

A CONSTITUIÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E SEUS REFLEXOS PARA A EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS DE PIRASSUNUNGA E BROTAS

Egle Pessoa Bezerra – UNESP

eglepbz@hotmail.com

Resumo: A inserção da lógica mercantil na administração pública, a partir da proposta da reforma do Estado, empreendida nos anos 1990 ampliou a possibilidade da constituição de parcerias entre a administração pública brasileira e o setor privado. A educação tem sido objeto dessas parcerias em vários municípios, situação para a qual, este trabalho toma por base as condições jurídicas e administrativas decorrentes deste novo aparato, adotado pelos municípios paulistas de Pirassununga e Brotas. O Convênio e a Terceirização adotados pelos municípios se constituem em parcerias público-privadas, pois estabeleceram uma relação de inferência da iniciativa privada junto à educação pública local.

Palavras-chave: política educacional; financiamento da educação; parceria público-privado

INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta uma investigação resultante de dissertação de mestrado, sobre a natureza e as conseqüências das parcerias existentes nos municípios paulistas de Brotas e Pirassununga, estabelecidos entre as respectivas prefeituras e a iniciativa privada para o atendimento das demandas educacionais locais. O termo parceria adotado neste trabalho indica a relação estabelecida entre o poder público e a iniciativa privada, implicando na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade. A caracterização das modalidades de parcerias existentes, de maneira articulada ao aparato político e jurídico-administrativo, permitiu observar a ampliação das possibilidades de formalização das parcerias entre a administração pública e a iniciativa privada. Cabe considerar que essa caracterização deu-se a partir do entendimento de que tais parcerias resultam da inserção da lógica mercantil na administração pública, observada a partir da proposta da reforma do Estado, empreendida nos anos 1990.

A inserção de uma lógica mercantil na administração pública, a partir de diretrizes da reforma do Estado, promoveu uma permissividade legal que ampliou a possibilidade de constituição de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. Tais parcerias viabilizadas por mecanismos jurídicos introduzidos na administração pública têm contribuído para que diversos municípios adotem este instrumento como opção para o atendimento de suas necessidades, dentre as quais a educação tem se constituído como objeto central considerando-se

o grande número de municípios que tem adotado este instrumento como opção para o atendimento de suas demandas. As parcerias adotadas por Pirassununga e Brotas, respectivamente, se constituem em parcerias público-privadas, pois estabeleceram uma relação que viabilizou a inferência da iniciativa privada junto à educação pública local.

A CONSTITUIÇÃO DE PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O SETOR PRIVADO

O contexto pós II Guerra Mundial (1939-1945) pode ser sintetizado como um “longo período de expansão que teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico, e pode ser chamado de fordista-keynesiano” em função de dois elementos: o primeiro, tratava-se do sistema de produção em massa desenvolvido por Henry Ford (1863-1949), que se baseava na divisão racional do trabalho, separando gerência, concepção, controle e execução. Esse sistema traduzia a representação de todos esses elementos na hierarquia das relações sociais e na desabilitação no interior do processo de trabalho. O segundo elemento dizia respeito às diretrizes teóricas, pautadas nos princípios da racionalidade burocrático-técnica, propostas pelo economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946), segundo o qual, a administração da economia deveria acontecer por meio de um sistemático controle governamental. De acordo com este modelo, o Estado deveria controlar os ciclos econômicos em conjunto com políticas fiscais e monetárias, que seriam destinadas às áreas de investimento público, essenciais para o crescimento da produção e do consumo de massa (HARVEY, 1989; HOBBSAWN, 1995). Além disso, o modelo keynesiano respaldava-se no compromisso político dos governos com o pleno emprego e com a redução da desigualdade econômica, ou seja, significava um compromisso com a seguridade social e previdenciária, o qual vinha a constituir os Estados de bem-estar social (*welfare state*). Tais Estados destinavam a maior parte dos gastos públicos totais com manutenção de renda, assistência e educação, além do fato que a maior parte do corpo do funcionalismo público compunha-se por pessoas envolvidas em atividades de seguridade social.

Entretanto, a partir de 1965 ficou mais evidente incapacidade do sistema fordista-keynesiano lidar com as contradições inerentes ao capitalismo, especialmente no tocante à rigidez desse sistema de produção, observada nos investimentos de capital fixo, de larga escala e longo prazo, o que impedia a flexibilidade de planejamento e um crescimento estável em mercados de

consumo invariantes. A rigidez da produção não permitia a ampliação da base fiscal, destinada aos gastos públicos, o que resultava em uma dificuldade cada vez maior do Estado em atender seus compromissos sociais.

Esses aspectos criaram um contexto de crise política e econômica, que evidenciavam o colapso estrutural do sistema capitalista nos anos 1970 que derivou na consideração de que o capitalismo reconfigurou-se por meio da acumulação flexível e que esta crise foi identificada como uma crise do Estado, segundo as orientações políticas concebidas pelo neoliberalismo e pela Terceira Via (PERONI; ADRIÃO, 2006).

Tanto o ideário neoliberal quanto a filosofia política da Terceira Via, traziam em si um novo modelo de Estado. A proposta neoliberal apresentava um Estado forte, detendo o controle econômico e que, principalmente, rompesse com o movimento sindical e priorizasse o comedimento nos gastos públicos, diminuindo os programas assistenciais. Essas medidas somar-se-iam a uma reforma fiscal, que significaria a redução de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre a renda (ANDERSON, 1995). Além disso, essa proposta de administração levava a um “esvaziamento do poder das instituições governamentais”, uma vez que, os espaços de exercício da democracia, mais susceptíveis às pressões populares, “perderiam em eficiência se comparadas às de mercado”, o que resultaria em uma completa alteração do papel do Estado (PERONI; ADRIÃO, 2005, p. 138-139).

Para a Terceira Via, o Estado deveria agir em parceria com instituições da sociedade civil, a partir de uma economia mista cuja eficiência ocorreria a partir da modernização das instituições do Estado de Bem-Estar Social – Welfare – (Giddens, 2005).

Frente ao consenso mundial sobre a necessidade de uma nova reconfiguração do papel do Estado, diferentes formatos de reformas foram adotados por diversos países. No caso do Brasil, segundo a proposta da reforma, o Estado deveria deixar de ser o “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995).

A reforma do Estado brasileiro era pautada em duas diretrizes: o *ajuste fiscal*, que seria empreendido junto aos estados e municípios, e a *eficiência*, pautada na descentralização da administração pública direta. Tais diretrizes seriam viabilizadas pelas agências autônomas e pelas organizações sociais

O *Contrato de gestão* se constituiu em um novo instrumento administrativo o qual facilitaria a celebração de acordos entre a administração pública e a administração indireta e/ou entidades privadas (PEREIRA, 2006, p. 257-258). O contrato de gestão foi introduzido na legislação brasileira pela emenda constitucional nº. 19 de 04/06/1998 ou EC-19/98 (PERONI; ADRIÃO, 2005). Esse mecanismo foi acrescentado ao Art. 37 da Constituição Federal, a partir da criação do § 8, o qual definiu que o contrato de gestão possibilitaria a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Cabe ressaltar que além do contrato de gestão, a emenda constitucional nº. 19 modificou outros aspectos da administração pública, por meio da alteração do texto constitucional conforme o apresentado no quadro abaixo:

Quadro 1 - Síntese das alterações realizadas no texto constitucional a partir da EC-19/98

| Texto original da Constituição de 1988 | Texto alterado pela Emenda Constitucional nº. 19/98 | O que mudou |
|--|---|--|
| Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...). | Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e <i>eficiência</i> (...). | O princípio da eficiência ganha status constitucional com a finalidade de assegurar à administração pública, um serviço de qualidade e com critérios na utilização dos recursos financeiros frente à ineficiência do funcionamento da administração pública brasileira. |
| Art. 37. (...) § 3º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei. | Art. 37. (...) § 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas à manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; | O § 3º alterado pela EC-19/98 veio garantir a efetividade do princípio da eficiência por meio do disciplinamento da participação do usuário na administração pública. Essa alteração assegurou na Constituição, a regulação das reclamações quanto à prestação do serviço público, ao acesso a registros administrativos e à representação contra atos negligentes ou abusivos na administração ou cargo |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;</p> <p>III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.</p> | público. |
| <p>Art. 37. (...)</p> <p>XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;</p> | <p>Art. 37. (...)</p> <p>XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;</p> | <p>A alteração dada pela EC-19/98 determinou que o Poder Executivo, por meio da lei, autorizasse a criação de entidades de direito privado (empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação), retirando a sua iniciativa para a criação direta dessas entidades, que até então havia vigorado na legislação.</p> |
| <p>Art. 37. (...)</p> <p>Não existia o § 8º.</p> | <p>Art. 37. (...)</p> <p>§ 8º - A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:</p> <p>I - o prazo de duração do contrato;</p> <p>II - os controles e critérios</p> | <p>A EC-19/98 traz para o texto constitucional através da introdução do § 8º ao Art. 37, o contrato de gestão, dispositivo que passou a indicar a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.</p> |

| | | |
|--|---|--|
| | de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal. | |
|--|---|--|

BEZERRA, E.P. 2008 [org.] com base na emenda constitucional nº. 19/98.

O contrato de gestão introduzido na legislação brasileira pela emenda constitucional nº. 19 de 04/06/1998 contribui em grande medida para facilitar o estabelecimento de parcerias entre a administração pública e a iniciativa privada.

Segundo Luís Eduardo Patrone Regules (2006) o termo ‘parceria’ responde a uma nomenclatura ainda nova para o Direito Público. Para o autor, o termo tem origem no Direito Privado e “remonta à noção de participação nos lucros auferidos pelas partes, portanto sem o mínimo de afinidade com o regime jurídico administrativo e o universo das organizações não-governamentais” que por definição, não perseguem fins lucrativos (REGULES, 2006, p.112-113). Para Regules ‘parceria’ passou a “designar a reunião de esforços entre o Poder Público e o setor privado para a concretização de objetivos de interesse público, a partir de iniciativas legislativas (termo de parceria), bem como da sua aceitação pela doutrina no âmbito do Direito Público” (REGULES, 2006, p. 113).

Para Di Pietro, o termo parceria traz em si a idéia de lucro, o que gera a resistência de sua utilização no âmbito do direito público. O termo rebatiza a colaboração econômica entre o setor público e o setor privado “hipótese em que entidades não estatais participam de atividades estatais de índole econômica, com o objetivo de lucro” como ocorre com a concessão e a permissão de serviço público (DI PIETRO, 2006, p.40). A ‘parceria’ pode servir a variados objetivos e formalizar-se por diferentes instrumentos jurídicos. Pode ser utilizada como forma de *delegação, fomento, cooperação* ou *desburocratização*, conforme resumo apresentado no quadro abaixo:

Quadro 2 – Síntese das modalidades de parceria entre o setor público e privado em vigor a partir da EC-19/98

| Forma | Instrumento | Modalidade | Legislação | Característica | Formalização | Parceiros |
|------------------|--------------------|--|---|---|-------------------------|--|
| Delegação | Concessão | Concessão e permissão de serviço público ordinária, comum ou tradicional | Lei nº. 8.987/95 Lei nº. 9.074/95 Alterada pela lei nº. 9.648/98. A lei 11.079/04 se refere a essa modalidade como concessão comum. | Concede a realização de serviço público de natureza comercial ou industrial que admita a cobrança de tarifa do usuário. | Contrato administrativo | Administração Pública/Parceiro Privado |
| | | Concessão de obra pública | Lei nº.8.987/95. A Lei nº. 11.079/04 também a regulamenta, porém como Concessão patrocinada. | Nesta modalidade o Poder Público transfere a outrem a execução de obra pública, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona. | Contrato administrativo | Administração Pública/Parceiro Privado |

| | | | | | | |
|----------------|--|--|--------------------|--|--|---|
| | | Concessão patrocinada (PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA) | Lei nº. 11.079/04 | Concede a realização de serviço público de natureza comercial ou industrial que admita a cobrança de tarifa do usuário. | Contrato administrativo | Administração Pública/Parceiro Privado |
| | | Concessão administrativa (PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA) | Lei nº. 11.079/04 | Concede a realização de serviço público de natureza comercial ou industrial que não admita cobrança de tarifa do usuário. | Contrato administrativo | Administração Pública/Parceiro Privado |
| | | Concessão de uso de bem público | Legislação esparsa | Nesta modalidade a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. | Contrato administrativo | Administração Pública/Parceiro Privado |
| Fomento | Convênio Contrato de Gestão Termo de Parceria | Convênio | Lei nº. 8.666/93 | Instrumento utilizado pelo Poder Público para associar-se com outras entidades públicas ou privadas com a finalidade de obter um resultado comum. | Convênio Protocolo de Intenções Termo de Compromisso e outras denominações | Administração Pública/ Entidades Públicas ou Entidades Privadas |

| | | | | | | |
|-------------------|----------------------|--|--|---|--------------------|---|
| | | Contrato de gestão | Emenda Constitucional n.º. 19 | Firmado para estabelecer determinadas metas a serem alcançadas pela entidade em troca de algum benefício outorgado pelo Poder Público. | Contrato de gestão | Administração Pública Direta/ Entidades da Administração Pública Indireta ou Entidades Privadas |
| | | Termo de Parceria | Lei n.º. 9.079/91 | Celebrado na instituição de parceria para prestar atividade de interesse público mediante formas de fomento pelo Estado. | Termo de Parceria | Administração Pública Direta/ Entidades da Administração Pública Indireta ou Entidades Privadas |
| Cooperação | Terceirização | Terceirização do trabalho pela empresa privada | Lei n.º. 6.019/74 Lei n.º. 7.102/83 | Contratação, por determinada empresa, de serviço de terceiro para o desempenho de atividades-meio. Assume várias formas, dentre as quais a empreitada de obra e de serviço, fornecimento de mão-de-obra e pode ser tradicional, de risco, e com parceria. | Contrato | Parceiros Privados/ Parceiros Privados e Administração Pública |

| | | | | | | |
|--|--|-------------------------------------|--|--|---|--|
| | | Terceirização prestação de serviços | Art. 37, inciso IX da Constituição Federal, disciplinado em lei de cada esfera governamental e Lei 8.666/93. | Prestação de obras e serviços executados direta ou indiretamente sob a forma de empreitada ou tarefa, além de alcançar toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração pública. | Contrato | Parceiros Privados/ Administração Pública |
| | | Terceirização dos serviços públicos | Não tem fundamento jurídico, no direito brasileiro. A terceirização que tenha por objeto determinado serviço público como um todo. | Nos termos do dispositivo constitucional, os serviços públicos ou são prestado diretamente pelo Poder Público, por meio dos órgãos da Administração Direta ou entidades da Administração Indireta, ou são prestados por permissão ou concessão (patrocinada e administrativa). | Como não tem fundamento jurídico, não existe um modo de formalização previsto na legislação | A legislação que rege esse tema não prevê parceiros para este tipo de parceria pois a mesma não tem embasamento legal. |

| | | | | | | |
|--------------------------|---------------------------|--------------------|------------------------------|---|--------------------|--|
| Desburocratização | Contrato de gestão | Contrato de gestão | Emenda Constitucional n.º 19 | Firmado para estabelecer determinadas metas a serem alcançadas pela entidade em troca de algum benefício outorgado pelo Poder Público | Contrato de gestão | Administração Pública Direta/ Entidades da Administração Pública Indireta ou Entidades Privadas |
|--------------------------|---------------------------|--------------------|------------------------------|---|--------------------|--|

BEZERRA, E.P., 2008 [org] com base em DI PIETRO (2007).

Consideradas as definições e formatos de parceria, buscou-se caracterizar as mesmas, frente aos casos de Pirassununga e Brotas, apresentados a seguir a fim de melhor contextualizar a análise empreendida neste trabalho.

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NOS MUNICÍPIOS DE PIRASSUNUNGA E BROTAS

Os municípios de Pirassununga e Brotas estão localizados no estado de São Paulo, foram fundados em meados do século XIX e atualmente sua população se concentra na zona urbana e apresentam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) próximos: Pirassununga 0,839 e Brotas 0,817. Ambos têm a maior parte de sua receita total respaldada nas verbas obtidas a partir das transferências constitucionais do estado e da União. Nos dois municípios, as creches têm origem entre as décadas de 1940 e 1960, a partir da iniciativa de instituições filantrópicas e as primeiras escolas de ensino fundamental geridas diretamente pela municipalidade, datam do final da década de 1990 e posteriormente, foram construindo rede própria. Os dois municípios empreenderam o processo de municipalização em apenas uma escola. Em Pirassununga a rede municipal de ensino concentra suas matrículas na pré-escola e Brotas no ensino fundamental I.

No caso de Pirassununga, em fevereiro de 2003, o Ministério Público propôs uma Ação Civil Pública exigindo que a Prefeitura Municipal providenciasse imediato atendimento em creches para a demanda de 200 crianças, sob a pena de multa diária em caso de não cumprimento. Tal demanda não era inédita. Segundo a Secretaria Municipal de Educação, desde o período em que as creches eram administradas pelo Setor de Promoção Social a procura por vagas era maior que a oferta do município [1]. Além disso, o reduzido número de funcionários, que atuavam junto às creches, agravava a situação.

Diante desse quadro de atendimento e frente à Ação Civil Pública imposta ao município, o executivo municipal estabeleceu parceria com uma Fundação, por meio de um Convênio, com a finalidade de atender à demanda por vagas em creche, o que também incluiria outra sistemática para contratação de novos funcionários.

A entidade escolhida pela Prefeitura Municipal para a celebração do convênio foi a Fundação Educativa e Cultural El Shammah – FECES, uma instituição de direito privado sem fins lucrativos. De acordo com o então prefeito, a escolha justificou-se por ser a única instituição na cidade cuja proposta de trabalho era direcionada para a área educacional.

A formalização da parceria envolveu procedimentos burocráticos de natureza técnica e jurídica por parte da Prefeitura Municipal, o que exigiu a elaboração de três documentos: o *Projeto de Lei*, o *Termo de Convênio* e o *Projeto de Ampliação de Demanda e Recursos Materiais e Humanos para Atendimento às Crianças em Creches*.

O *Projeto de Lei* referia-se a um mecanismo legal com a finalidade de autorizar a Prefeitura Municipal a estabelecer convênios com entidades não governamentais. O *Termo de Convênio* visava a definir as diretrizes gerais do convênio em questão, e apresentava as atribuições dos setores envolvidos, neste caso, a Prefeitura Municipal, a Secretaria Municipal de Educação e a Fundação Educativa e Cultural “El Shammah”. O *Projeto de Ampliação de Demanda e Recursos Materiais e Humanos para Atendimento às Crianças em Creches* tinha por finalidade apresentar o trabalho que seria desenvolvido ao longo da vigência do convênio.

A Fundação seria responsável por duas tarefas: a administração direta de uma nova creche, chamada “El Shammah” que seria financiada pela Prefeitura e a contratação de funcionários para atuarem nas creches municipais que apresentassem carência de pessoal. O objetivo do Convênio era ampliar o atendimento em creches e permitir que a oferta de vagas nessas instituições fosse expandida, para tanto, a entidade funcionaria em um imóvel alugado pela Fundação, porém, pago com os recursos financeiros repassados pela Prefeitura.

A Prefeitura arcaria com todas as despesas relativas às atividades da Fundação, a qual, por sua vez, ficaria responsável em oferecer e administrar serviços e funcionários, tanto os do setor administrativo, quanto os da área pedagógica. A Secretaria Municipal de Educação ficou com a tarefa de prestar assistência à Fundação, fiscalizar a implantação, a execução do trabalho e a prestação de contas da entidade.

Para efetivar o acordado na parceria, e, conforme o previsto no Termo de Convênio, para dar início ao funcionamento da unidade, a Prefeitura disponibilizou verba para o aluguel do imóvel que sediaría a creche, para compra de equipamentos e material e contratação de pessoal. Inicialmente foi disponibilizado R\$400.000,00 para a Fundação conforme o definido pelo Decreto Municipal nº. 2.735 de 16/04/03.

Uma vez efetivados os trâmites burocráticos previstos para a formalização da parceria, a entidade passou a atuar município atendendo parte da demanda, situação que vigorou por um ano. Após esse período a parceria foi encerrada em virtude de irregularidades observadas na administração da creche, que foram denunciadas ao Ministério Público pela Câmara dos

Vereadores. Por ocasião do encerramento do Convênio, a creche que até então esteve sob a administração da Fundação, foi inteiramente assumida pela Prefeitura Municipal de Pirassununga.

No caso de Brotas, a rede municipal de ensino adotou o sistema didático Pueri Domus, e anterior à adoção do mesmo, no ano de 2000, iniciou um processo de formação desenvolvido pela Universidade Estadual Paulista – UNESP, Campus de Araraquara – SP, para os docentes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.

Segundo a Secretaria Municipal de Educação, esse processo de formação baseou-se na perspectiva sócio-construtivista e na realização de projetos pedagógicos com o objetivo de melhor qualificar os docentes, definir as diretrizes pedagógicas da rede, e também diminuir as diferenças entre as escolas por meio da divulgação de uma única perspectiva pedagógica. Este processo de formação resultou na estruturação da linha de trabalho pedagógico e na melhor organização e inovação do trabalho pedagógico da rede.

A nova forma de trabalho então introduzida na rede, permitia aos docentes um trabalho autônomo, na forma de projetos, organizados a partir de um eixo comum. Apesar dessa diretriz pedagógica, algumas escolas se destacavam em relação a outras no trabalho, e, com vistas a minimizar esta situação, a Secretaria Municipal de Educação encerrou o trabalho com a UNESP em 2003 e optou pela adoção do material do sistema de ensino Pueri Domus, que possibilitaria a “padronização” do trabalho docente, de maneira mais expressiva, por meio da utilização de apostilas pelos alunos.

A justificativa para a adoção de um material didático apostilado para a rede municipal de ensino foi pautada na busca de “um ensino de boa qualidade e que possibilitasse o acesso à vida profissional e às universidades”, que foi expressa pelo prefeito em exercício na gestão 2001-2004. Como resultado desta busca, em 2003 o sistema de ensino Pueri Domus foi escolhido por apresentar-se fundamentado na mesma concepção pedagógica então adotada pela rede municipal de ensino.

A primeira compra, para o ano de 2004, visou ao atendimento do Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série. A empresa, entretanto, ofereceu gratuitamente o material para todos os alunos da Educação Infantil, para avaliação da Secretaria Municipal de Educação. Frente a essa experiência, o município adotou o sistema didático do Pueri Domus para a Educação Infantil a partir de 2005.

Sobre a referida instituição, cabe ressaltar que o primeiro colégio Pueri Domus data de 1966, situando-se em São Paulo, capital. Em 1974 a escola ganha novas instalações na mesma cidade e gradativamente amplia sua atuação para o interior do estado de São Paulo. Em 1994 criou-se a empresa Pueri Domus Escolas Associadas (PDEA) para atender as escolas da rede privada e pública, interessadas em contratar assessoramento pedagógico e adquirir materiais didáticos. Essa empresa também abriu um segmento especializado no atendimento de escolas públicas por meio do programa Educação e Desenvolvimento Humano (EDH).

Para formalizar o contrato junto a Pueri Domus, o município primeiramente deveria publicar na imprensa oficial, um Edital de Licitação para divulgar os termos em que se daria a contratação, no que diz respeito ao objeto, quantidade, proposta pedagógica, valor, vigência do contrato, prazos e outros itens, uma vez que a licitação se constitui no mecanismo legal exigido para as prefeituras formalizarem contratos de compra de produtos e serviços. Decorrido o processo licitatório, a prefeitura municipal notificaria a empresa vencedora e elaboraria o contrato conforme o previsto no edital.

Entre 2003 e 2006 foi gasto o total de R\$1.392.172,50 na aquisição de material didático e assessoria pedagógica da empresa Pueri Domus Escolas Associadas, para alunos da educação infantil e ensino fundamental. Embora se trate da compra de material, a mesma pode ser caracterizada como parceria público-privada, pois a partir desta, promoveu-se alterações no interior do sistema de ensino do município, a partir de orientações de natureza pedagógica por parte da empresa contratada.

No que diz respeito à caracterização destas parcerias, Pirassununga estabeleceu junto a FECES uma parceria caracterizada como **Convênio**, modalidade de parceria regida pela Lei Federal 8.666 de 21/06/93 e utilizado pelo Poder Público para se associar com entidades públicas ou privadas cujos objetivos são efetivados através de colaboração recíproca, por meio de repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, dentre outros.

Em Brotas, a compra de material didático e assessoria pedagógica apresentou características de uma parceria na modalidade **Terceirização de Prestação de Serviços**, regido pelo Art. 37, inciso IX da Constituição Federal, ao incluir estes serviços nos contratos dependentes de licitação, e também pela Lei 8.666/93 de 21/06/93, quanto aos serviços técnico-profissionais especializados, tais como assessorias e aperfeiçoamento de pessoal.

CONSIDERAÇÕES

O estabelecimento de parcerias entre a administração pública e a iniciativa privada tem sido objeto de discussão no meio jurídico em virtude da projeção que este instrumento vem alcançando no Brasil, em diversas áreas, ainda que seja recente na legislação brasileira e que exija um refinamento de suas fundamentações jurídicas. A parceria serve a diversas finalidades e pode ser utilizado nas formas de Delegação, Fomento, Cooperação ou Desburocratização, as quais se desdobram em diferentes modalidades cuja formalização ocorre por meio de instrumentos jurídicos específicos, como o contrato administrativo, o contrato de gestão, o termo de convênio, o termo de parceria, dentre outros.

Estes instrumentos resultam da introdução de estratégias voltadas para promover a flexibilização da administração pública, em referência às propostas da reforma do Estado empreendida nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002). Tais propostas, ideologicamente defendidas pelos proponentes da reforma como uma das condições para o aumento da eficácia e da eficiência dos serviços públicos previam que o Estado transferisse para o setor privado as atividades que pudessem ser controladas pelo mercado (ADRIÃO, PERONI, 2005).

O estreitamento de relações entre a administração pública e o setor privado pôde ser traduzido pela aprovação de uma série de dispositivos legais que asseguraram e ampliaram as possibilidades de parceria entre o poder público e a iniciativa privada. Dentre esses dispositivos, o mais significativo foi a Emenda Constitucional nº. 19 de 04/06/98 (EC-19/98), pois, por meio desta, ficou instituído o *princípio da eficiência* e determinado que o Poder Executivo, por meio da lei, autorizasse a criação de entidades de direito privado (empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação), o que facilitaria esse processo, uma vez que, a sua iniciativa para a criação direta dessas entidades não seria mais necessária. A EC-19/98 também trouxe para o texto constitucional, através da introdução do § 8º ao Art. 37, o *contrato de gestão*, dispositivo que passou a indicar a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Frente a todo o aparato jurídico voltado para a constituição de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, observa-se um grande número de municípios que tem adotado este instrumento como opção para o atendimento de suas demandas. A educação tem sido objeto dessas parcerias em vários municípios, situação para a qual, este estudo objetivou à análise dos

dois casos apresentados, tomando por base as condições jurídicas e administrativas decorrentes deste novo aparato legal, que se referem às parcerias adotadas pelos municípios de Pirassununga e Brotas.

Em Pirassununga, o município estabeleceu um convênio com a Fundação Educativa e Cultural El Shammah (FECES), pelo qual foram repassados recursos públicos para que esta entidade atendesse a demanda de vagas existentes. No município de Brotas, a partir de 2004 foi adotado o sistema de ensino Pueri Domus por meio da compra de material didático e assessoria pedagógica para as escolas municipais de educação infantil e ensino fundamental.

No que diz respeito aos aspectos técnico-jurídicos das parcerias observadas nestes municípios, ressalta-se que Pirassununga estabeleceu junto a Fundação Educativa e Cultural El Shammah uma parceria caracterizada como **Convênio**. De acordo com apresentado anteriormente neste capítulo, o convênio é regido pela Lei Federal 8.666 de 21/06/93 e constitui-se em uma das modalidades de fomento. É utilizado pelo Poder Público para se associar com entidades públicas ou privadas cujos objetivos são efetivados através de colaboração recíproca, por meio de formas como o repasse de verbas, uso de equipamentos, uso de recursos humanos e materiais e uso de imóveis, dentre outras.

No caso de Brotas, a compra de material didático e assessoria pedagógica apresenta características de uma parceria na modalidade **Terceirização de Prestação de Serviços**, regido pelo Art. 37, inciso IX da Constituição Federal, ao incluir estes serviços nos contratos dependentes de licitação, e também pela Lei 8.666/93, especialmente no que diz respeito aos serviços técnico-profissionais especializados, os quais, segundo a referida lei, alcança assessorias ou consultorias técnicas e treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Estes casos não se configuram como parcerias público-privadas no que tangem aos aspectos jurídicos que esta expressão encerra, pois, tal expressão se refere às modalidades de Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa, ambas regulamentadas pela Lei Federal nº. 11.079 de 30/12/04, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Entretanto, a expressão ‘parceria público-privada’ que intitula este trabalho indica a relação estabelecida entre o poder público e a iniciativa privada, tal como designada por Regules (2006) em que o termo parceria “passou a designar a reunião de esforços entre o Poder Público e o setor privado para a concretização de objetivos de interesse público, a partir de iniciativas legislativas (*termo de parceria*), bem como da sua aceitação pela

doutrina no âmbito do Direito Público. Cabe ainda, nesta perspectiva, a designação de todas as formas de sociedade que, apesar de não formarem uma nova pessoa jurídica, se organizam entre os setores público e privado, para a consecução dos interesses públicos (DI PIETRO, 2006). Nesse sentido, a expressão parceria público-privada adotada neste trabalho implica também na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade.

NOTAS

[1] A partir de 1997 todas as creches (municipais e privadas), que até então eram subordinadas ao setor de Promoção Social, passaram a ser responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, incorporando-se à rede municipal de ensino, através do Decreto Municipal nº. 1960/97 tendo em vista o previsto pelo Art. 89 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. A. **Uma análise do Programa “Bolsa Creche” no município de Piracicaba**, 2005. (Mimeografado).

ADRIÃO, T.; DRAGONE, A. **O FUNDEF e a educação básica em São Paulo**; análise de quatro municípios, 2005. (Mimeografado).

BEZERRA, E. P. **A parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga**: estratégias para a oferta do ensino? 181 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19** - de 04 de junho de 1998 - dou de 5/6/98. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei nº. 8.666**, de 21/06/1998. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. **Lei nº. 9.394**, de 24/12/1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

_____. **Lei nº. 9.790**, de 23/03/1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui a disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1995.

DI PIETRO, M.S.Z. **Parcerias na administração pública** – concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2006.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. [online] Disponível em internet via WWW. URL:<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Arquivo acessado em 06 abr. 2006.

INEP. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse>>. Acesso em 10 abr. 2006.

KUHLMANN, J. M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: mediação, 1998.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**, São Paulo: Cortez, 2002, p. 51-87.

MORAES, A **Reforma administrativa** – emenda constitucional nº19/98. São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R.P; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão, Financiamento e direito à educação: Análise da LDB e da Constituição Federal**, 2 ed., São Paulo: Xamã, 2002, pág. 89 a 118

PEREIRA, B; SPINK, P. (Orgs.) **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **O Público e o privado na educação: interfaces entre o Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 138-153.

PIRASSUNUNGA. **Procuradoria do Município**. Processo de Formalização da Parceria da Prefeitura Municipal de Pirassununga e a Fundação Educativa e Cultural El Shammah. Pirassununga, 2003.

POLTRONIERI, R. **Parcerias público-privadas e a atuação administrativa**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

PUERI DOMUS. **Pueri Domus Escolas Associadas**. [online] Disponível na internet via WWW. URL: <http://www.pdea.com.br/quemsomos/historico>. Arquivo acessado em 27 de abril de 2006.

REGULES, L.E.P. **Terceiro Setor: regime jurídico das OSCIPS**. Método, 2006

SZAZI, E. **Terceiro setor**. Regulação no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2003.

_____. **Terceiro Setor** – temas polêmicos. São Paulo: Peirópolis, 2005.

TÓFOLI, D. **Prefeituras de São Paulo terceirizam educação**. [online]. Disponível em internet via WWW. URL: <http://www.1.folha.uol.com.br/folha/educacao> Arquivo acessado em 05 de abril de 2006