Parcerias na educação básica pública: o papel dos entes privados
Parcerias na educação básica pública: o papel dos entes privados

Versão corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.
Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito
Orientador: Professor Associado Thiago Marrara de Matos

Ribeirão Preto
2021
Afonso Neto, Celso de Almeida

Parcerias na educação básica pública: o papel dos entes privados / Celso de Almeida Afonso Neto; orientador Thiago Marrara. -- Ribeirão Preto, 2021.
221 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2021.

1. MODELOS DE PARCERIAS NA EDUCAÇÃO. 2. SERVIÇO PÚBLICO. 3. EDUCAÇÃO PÚBLICA. 4. CHARTER SCHOOL. 5. VOUCHER. I. Marrara, Thiago, orient. II. Título
FOLHA DE AVALIAÇÃO

Banca Examinadora

Prof. Dr. ____________________________Instituição: ______________
Julgamento: _________________________ Assinatura: ______________

Prof. Dr. ____________________________Instituição: ______________
Julgamento: _________________________ Assinatura: ______________

Prof. Dr. ____________________________Instituição: ______________
Julgamento: _________________________ Assinatura: ______________
DEDICATÓRIA

Ao jovem que jamais terá acesso a essa obra por falta de oportunidades de uma educação de qualidade e igual para todos.
AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente, por representar a energia que movimenta o meu propósito de vida em contribuir para a construção de uma educação de qualidade para todos.

Aos meus pais, Luciene e Celso, por todo apoio e amor a mim destinados.

À minha amada, Isabela, pelo amor, pela paciência e compreensão nos momentos difíceis e de minha ausência.

Aos meus avós, Heli e Maria José, Sylvia e Celso, que são meus exemplos de conduta para a vida.

À minha irmã, Nathalia, e meus irmãos Flávio e Gustavo, pela base familiar que são, juntamente com todos os outros membros diretos e indiretos de nossa família.

Ao meu sogro, Renato, e à minha sogra, Sirlene, pelo apoio e pela confiança.

Aos meus irmãos de alma, Pedro Bandeira, Pedro Pessoa, Lucas Di Nardo e Guilherme Borges pela parceria que surgiu na faculdade e segue até hoje.

Ao meu irmão de alma e sócio, Manoel Squiapati, por conduzir o escritório Squiapati & Afonso Neto Sociedade de Advogados com maestria.

À minha equipe, Alexandre, Geraldo, Gabriel, Luiz Raposo, Alexanndre Lennon, Eliana, Mirella e Maria, por acreditarem em nosso propósito e por tornarem ele real.

Aos meus 3.486 eleitores, por fazerem de mim o vereador mais novo e mais bem votado da cidade e por me darem a oportunidade de estar muito próximo da rede municipal de educação de Uberaba.

Aos meus amigos de caminhada política, Caio, Diego, Rochelle e Túlio, pelas discordâncias que nos fazem maiores a cada dia.

Ao amigo que o mestrado me deu, o brilhante Thomas.

A todos os professores e todos os servidores da educação pública do país, por lutarem incansavelmente por uma nação melhor.

E, claro, ao meu orientador, Professor Marrara, que confiou em mim desde a primeira aula da graduação e que fez com que esse sonho do mestrado fosse possível, o senhor é um exemplo para mim.
“Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.” TEIXEIRA, Anísio. 1997.
RESUMO


Os serviços públicos passam por uma transformação constante, especialmente no que concerne à sua prestação. Na educação pública, isso não é diferente. Ao longo dos anos, em todo o mundo, o poder público busca o auxílio do setor privado para garantir o oferecimento de uma educação de qualidade para os seus cidadãos. A partir das diferenças culturais que abarcam cada nação, a administração pública escolhe caminhos para o emparceiramento na educação. A discussão político-ideológica do tema leva à utilização de conceitos imprecisos e insuficientes para traduzir o fenômeno de aproximação dos setores público e privado na educação, como “privatização da educação pública” e “parcerias público-privadas”. O presente trabalho surge com a finalidade de esclarecer que o termo tecnicamente correto, sob a ótica do Direito Administrativo, é “parceria”. Depois de demonstrar a compreensão da educação como serviço público, a conceituação de educação pública, o emparceiramento na educação, os instrumentos jurídicos para a formalização dessas parcerias, o trabalho oferece sua principal contribuição: realizar um panorama geral de experiências nacionais e internacionais em três graus de parcerias. As parcerias de primeiro grau são agrupadas pela característica de utilização do setor privado na prestação de serviços não pedagógicos importantes para a devida prestação dos serviços educacionais pelo poder público diretamente. As parcerias de segundo grau, objeto central do trabalho pela sua importância e impacto direto na prestação, materializam-se pela prestação dos serviços pedagógicos pela iniciativa privada, marcadamente por modelos charter e assemelhados e modelos voucher e assemelhados, em suma, gestão privada e financiamento público da educação. Finalmente, as parcerias de terceiro grau são aquelas que se manifestam de forma mais abstrata e questionável, além do financiamento privado de escolas públicas (parcial ou total), especialmente em programas de adoção de escolas. Entre outros resultados, a pesquisa demonstra que o emparceiramento na educação pública já é realidade em solo brasileiro e é realizado sob influência direta ou indireta de mecanismos internacionais.

Palavras-chave: modelos de parcerias na educação; serviço público; educação pública; charter school; voucher; escolas conveniadas.
ABSTRACT


Public services are undergoing constant transformation, especially with regard to their provision. In public education, this is no different. Over the years, all over the world, public authorities have sought the help of the private sector to guarantee the provision of quality education to its citizens. Based on the cultural differences that encompass each nation, the public administration chooses paths for partnership in education. The political-ideological discussion of the theme leads to the use of imprecise and insufficient concepts to translate the phenomenon of bringing the public and private sectors together in education, such as “privatization of public education” and “public-private partnerships”. This paper aims to clarify that the technically correct term, from the perspective of Administrative Law, is “partnership”.

After demonstrating the understanding of education as a public service, the conceptualization of public education, the partnership in education, the legal instruments for the formalization of these partnerships, the work offers its main contribution: to carry out an overview of national and international experiences in three degrees of partnerships. First degree partnerships are grouped by the characteristic of using the private sector in the provision of non-pedagogical services that are important for the proper provision of educational services by the government directly. Second-degree partnerships, the central object of the work due to their importance and direct impact on provision, materialize through the provision of pedagogical services by the private sector, markedly by charter and similar models and voucher and similar models, in short, private management and financing public education. Finally, third-degree partnerships are those that manifest themselves in a more abstract and questionable way, in addition to the private funding of public schools (partial or total), especially in school adoption programs. Among other results, the research demonstrates that partnership in public education is already a reality on Brazilian soil and is carried out under the direct or indirect influence of international mechanisms.

**Keywords**: models of partnerships in education; public service; public education; charter school; voucher; partner schools.
LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Distribuição das OSCs educacionais em território nacional ............................................. 84
Figura 2: Ilustração de países que experimentaram qualquer tipo de parceria público-privada na educação................................................................. 94
Figura 3: Número de escolas charter nos Estados Unidos da América ............................. 113
Figura 4: Número de matrículas (em milhões) em escolas charter ................................. 114
Figura 5: Charter Schools Program Funding ................................................................. 116
Figura 6: Programas destinado somente para crianças com deficiência x total de programas existentes ........................................................................ 155
Figura 7: Programas que obrigam a matrícula em escola pública no ano anterior x total de programas existentes ........................................................................ 156
Figura 8: Programas com o valor do voucher superior a 50% do que é investido por aluno nas escolas públicas x total de programas existentes ................................. 156
Figura 9: Programas destinado somente famílias de baixa renda x total de programas existentes ........................................................................ 158
Figura 10: Quantidade de programas por especificidade ................................................. 158
Figura 11: Programas destinado somente para crianças com deficiência x total de programas existentes ........................................................................ 163
Figura 12: Programas que obrigam a matrícula em escola pública no ano anterior x total de programas existentes ........................................................................ 163
Figura 13: Programas com o valor do voucher superior a 50% do que é investido por aluno nas escolas públicas x total de programas existentes ................................. 164
Figura 14: Programas destinado somente famílias de baixa renda x total de programas existentes ........................................................................ 165
Figura 15: Quantidade de programas por especificidade ................................................. 165
SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .................................................................................................................. 20

CAPÍTULO 1: EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: REGRAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGULAMENTAR ................................................................. 22
  1.1 Educação pública antes da Constituição Federal de 1988 ........................................ 22
  1.2 Educação pública após a Constituição Federal de 1988 ......................................... 24
  1.3 Um retrato da educação no Brasil ............................................................................. 34

CAPÍTULO 2: SERVIÇO PÚBLICO E EDUCAÇÃO BÁSICA ............................................. 37
  2.1 Serviço público: tipologia e formas de classificação .......................................... 37
  2.2 Princípios do serviço público .................................................................................. 40
  2.2.1 Princípio da adequação do serviço público ....................................................... 40
  2.2.2 Outros princípios relacionados ......................................................................... 46
  2.3 Educação como serviço público ............................................................................. 49
  2.4 Delegação, terceirização, parcerias, parcerias público-privadas ou privatização? ......................................................................................................................... 51

CAPÍTULO 3: PARCERIAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA ..................................................... 64
  3.1.1 Módulos convencionais de cooperação .............................................................. 66
  3.1.2 Módulos convencionais de concessão ............................................................... 86
  3.1.3 Módulos convencionais instrumentais ............................................................... 87
  3.2 Modelos de acordo com Theresa Adrião ............................................................... 90
  3.2.1 Aspectos imprecisos ......................................................................................... 91
  3.3 Modelos de acordo com Norman LaRocque .......................................................... 92
  3.3.1 Aspectos imprecisos ......................................................................................... 93
  3.4 Modelos de acordo com Monazza Aslam, Sahar Saeed e Shenila Rawal .......... 93
  3.4.1 Aspectos imprecisos ......................................................................................... 95
  3.5 Modelos de acordo com Vera Maria Vidal Peroni .................................................. 95
  3.5.1 Aspectos imprecisos ......................................................................................... 97
3.6 Modelos de parcerias na educação básica – nomenclatura escolhida .......... 98

CAPÍTULO 4: OS GRAUS DE EMPARCEIRAMENTO NA EDUCAÇÃO ........ 100

4.1 Parcerias de primeiro grau ......................................................... 100

4.2 Parcerias de segundo grau ......................................................... 109

  4.2.1 Escolas charter e escolas conveniadas .................................. 111

  4.2.2 Voucher e modelos assemelhados ........................................ 145

4.3 Parcerias de terceiro grau ......................................................... 199

CONCLUSÃO .................................................................................. 205

REFERÊNCIAS ............................................................................ 210
INTRODUÇÃO

“A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo”. “Educar é semear com sabedoria e colher com paciência”. “Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”. Essas frases são atribuídas, respectivamente, a Nelson Mandela, Augusto Cury e Paulo Freire, e tornaram-se grandes bordões constantemente presentes quando o debate é educação.

Apesar de já parecer um clichê mencionar que educação é o caminho pelo qual se muda um país, do ponto de vista científico e acadêmico isso é reforçado. Nina Stocco Ranieri (2013, p. 380) reforça a importância da educação para a governança democrática do país e para a formação da cidadania, e também seu papel instrumental para inverter processos de reprodução das desigualdades sociais.

O contexto social que se apresenta em território brasileiro é de constantes discursos políticos efusivos sobre a importância da educação pública, porém, sem que os resultados educacionais sejam alcançados.

Profissionais da educação básica pública desvalorizados em grande parte do Brasil, falta de vagas nos sistemas educacionais públicos do país e infraestruturas precárias são problemas recorrentes.

Com poucas e louváveis exceções, a educação básica pública brasileira passa por uma crise complexa e que avança ano após ano, sem que a apresentação de soluções concretas e que sejam nacionalmente reproduzíveis.

Nesse cenário, como passou e passa todo o serviço público em si, surgem e se consolidam discussões sobre a construção de parcerias com o setor privado para oferecimento da educação básica pública. Debate este que se encontra mais amadurecido no campo da pedagogia do que do Direito Administrativo.

Diante disso, o presente trabalho visa apresentar a concepção de educação básica pública, seguida por sua compreensão enquanto serviço público e, nos capítulos 3 e 4, demonstra o emparceiramento que já ocorre no Brasil e as influências internacionais diretas e indiretas desses modelos.

Não há pretensão de esgotar o assunto, tendo em vista que cada um dos municípios brasileiros pode adotar um sistema de parceria com entidades privadas com ou sem fins lucrativos. A finalidade do trabalho é realizar um panorama geral sobre a questão, com enfoque
para as parcerias de segundo grau, nas quais instituições privadas assumem a prestação de serviços pedagógicos, como será demonstrado.
CAPÍTULO 1: EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: REGRAMENTO CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGULAMENTAR

Este capítulo introduzirá o leitor na temática da educação e sua história, em seu aspecto constitucional principalmente. Em seguida, irá explicitar a importância da Constituição Federal de 1988 nessa seara, concluindo com um retrato da educação no Brasil hoje, para contextualizar o tema.

Importa ressaltar que esse capítulo dá apenas um panorama geral do regramento constitucional e infraconstitucional da educação. Os aspectos específicos que afetam cada um dos modelos de emparceiramento na educação, a serem discutidos nos capítulos 3 e 4, serão descritos juntamente com o previso no ordenamento pátrio para cada um deles.

1.1 Educação pública antes da Constituição Federal de 1988

Sem o fim de esgotar o assunto, é necessário apresentar um breve histórico para se chegar até a concepção jurídico-política que se tem hoje da educação no Brasil.

Da chegada dos portugueses, passando pela atuação dos jesuítas no país e sua posterior expulsão, até 1822, pouco se evoluiu na política pública de educação. Tanto é que (GOMES, 2010, p. 215), no ano da Independência do Brasil, 99% da população era analfabeta.

A Constituição de 1824, por meio do artigo 179, XXXII, estabeleceu a instrução primária como gratuita a todos os cidadãos. Todavia, com as limitações do artigo 6º, para o termo “cidadão brasileiro”, apenas um grupo seletivo tinha o acesso garantido pelo texto constitucional.

Apesar de seu aspecto restrito, a Constituição do Império abriu espaço para, em 1827, surgir a Primeira Lei Nacional de Educação, a Lei de 15 de outubro de 1827, a qual tinha o escopo de criar “escolas de primeiras letras” em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império.

Com o avanço cronológico e a Proclamação da República, a Constituição de 1891 foi responsável por instituir a descentralização do ensino, atribuindo o ensino superior à União, e, aos Estados, a gestão do ensino primário e profissional.

A atuação do Governo Federal nesse período é classificada como omissa por Lizeu Mazzioni e Joviles Vitório Trevisol (2018, p. 23), essa ausência do poder federal resultou em
diversas reformas regionais. Isso fez com que cada sistema de ensino estadual caminhasse para um rumo distinto, com condições de desigualdade em termos de infraestrutura e de qualidade.

Em 14 de novembro de 1930, criou-se o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, o que, para Lizeu Mazzioni e Joviles Vitório Trevisol, (2018, p. 16) demonstra que apenas após o fim da República Velha é que o Governo Federal reconheceu a educação como tema nacional e tomou as primeiras medidas para a expansão do sistema público de ensino.

A criação da primeira versão do Ministério da Educação marca, portanto, o início de uma transformação na forma de enxergar a educação. Porém, essa transição entre a educação como um bem privado e um privilégio restrito aos grupos sociais mais abastados (MAZZIONI; TREVISOL, 2018, p. 18) permanece até os dias atuais.

Para fins de comparação, no ano de 1920, dez anos antes da criação do referido Ministério, o analfabetismo no Brasil era de 65%, caindo para 56,1% dez anos após a sua fundação (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2003, p. 6).

Entre 1930 e a Constituição de 1934 (MAZZIONI; TREVISOL, 2018, p. 26), os debates sobre as políticas educacionais se intensificaram com grande força entre os grupos conservadores católicos e movimentos como o Pioneiros da Escola Nova.

Os artigos 149 e 150 da Constituição de 1934 incorporaram esses debates, especialmente por estabelecerem a universalização da educação como política de Estado. Entretanto, esse avanço durou pouco tempo.

No ano de 1937, surge a Constituição do Estado Novo, a qual, de acordo com Paulo Ghiraldelli Júnior (2001, p. 74), foi um retrocesso em muitos aspectos educacionais. Dois motivos centrais dessa afirmação: enquanto a Constituição de 1934 previa a aplicação mínima de recursos, na educação, de 10% à União e 20% aos Estados e ao Distrito Federal, a Carta de 37 foi omissa nesse sentido e ainda não previu a gratuidade para todos.

A Constituição de 1946 volta a estabelecer a gratuidade e a universalidade do direito à educação, com os artigos 166 e 168. Em 1948, o Ministério da Educação dá um passo importante e institui a comissão responsável pela elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Contudo, a primeira LDB só foi aprovada em 1961, com a Lei nº 4.024, num cenário de avanço educacional, vez que o analfabetismo recuou de 56.1%, em 1940, para 39.7%, em 1960
24

(Inep, 2003, p. 6). Essa LDB, porém, representou, em alguns pontos, mais um retrocesso, como a retirada da obrigatoriedade do ensino.

A Constituição Federal de 1967 volta a estabelecer, no artigo 168, § 3º, II, o ensino obrigatório nos estabelecimentos primários oficiais, dos sete aos quatorze anos. No dia 11 de agosto de 1971, foi aprovada a Lei nº 5.692, a nova versão da LDB.

Assim, resta demonstrado que a história da educação brasileira é marcada por avanços e retrocessos constantes, inclusive nos mesmos temas. O Brasil entra na década de 1980 ainda com 25.9% da população de 15 anos ou mais analfabeta.

1.2 Educação pública após a Constituição Federal de 1988

O regramento educacional hoje perpassa, de maneira central, pelo aspecto constitucional da educação, a partir da Constituição Federal de 1988. A educação aparece, primeiramente, no artigo 6º, como um direito social, ao lado de saúde, trabalho, transporte, segurança, proteção à infância, entre outros. Ao longo do texto constitucional, a palavra “educação” é citada mais de 50 vezes, em suas diversas facetas.

Clarice Seixas Duarte (2007, p. 697) afirma que a educação, como descrita constitucionalmente, adquire o caráter de direito fundamental de natureza social. Disto decorre que sua proteção tem uma dimensão que ultrapassa a consideração de interesses meramente individuais.

Nesse sentido, mesmo que no âmbito do indivíduo, a educação seja a inserção no mundo da cultura e um bem individual, sob o espectro da sociedade ela é um bem comum (DUARTE, 2007, p. 697).

O artigo 23 impõe que é responsabilidade comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à educação. No aspecto legislativo, a competência é da União, dos estados e do Distrito Federal, de maneira concorrente, por força do artigo 24, IX.

A competência para oferecer programas de educação infantil e de ensino fundamental, que compreende boa parte da educação básica, é dos municípios, com cooperação técnica e financeira da União e dos estados, de acordo com o artigo 30, VI, CF/88.
Depois dessa aparição inicial no texto constitucional, a educação volta à centralidade no Capítulo III, como direito de todos e dever do Estado e da família, com o fito de garantir o pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício cidadão e para sua qualificação, pela literalidade do artigo 205.

DUARTE (2007, p. 698) afirma que o referido artigo consagra a universalidade do direito à educação, justamente pela utilização do termo direito de todos. Nessa reflexão, importante incluir que deve ser prestado sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, por força do artigo 3º, inciso IV, da CF/88.

Clarice Seixas Duarte (2007, p. 698) argumenta que, apesar de ser direito de todos, a sua implementação deve passar por uma escolha de alvos prioritários, por questões de vulnerabilidade, já que o objetivo da própria educação é a diminuição de desigualdades.

Para a temática do presente trabalho, o artigo 206, inciso IV, ganha singular importância, vez que estabelece que o ensino público será gratuito em estabelecimentos oficiais. Seguido também pelos incisos V ao VIII, que trazem os princípios da valorização dos profissionais de educação, gestão democrática, garantia do padrão de qualidade e piso salarial profissional.

Considerando a obrigação constitucional de garantir o padrão de qualidade do ensino, Clarice Seixas Duarte (2007, p. 705) afirma que o princípio da igualdade de condições deve direcionar as políticas públicas educacionais para a diminuição das imensas desigualdades sociais e regionais.

Ainda nesse sentido, dentro do padrão de qualidade estão incluídos inúmeros elementos, tais como o material didático e de apoio, a adequação dos currículos à realidade local, a implantação de sistemas de avaliação, a melhoria da remuneração e das condições do trabalho docente, a formação dos professores e outros.


Para Cury (2014, p. 1055-1056) pode-se partir daquilo que qualidade não é. Nesse aspecto, qualidade não é a desigualdade social existente, não é a falta de acesso que existe, não é a carência de valorização dos profissionais da educação, não é a falta de proficiência dos alunos nas disciplinas cursadas.
Acerca do acesso ao ensino, o inciso I, artigo 206, ressalta a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, como um princípio atrelado aos incisos II e III que afirmam a liberdade de aprender, ensinar e pesquisar, e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e a coexistência de instituições de ensino públicas e privadas.

O inciso III se conecta com o artigo 209, caput e incisos, que garantem à iniciativa privada a possibilidade de atuação no ensino, sob certas condições: o cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

A primeira definição constitucional de educação básica aparece no inciso I, artigo 208, como aquela que ocorre entre quatro e dezessete anos de idade, tendo sido incluída em 2009 pela Emenda Constitucional nº 59.

O termo já havia sido acrescentado à redação constitucional com a Emenda nº 53, de 2006, que estabeleceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O artigo 208, inciso I, ainda reforça a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica para todos. Da gratuidade e da obrigatoriedade do acesso à educação, extrai-se que (DUARTE, 2007, p. 704) o cidadão pode constranger o Estado, judicialmente, a garantir isso, claro, respeitando as competências de cada ente.

Além da oferta gratuita e do ensino obrigatório, os incisos do artigo 208 da CF/88 trazem outras garantias como a universalização do ensino médio gratuito, a educação especial, o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, ensino noturno, educação suplementar e educação infantil, definida como creche e pré-escola, de zero a cinco anos de idade.

Da leitura descontextualizada e desatenta do inciso IV, artigo 208, poder-se-ia compreender que as vagas em creches não estão incluídas no conceito de educação básica.

Isso porque, a educação infantil teve sua relevância compreendida ao longo dos anos, vez que antes estava atrelada à assistência social, o que explica a não inclusão, na educação básica, dos alunos de zero a quatro pelo inciso I, artigo 208.

Para corroborar esse entendimento, traz-se à baila a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, a qual trouxe importantes critérios e prioridades do financiamento da educação, focados no ensino fundamental, sem considerar a educação infantil.
Porém, em 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53, surgiu o Fundeb, que incluiu a educação infantil como um de seus objetos e metas, o que é um demonstrativo forte da mudança do olhar do legislador constitucional para a educação infantil.

Em linha cronológica, portanto, a educação infantil ganha maior centralidade no debate, principalmente após 2006, o que demonstra que o legislador constituinte não tinha, em 1988, a compreensão necessária e atual sobre a importância da educação infantil.


Esse fator conduz ao entendimento de que, como afirma Ana Paula Santiago do Nascimento (2012, p. 24), a educação infantil é a primeira etapa da educação básica, sendo subdivida em creche, para o atendimento de crianças de zero a três anos, e pré-escola, para crianças de 4 a 6 anos de idade.

O próprio judiciário reproduz essa perspectiva, como nas palavras do Ministro Relator Celso de Mello, em 23/08/2011,

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, as assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (STF. 2ª T. ARE n° 639337 AgR/SP. Rel. Min. Celso de Mello. J. em 23/08/2011)

No artigo 29 da LDB/96, a educação infantil aparece explicitamente como a primeira etapa da educação básica, com a finalidade de desenvolver a criança integralmente até 5 anos de idades, em seus aspectos psicológico, físico, social e intelectual.

Ademais, já colocado como direito social no artigo 6º, o constituinte ressaltou no parágrafo primeiro, artigo 208, que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. Ao frisar a importância do oferecimento de vagas, o parágrafo segundo, do mesmo artigo, estabelece a responsabilidade da autoridade competente em caso de não oferecimento, ou de oferta irregular.
O artigo 211 é responsável por estabelecer o regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, nos seus sistemas de ensino. No parágrafo primeiro, a União possui a responsabilidade de organizar o sistema federal de ensino, com função redistributiva e supletiva para os estados, Distrito Federal e municípios.

Aos municípios, o parágrafo segundo reserva, prioritariamente, o ensino fundamental e a educação infantil, enquanto o parágrafo terceiro dá aos estados e ao Distrito Federal a prioridade do ensino fundamental e médio.

Acerca do financiamento da educação, o artigo 212 determina que a União aplique, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos, compreendida aquela proveniente de transferências, e estados e Municípios 25%, no mínimo, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para a finalidade do trabalho, destaca-se o parágrafo quinto, artigo 212, que coloca como fonte adicional de financiamento, a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas.

O penúltimo artigo da Constituição/88 sobre a educação, art. 213, abre a possibilidade de aplicação dos recursos públicos em escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e que apliquem seus excedentes financeiros em educação.

Ao mesmo tempo, o parágrafo primeiro do referido artigo, permite que esses recursos sejam destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, em caso de falta de vagas em cursos regulares da rede pública na localidade. Todavia, obriga o Poder Público a investir prioritariamente na expansão de sua própria rede.

Portanto, o parágrafo primeiro, artigo 213, terá singular relevância no presente trabalho, vez que trata da aplicação de recurso público em escolas privadas, em formato de bolsas de estudo, desde que exista lei específica para tal.

A partir deste arcabouço constitucional, Clarice Seixas Duarte (2007, p. 698) afirma que a titularidade do direito à educação transcende o indivíduo singularmente considerado e recai sobre um grupo de pessoas indeterminado, ou de difícil determinação, incluindo as futuras gerações.

Essa reflexão faz com que se afirme que o direito à educação, tal como na Constituição Federal de 1988, é exercido individualmente, mas não pode ser analisado sem considerar sua dimensão coletiva e até mesmo difusa (DUARTE, 2007, p. 698).
No outro extremo da titularidade, o Poder Público é titular do dever jurídico de garantir a consecução desse direito, numa perspectiva progressiva (DUARTE, 2007, p. 698) que amplie cada vez mais as possibilidades de acesso à educação. A progressividade, porém, não pode ser utilizada como desculpa para postergar a universalização do acesso ao direito em si.

Clarice Seixas Duarte (2007, p. 700) argumenta que a progressividade, em verdade, seria um empecilho direto ao retrocesso da política social do Estado que resulta, direta ou indiretamente, numa cláusula de proibição do retrocesso social, a qual protege o núcleo essencial dos direitos sociais.

Reconhecendo as dificuldades econômicas e de planejamento para atingir a universalidade do direito à educação, DUARTE (2007, p. 701) complementa que, diante de recursos escassos, dentro do conceito de núcleo mínimo obrigatório, o Estado deve demonstrar que envidou todos os esforços para garantir as obrigações mínimas.

A proteção do direito à educação tem caráter tão forte e sólido que envolve a atuação dos três poderes. O Executivo (DUARTE, 2007, p. 703) deve implementar as políticas públicas necessárias à sua concretização; o Legislativo atua para ampliar as possibilidades existentes e destinar recursos financeiros; e o Judiciário deve julgar disputas para a consecução desse direito.

Concluindo, a educação é um direito fundamental de caráter social (DUARTE, 2007, p. 710), com posição de destaque no ordenamento jurídico; com aplicabilidade imediata, mas realização progressiva; que não pode ser suprimido da Constituição; pertence a todos, com prioridade às camadas mais vulneráveis; e com o papel importante dos três poderes.

Para Nina Stocco Ranieri (2009, p. 45) o direito à educação se beneficia das garantias constitucionais próprias dos direitos e garantias fundamentais, expressas no § 1º, do artigo 5º e do § 4º, inciso IV, artigo 60, e das normas internacionais relativas aos direitos humanos, por força do artigo 5º, parágrafo 2º.

Após a Constituição Federal de 1988, outras leis surgiram para disciplinar a educação e indicar os caminhos para a materialização desse direito fundamental de caráter social, algumas das quais já foram citadas anteriormente.

Apesar da menção já realizada, uma análise individual e destacada tem sua relevância, em alguns pontos. Primeiramente, a nova LDB, aprovada em 1996, apesar de já ter sido citada anteriormente, ganha especial destaque nesse momento do texto.
A Lei nº 9.394/96 é, até hoje, a última versão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, claro, passando por importantes modificações ao longo do tempo, destaque para a Lei nº 12.796/2013, que incorporou essas alterações no próprio texto da LDB consolidada.

Em seu segundo artigo, a LDB/96 coloca a educação como dever da família e do Estado, com a finalidade de desenvolver plenamente o educando e o seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

No artigo terceiro, delineia os princípios do ensino. Dentre eles, destaca-se o inciso I, vez que este estabelece a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. O inciso V, por sua vez, ressalta a coexistência entre instituições públicas e privadas de ensino, também como um princípio.

Além desses, ainda vale mencionar o inciso VI que reafirma o aspecto constitucional da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a gestão democrática do inciso VIII; a garantia de padrão de qualidade, com o inciso IX; e a garantia do direito à educação ao longo da vida, no inciso XIII.

O inciso X, artigo 4º, incluído em 2008 pela Lei nº 11.700, também tem o seu relevo para o presente estudo, vez que estabelece que o Estado deve assegurar vaga na escola pública mais próxima de sua residência, a toda criança a partir de quatro anos de idade.

Este inciso, porém, causa certo grau de estranheza e exige um esforço do intérprete normativo para entender os motivos da não inclusão das creches (zero a três anos) nesse dispositivo.

O parágrafo 4º, artigo 5º estabelece que a autoridade competente para garantir o ensino obrigatório está sujeita a crime de responsabilidade, caso fique comprovada sua negligência nesse sentido.

No artigo 7º, além das condições do artigo 209 da Constituição Federal, a LDB estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que esta tenha capacidade de autofinanciamento, salvo as exceções do artigo 213 (recurso público em escolas privadas, com ou sem fins lucrativos).

Os artigos 16, 17 e 18 deixam evidente que as instituições de ensino mantidas pela iniciativa privada também são integrantes dos sistemas de ensino federal, ou estadual, ou municipal.
No artigo 19, a LDB separa em três categorias administrativas as instituições de ensino, quais sejam: i) públicas, aquelas criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público; ii) privadas, instituições mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; e iii) comunitárias.

Esse artigo será objeto de debate nos capítulos 3 e 4 do presente trabalho, em que essa divisão estática entre público e privado será discutida, tendo em vista que esta legislação educacional da década de 90 talvez não tenha acompanhado a discussão sobre o que é público e o que é privado.

De acordo com a LDB, as escolas precisam cumprir três requisitos cumulativos para serem públicas: a) serem criadas ou incorporadas pelo poder público; b) serem mantidas pelo poder público; e c) serem administradas pelo poder público.

A imprecisão da norma gera inúmeros questionamentos sem respostas legais para tal. Primeiro, se uma escola for criada pelo poder público, financiada e mantida pela administração pública, gerida por servidores públicos nos aspectos pedagógicos e somente na parte administrativa da unidade ser administrada por uma entidade privada, ela deixará de ser uma escola pública?

Esse questionamento não é irreal, o capítulo 4 do presente trabalho irá demonstrar que existem iniciativas de emparelhamento na educação que a escola possui dois diretores, um servidor público para fazer a gestão pedagógica e um membro de uma entidade privada para cuidar da parte administrativa da escola.

Outra questão relevante é sobre o termo “incorporadas” pelo poder público. O que é essa incorporação? A partir do momento que a administração pública opta por financiar e manter determinada escola, isso se configura como incorporação da unidade pelo Estado?

As organizações sem fins lucrativos que prestam serviços educacionais financiadas pelo poder público, são ou não integrantes da educação pública? Se o critério for o da LDB, não, vez que entrariam como escolas comunitárias e não como escolas públicas. Todavia, se o critério adotado for o de ser mantida e incorporada pela administração pública, elas passam a ser escolas públicas lato sensu.

Eis que aparece, portanto, uma válvula de escape da doutrina jurídica. Quando um termo passa a não ser mais suficiente para abarcar as possibilidades desenvolvidas no decorrer dos
anos, cria-se artificialmente uma concepção _stricto sensu_ e uma concepção _lato sensu_ da mesma expressão.

O debate sobre os limites da definição de escola pública precisa ocupar os espaços da doutrina administrativista para que soluções sejam encontradas. A LDB inclui três categorias de escolas, as escolas privadas, as escolas públicas e as escolas comunitárias. Contudo, as escolas comunitárias seriam públicas ou privadas?

As escolas comunitárias são pessoas jurídicas de direito privado, com legislação específica para sua constituição, mas que atendem um interesse público, são financiadas pelo poder público e cumprem o papel da administração pública onde ela não consegue atingir.

Não é possível entender essas escolas como escolas privadas nem como escolas públicas _stricto sensu_. Por esse motivo, o conceito de escola pública está sendo transformado todos os dias no Brasil e passa a ser uma opção do legislador e do gestor público definir aquilo que irá tratar como educação pública ou não.

Nesse sentido, o legislador estadunidense opta por chamar as escolas do modelo _charter_ como escolas públicas. O modelo será explicado no capítulo 4 e muito se assemelha ao formato de organizações da sociedade civil no Brasil, todavia, em território brasileiro, a iniciativa é compreendida como algo que não é público e nem privado, por opção do legislador e por uma questão cultural.

Para findar essa discussão e retomá-la caso a caso no capítulo 4, e quando alunos que seriam integrantes da educação pública não possuem vaga em escolas públicas tradicionais e o poder público concede bolsa para eles estudar em escolas privadas com ou sem fins lucrativos?

A escola que recebe o pagamento do poder público (direta ou indiretamente) não se torna escola pública, naturalmente. Entretanto, esse aluno, mesmo matriculado em uma escola privada, permanece como um educando membro da educação pública, tendo em vista que o financiamento de sua matrícula é realizado pelo poder público que utiliza as escolas privadas como ferramenta para a consecução de sua finalidade educacional.

Nas situações nas quais o poder público cria um programa de financiamento privado de escolas públicas em caráter de doações com ou sem alguma contrapartida ao particular, essa escola passa a ser menos pública do que unidades que recebem apenas recursos públicos? E se toda a reforma predial da escola for paga com dinheiro de parceiro privado?
Não é simples definir essa questão, mas os impactos culturais, gerenciais e jurídicos dessa escolha legislativa são de grande relevo. Dessa forma, a doutrina administrativista precisa se debruçar no tema e verificar se a sugestão ora feita se consolida realmente de que hoje existem escolas públicas tradicionais (*stricto sensu*) e escolas públicas *lato sensu*.

Noutra perspectiva, o artigo 25 da LDB estabelece a obrigatoriedade de que as autoridades responsáveis alcançem a relação adequada entre o número de alunos e de professores, com a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

De acordo com o artigo 67, também relevante para o trabalho, os sistemas de ensino devem promover a valorização do profissional da educação, assegurando o piso salarial, a formação continuada, a progressão da carreira, as condições adequadas de trabalho, entre outros direitos.

No artigo 68, os recursos financeiros da educação são disciplinados, com detalhamento nos artigos seguintes e destaque especial ao artigo 70, no qual está especificado o que é possível ser utilizado como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dentre os incisos do artigo 70, dá-se ênfase aos incisos V e VI. O primeiro versa sobre a possibilidade de despesas com atividades-méio; o segundo inclui a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.

O artigo 77 da LDB tem praticamente o mesmo teor do artigo 213 do texto constitucional: estabelece a possibilidade de destinar recurso público para bolsas de estudo em escolas privadas, no caso de não existir vaga na rede pública tradicional, com um diferencial importante. A CF/88 prevê esta possibilidade apenas para escolas do ensino fundamental e médio; já a LDB não faz essa limitação.

No ano de 2007, a Lei nº 11.494 foi editada, a fim de regulamentar o Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006. Esta lei, inclusive, está passando por revisão, com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15/2015, vez que o Fundeb termina sua vigência no final de 2020, por força do artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Outra norma extremamente importante é a Lei nº 13.005/14, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE) até 2024. O PNE prevê aumento de investimento público em educação e também tendo consequência nos municípios e estados, vez que esses passaram a ter a obrigação de elaborar o seu próprio plano educacional.
As diretrizes do PNE estão no bojo do artigo segundo e incisos, dentre elas a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais e a melhoria da qualidade da educação.

Para o presente estudo, o Anexo da Lei Federal no 13.005/2014 ganha relevância, porque nele estão incluídas as metas específicas a serem atingidas em todo o país, todas elas respeitando as diretrizes do seu artigo 2º.

MAZZONI e TREVISOL (2018, p. 34) relatam que entre 2004 e 2013, período anterior à Lei do PNE, o atendimento em creches de 0 a 3 anos cresceu 78.5%, e a taxa de analfabetismo caiu para 7.2%, em 2016.

Todavia, a desigualdade, em especial entre etnias e rendas, é marcadamente grande e outros resultados continuam negativos, apesar de todos os investimentos e de toda a estrutura normativa criada.

Nina Beatriz Stocco Ranieri (2013, p. 13) afirma que para grande parte da população brasileira, as diversas prerrogativas inerentes ao direito à educação são desconhecidas, assim como as instituições democráticas e os benefícios do regime democrático são desconhecidos por essa parcela da sociedade.

1.3 Um retrato da educação no Brasil

Apesar de todo esse arcabouço jurídico-constitucional, os resultados na seara educacional do Brasil não são satisfatórios. Claro, é importante frisar que o país vem evoluindo ao longo dos anos, mas não na velocidade desejada.

No âmbito internacional, de acordo com o Relatório Econômico da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2018, p. 31), o Brasil investe 5.4% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, bem acima da média dos outros países integrantes da organização.

Mesmo com todo esse investimento, o desempenho nos testes do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) coloca o país em 65º lugar, entre 70 países, na avaliação de matemática, por exemplo.
O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), de 2017, demonstrou que sete em cada dez alunos do 3º ano do ensino médio tinham nível insuficiente em português e matemática.

Outro dado que assusta é que, em 2003, na obra Mapa do analfabetismo no Brasil, o Inep (2003, p. 10) demonstrou que no Brasil 35% dos analfabetos já frequentaram a escola. Isso é outro elemento que revela o fracasso do ensino brasileiro.

No que concerne ao número de analfabetos no país, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2017, p. 2) revelou que em 2017 existiam 11,5 milhões. Além disso, somente 15% das famílias pobres com crianças de 3 anos ou menos têm acesso a creches, enquanto naqueles núcleos familiares mais afluentes, 40% têm acesso à pré-escola (OCDE, 2018, p. 33).


No ensino médio, o sistema educacional brasileiro está incluindo mais jovens, porém, longe da meta de 91.5% dos jovens de 15 a 17 anos de idade estarem na escola. Apenas 68.7% estão no ensino médio, e a diferença na taxa líquida de matrículas entre brancos e pretos chega a 12 pontos percentuais (Todos pela educação, 2019, p. 12).

Acerca do ensino integral, o país retrocedeu de 2017 para 2018, tendo uma queda de 35.4% nas matrículas nos anos iniciais, e de 30.8% nos anos finais do ensino fundamental (Todos pela educação, 2019, p. 12).

A desigualdade é escancarada pelo dado de que apenas 14.1% das crianças de nível socioeconômico muito baixo têm nível suficiente de leitura. Esse mesmo dado chega a 83.5% das crianças de nível socioeconômico mais alto (Todos pela educação, 2019, p. 12).

O Anuário (2019, p. 17) revela também que, quando se analisa o final do terceiro ano do ensino médio, a proficiência em Língua Portuguesa no nível socioeconômico mais baixo é de 17%, dando um salto para 83% nos jovens com maior nível socioeconômico.

Ademais, o impacto desses dados é sentido, inclusive, na renda do brasileiro. O rendimento médio de trabalhadores de 18 a 29 anos com o ensino fundamental incompleto era de R$ 884,01 em 2017, muito inferior ao dos trabalhadores com superior completo, que tinham rendimento médio de R$ 2.799,76.
A desigualdade também é verificada entre as regiões brasileiras: 16.5% dos professores do Nordeste só possuem formação em nível médio, número que é de 6.4% na região Sudeste.

São dados impactantes que dão indícios de que o sistema brasileiro de educação pode estar precisando de novos formatos de prestação do serviço. Essa realidade não é única da educação, ela perpassa por toda a concepção de serviço público e suas reformas gerenciais, como será discutido no capítulo 2.

Com o regramento da educação explicitado, passa-se para a análise da educação como um serviço público e todas as consequências relacionadas ao tema, para, nos capítulos 3 e 4, analisar-se os modelos de delegação da prestação.
CAPÍTULO 2: SERVIÇO PÚBLICO E EDUCAÇÃO BÁSIMA

O capítulo 2 da presente obra ocupa o espaço de apresentar o conceito de serviço público que se utiliza no presente trabalho, a partir de todos os princípios a ele relacionados, a noção de educação como serviço público e sua forma de prestação e titularidade.

2.1 Serviço público: tipologia e formas de classificação

Mesmo não sendo o objeto central do trabalho, faz-se de suma importância esclarecer o conceito de serviço público escolhido, vez que existe intensa discussão doutrinária sobre o tema.

Além do debate doutrinário, a concepção adotada de serviço público impacta diretamente na própria construção lógica do trabalho. Por essa razão, resta evidente a necessidade de explicitar o conceito aqui usado.

De acordo com Alexandre Santos de Aragão (2008, p. 239), serviço público é uma noção em permanente crise. Pode-se estabelecer momentos e marcos históricos de transições mais marcantes, todavia, a crise sempre estará presente, vez que é parte da sua natureza acompanhar a transformação da própria sociedade.

Odete Medauar (2018, p. 316) acrescenta ainda o elemento político a esta discussão, vez que identificar uma atividade como serviço público remete também ao plano da concepção política dominante, além da concepção de Estado e de seu papel.

À medida que a sociedade e a compreensão do papel do Estado evoluem, os elementos constituintes do termo “serviço público” também são modificados. Em visitação aos apontamentos doutrinários, Alexandre Santos de Aragão (2008, pp. 143-149) afirma existirem quatro acepções de serviço público extraíveis da Constituição Federal de 1988: amplíssima; ampla; restrita; e restritíssima.

O próprio texto constitucional traz menções ao serviço público sob diferentes óticas. O artigo 175, da CF/88, por exemplo, refere-se à titularidade do poder público na prestação de serviços públicos, com a possibilidade de concessões ou permissões. Noutra análise, o seu artigo 197 versa sobre o serviço de saúde como sendo de relevância pública.

Alexandre Santos de Aragão (2008, p. 144) explica que a acepção amplíssima de serviço público advém da escola clássica do direito administrativo, que considera todas as atividades
exercidas pelo Estado como serviço público. Com base nessa concepção, todo o Direito Administrativo em si seria sobre serviço público.

A concepção ampla define que serviço público é quando o Estado exerce uma atividade para proporcionar diretamente aos indivíduos comodidades e utilidades, independentemente de cobrança por isso e da titularidade ser exclusiva do poder público (ARAGÃO, 2008, p. 148).

Essa definição, portanto, inclui tanto os serviços públicos econômicos, quantos os serviços sociais e os serviços *uti universi*.

Alexandre Santos de Aragão (2008, p. 149) ainda esclarece que a concepção restrita é aquela que abrange apenas as atividades prestacionais que tenham um liame imediato com os indivíduos, cujos beneficiários possam ser identificados, e a fruição possa ser quantificada. Ficam excluídos os serviços *uti universi*, aqueles insusceptíveis de serem remunerados pelos seus beneficiários diretos, apenas incluindo os serviços públicos econômicos e os sociais.

Já a acepção restritíssima de serviço público abarca, sob titularidade exclusiva do Estado, apenas os serviços específicos e divisíveis, em que é possível a identificação de quem o usufrui e em que proporção. São exploráveis pela iniciativa privada somente por concessão ou permissão (ARAGÃO, 2008, p. 149).

Aqueles que concordam com essa última concepção, estão, portanto, excluindo do bojo de serviço público os serviços *uti universi* e os serviços sociais não titularizados pelo Estado com exclusividade (como a educação).

São caminhos distintos que levam a conclusões completamente diferentes; não é apenas uma escolha. O impacto gerado pela decisão por uma das acepções de serviço público é muito grande.

Aragão (2008, p. 157) afirma que a concepção restrita de serviço público é a mais operacional, porém, detalha melhor aquilo que para ele é serviço público: todas as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocados pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, independente de reserva de titularidade, desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remunerada, com vistas ao bem-estar da coletividade.

O ponto seguinte dessa discussão leva à literalidade da Constituição Federal, em especial no artigo 175, o qual demonstra que incumbe ao poder público a prestação de serviços públicos de maneira direita ou sob regime de concessão ou permissão. Cabe acrescentar a essa leitura, a
Emenda Constitucional n° 19/98, que passou a permitir essa exploração mediante consórcios públicos e convênios.

Em sua obra *Direito Administrativo Moderno*, Odete Medauar (2018, pp. 316-317) aponta dois elementos comuns às atividades qualificadas como serviço público: i) o vínculo orgânico com a administração; e ii) a submissão total ou parcial de seu regime jurídico ao Direito Administrativo.

Sobre o primeiro elemento, não significa necessariamente que a atividade seja executada por órgão público. Na verdade, o vínculo orgânico com a administração surge a partir de dois outros pontos: a presunção de serviço público, quando a atividade é exercida pelo próprio poder público; e a relação de dependência entre a atividade e a presença orgânica da administração, ou seja, o poder público aqui atua como controle para além do poder de polícia.

Paulo Macera (2016, p. 337), noutra perspectiva, expõe que a titularidade do serviço público por um ente não significa que sua prestação tenha caráter monopolístico. Em verdade, quando um ente público atrai a titularidade para si, ele o faz com base em elementos justificantes do interesse público.

O autor (2016, p. 240) ainda esclarece que a distinção entre “serviço público” e “serviço social” vem perdendo sua força, observação que interessa ao presente trabalho. Isso ocorre porque é possível falar em delegação de ambos; também pois a gratuidade pode estar prevista nos dois casos, bem como a universalidade.

Como explica Thiago Marrara (2020, p. 16), até 2017, tampouco havia definição geral do conceito no plano infraconstitucional, lacuna esta que foi suprida pelo artigo 2º, II, do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei n. 13.460).

O Código define serviço público como “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgãos ou entidades da administração pública”.

Essa definição legal apresenta alguns problemas, dentre os quais destaca-se o fato de que o serviço público não é uma atividade necessariamente “exercida” pela administração pública.

Thiago Marrara (2020, p. 17) aponta que essa inovação legislativa também não esclarece os fatores que diferenciam o serviço público de outras atividades do Estado, o que mantém a necessidade do esforço doutrinário para melhorar essa compreensão.
Após o exame doutrinário necessário, portanto, pela atualidade e completude da definição, o presente trabalho considera como serviço público o dever estatal, atribuído a determinado ente federado, contraposto a um direito do cidadão-consumidor, criado por opção política do próprio Estado (mediante lei ou pela própria Constituição) que, visualizando determinados “fatores justificantes” da avocação da titularidade (total ou parcial) de determinado serviço, criou para si a obrigação de zelar pela prestação dessa atividade, por meio de: intervenção direta, delegações, autorizações, exploração de privados mediante a forte presença da regulação, ou pela combinação destas formas (MACERA, 2016, p. 240).

Essa conceituação conduz à compreensão de que não há motivo para impedir, a priori, a atuação de agentes privados para auxiliar o atingimento da universalização da atividade e seus objetivos.

Sob o ponto de vista doutrinário e jurisprudencial, existe — e continuará existindo — o debate sobre a categorização de “serviços públicos”, o que é natural e justificável. Todavia, a ótica do “tudo ou nada” não cabe ao tema, uma vez que sua construção é gradual e determinada a partir da quantidade de elementos justificantes para definir se algo é serviço público ou não.

2.2 Princípios do serviço público

O regime jurídico de um instituto é construído também a partir de seus princípios, o que não é diferente na noção de serviço público. Com os princípios estabelecidos, tem-se a sedimentação do conceito, com a sua especificidade e singularidade.

Os serviços públicos também estão sujeitos à essa construção, sejam eles prestados por pessoas de direito público ou por pessoas de direito privado. A noção de serviço público adequado é o primeiro grande princípio, o qual abarca outros em seu bojo.

2.2.1 Princípio da adequação do serviço público

O primeiro dos princípios é a adequação do serviço público. Nesse sentido, artigo 6º, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.987, de 1995, consolidou o entendimento de que serviço público adequado é aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária.
Em 2017, o Código do Usuário do Serviço Público, Lei Federal nº 13.460, em seu artigo quarto alterou o subprincípio da “eficiência” para “efetividade” e acrescentou a “transparência”.

Desse princípio extrai-se uma gama enorme de subprincípios ou princípios derivados, os quais serão apresentados.

2.2.1.1 Regularidade

Dinorá Grotti (2003, p. 287) define regularidade como a prestação devida de acordo com as regras, normas e condições preestabelecidas para esse fim, ou que lhe sejam aplicáveis.

Disso se infere que a prestação do serviço público será inadequada quando violar alguma condição preestabelecida, norma ou regra determinada em sua pactuação ou disciplina.

No cenário brasileiro atual, ainda mais sob a perspectiva educacional, esse subprincípio dá margem a alegar que grande parte da prestação do serviço público de educação básica é inadequada, vez que, por exemplo, o descumprimento da quantidade mínima de professores por aluno\(^1\) é rotineiro, bem como a falta dos documentos legais para o funcionamento da escola\(^2\), que mesmo assim continua atuando.

2.2.1.2 Continuidade

O princípio da continuidade dos serviços públicos deriva de sua indispensabilidade, de seu caráter essencial e do interesse geral que o serviço satisfaz (GROTTI, 2003, p. 261). Por esse motivo, sua prestação não pode ser interrompida, salvo raríssimas exceções, que devem estar previstas em atos normativos.

Todavia, não há a necessidade de continuidade física da atividade, exige-se apenas que ela seja prestada todas as vezes que for necessária. Isso porque, a demanda pelo serviço público em questão pode ser permanente ou de prestação periódica.


Em 2020, por exemplo, devido ao cenário de pandemia, a prestação do serviço público de educação básica foi suspensa, até que as redes se adaptassem ao formato virtual de sua prestação, sem as aulas presenciais.

A suspensão das aulas presenciais, portanto, foi justificada pelo combate à COVID-19, contudo, para garantir a continuidade do serviço, passou-se a prestar esse serviço de maneira virtual, com a utilização de tecnologia para tal.

Há que se discutir, claro, o fato de que uma parte considerável das crianças e jovens (em especial aqueles que moram em regiões periféricas) não possuem acesso à internet, situação sobre a qual deve-se refletir: há continuidade da prestação do serviço nesse caso?

A prestação, quando não chega a seu usuário final da maneira devida, cumpre o princípio da continuidade do serviço público?

2.2.1.3 Eficiência ou efetividade

A eficiência, enquanto princípio derivado do serviço público adequado, está contida na ideia de boa administração, um conceito econômico que estabelece, segundo Dinorá Grotti (2003, p. 298), parâmetros relativos de aproveitamento ótimo de recursos escassos para a realização máxima de resultados desejados.

Desta feita, a perspectiva legal da eficiência tem enfoque no resultado e no alcance das finalidades estabelecidas para o serviço público. Sob o olhar educacional, também é um princípio constantemente violado, tendo em vista a precária qualidade dos resultados educacionais alcançados no Brasil.

2.2.1.4 Segurança

Apesar de não existir a segurança absoluta, esse subprincípio estabelece que a prestação do serviço público não pode incorrer em risco para a integridade física e emocional dos usuários e daqueles relacionados diretamente à prestação.

Nesse sentido, o aspecto de segurança legítima é aquele que também não inviabiliza a própria prestação do serviço, mas traz uma prestação segura ao seu usuário, uma equação que depende também da ponderação entre custo-benefício.
2.2.1.5 Atualidade

A atualidade é um princípio derivado que possui outras denominações, como adaptabilidade e mutabilidade. Todas elas traduzem a ideia de que o serviço público não pode ser deteriorado, deve ser prestado com as tecnologias e acompanhar o seu avanço.

O artigo 6º, parágrafo segundo, da Lei nº 8987/1995, define atualidade como a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Isso garante (ou deveria garantir) que a prestação dos serviços públicos acompanhe a constante transformação das necessidades da população. Dinorá Grotti (2003, p. 295) afirma que esse subprincípio justifica também o exercício de muitas das prerrogativas do poder público sobre o serviço, em especial o da alteração ou extinção unilateral do contrato para melhor adequação às finalidades de interesse público.

Noutra perspectiva, a leitura isolada desse princípio poderia conduzir ao entendimento de que a prestação dos serviços públicos deve ser sempre com a utilização das tecnologias mais avançadas. Todavia, esse subprincípio deve ser analisado juntamente com todos os outros, vez que a relação custo-benefício pode não ser a mais benéfica no caso.

2.2.1.6 Generalidade ou universalidade

O subprincípio da generalidade, conhecido também como universalidade, é a possibilidade de que o serviço seja exigido por todos. Isso significa que, satisfeitas as condições para a sua prestação, deve atender a todos, independentemente do poder aquisitivo.

Segundo Dinorá Grotti (2003, p. 288), essa característica permite que o usuário exija a prestação daqueles que possuem a competência e a titularidade do serviço público, ou de quem foi instituído para executá-lo.

A generalidade, em última análise, é a igualdade dentro do critério da proporcionalidade (GROTTI, 2003, p. 289). Os iguais serão tratados igualmente na proporção de suas igualdades, e os desiguais serão tratados desigualmente, na medida de suas desigualdades.

Aplicado à perspectiva educacional, resta evidente que o serviço deve ser disponibilizado para que todos usufruam, sem distinção e sem elitização do serviço.
O Código do Usuário do Serviço Público (Lei Federal nº 13.460/2017), em seu artigo quinto, inciso III, estipula a possibilidade de estabelecer prioridades legais para o atendimento, como às pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo.

Em verdade, esse dispositivo legal não exclui a universalidade do serviço, apenas estabelece algumas prioridades no atendimento, baseadas em legislação específica para tal feito.

Apesar desse princípio derivado ser um dos mais relevantes, também é constantemente violado no que concerne à educação básica, em especial na educação infantil (zero a cinco anos), por exemplo com o déficit de vagas.

2.2.1.7 Cortesia

O subprincípio da cortesia se resume ao bom atendimento e acolhimento ao usuário do serviço público prestado. Ele se relaciona diretamente com o dever de urbanidade do próprio servidor público, constante do artigo 116, XI, da Lei nº 8.112/1990.

Dessa forma, ao mesmo tempo que é um direito do usuário do serviço público, também é um dever do seu prestador. Além disso, também fundamenta a criação de órgãos de ouvidoria, como preceitua o artigo 13, da Lei nº 13.460/2017.

2.2.1.8 Modicidade tarifária

O serviço público adequado demanda que, naqueles casos em que se aplica tarifa, ela seja módica, acessível para todos os potenciais usuários.

A discussão sobre a modicidade inclui outro elemento: a gratuidade. Dinorá Grotti (2003, p. 290) afirma que a gratuidade depende da opção política, tendo em vista que a Constituição Federal e as legislações infraconstitucionais podem estabelecer a gratuidade de determinados serviços públicos.

---

Ainda, a gratuidade pode ser estabelecida para um grupo específico de pessoas e não à sua totalidade. Nesse aspecto, a própria CF/88, em seu artigo 206, IV, estabeleceu a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

Interessante trazer à baila o artigo 242 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determinou que a gratuidade não se aplicaria às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação da Constituição, que não fossem total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.

Se o legislador colocou a atividade a um nível tão importante como sendo um serviço público, não teria lógica se para dele usufruir, seu usuário precisasse despender grandes quantias. A partir dessa análise, portanto, surge a modicidade tarifária.

Em síntese, a modicidade estabelece que o usuário, na fruição do serviço público não gratuito, não pode ser onerado excessivamente. Contudo, não é simplesmente um imperativo de valor reduzido, mas sim a ideia da menor tarifa possível em face do custo para a prestação do serviço adequado.

É possível entender também a modicidade como parte integrante e fundamental da universalidade do serviço público, vez que se o valor pago para usufruir do serviço for excessivo, pode excluir de sua possibilidade de fruição uma parcela considerável da população.

2.2.1.9 Transparência

A transparência é um corolário da administração pública e está consolidada em inúmeras normas, em suas múltiplas facetas e exigências, inclusive na Constituição Federal, no artigo 37, caput (como publicidade) e reforçada por outros dispositivos, como o direito à informação, do artigo 5º, XXXIII.

Contudo, somente com o advento do Código do Usuário do Serviço Público, em 2017, a transparência passou a ser um princípio derivado da ideia de serviço público adequado.

Não há possibilidade de se falar em administração pública gerencial e ignorar a transparência (GROTTI, 2003, p. 311). Quanto maior a descentralização da prestação do serviço público, e quão mais elevada a participação de particulares, mais apurada deve ser a publicidade.
Porém, isso não exclui que o próprio poder público também esteja obrigado a ter o maior patamar de transparência, inclusive em decorrência do artigo 3º, inciso I, da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o qual determina que a informação só é sigilosa depois de procedimento adequado para tal, ou seja, as informações são públicas e assim devem permanecer, salvo exceções.

2.2.2 Outros princípios relacionados

Apesar de não estarem contidos expressamente na ideia de serviço público adequado que a legislação traz sobre o tema, existem outros princípios que o conjunto normativo e a doutrina estabelecem para o serviço público.

Existem diversas construções doutrinárias nesse sentido, as quais, todavia, não são parte indispensável do presente trabalho. Uma das precursoras da temática do serviço público após a Constituição Federal de 1988 – e o norte dessa pesquisa nesse quesito –, Dinorá Grotti (2003, p. 300), acrescenta a igualdade; a neutralidade; a obrigatoriedade e a responsabilidade como princípios de serviço público sob a égide constitucional.

2.2.2.1 Igualdade

A igualdade, enquanto princípio de serviço público, é extraída do *caput* do artigo 5º, da CF/88, que estabelece a igualdade de todos perante a lei. Ela é compreendida como uma garantia para todos os usuários do serviço público de que lhes seja dispensado tratamento igual, sem qualquer discriminação injustificada.

Nesse ponto, mais uma vez, a igualdade que se pretende é a igualdade material, que obriga o poder público a atender os desiguais na medida de suas desigualdades, e os iguais na medida de sua igualdade.

Qualquer distinção pretendida deve ser justificada, e exige-se razoabilidade do motivo, para cuja checagem, de acordo com Dinorá Grotti (2003, p. 301), deve-se examinar o fim desejado.

Além da razoabilidade, a igualdade traz consigo a proporcionalidade, a qual deve ser verificada no caso abstrato e no concreto. A título de exemplo, o artigo 13, da Lei nº 9.987/95
permite o estabelecimento de tarifas diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

Sob a perspectiva educacional, esse princípio garante (ou deveria garantir) a possibilidade de que aqueles indivíduos em situação de maior vulnerabilidade social recebam tratamento diferenciado, na medida das suas desigualdades.

Nesse sentido, a igualdade se aplica aos serviços *uti singuli* e aos *uti universi*, mesmo que exista discordância doutrinária nesse ponto. Isso porque, mesmo nos serviços prestados a toda a comunidade, existe a possibilidade de se estabelecer diferenças para garantir a igualdade material.

### 2.2.2.2 Neutralidade

Neutralidade, como explica Dinorá Grotti (2003, p. 307), estabelece que o funcionamento do serviço deve apenas levar em conta exigências do interesse geral e não pode ser utilizado para beneficiar interesses particulares e alheios ao serviço público.

Apesar dessa concepção, outros autores compreendem a neutralidade como um princípio decorrente da igualdade. Justamente por estabelecer que a prestação do serviço não pode estar condicionada a uma determinada concepção filosófica, ideológica ou religiosa, a neutralidade estaria contida na ideia de igualdade.

Ambos os posicionamentos têm fundamento, mas compreender a neutralidade como parte integrante da igualdade ou como princípio independente é indiferente para a presente pesquisa. Isso porque, a prestação do serviço público deve respeitar a pluralidade política, cultural e de crenças do país, as quais são reconhecidas e tuteladas pela Constituição Federal.

Eis uma discussão relevante para a pesquisa: e as escolas filantrópicas que recebem dinheiro público e possuem vertente religiosa? Elas estão sujeitas à neutralidade ou podem aplicar seu ideário? Podem exigir dos seus pretensos alunos (custeados com dinheiro público) que sigam a perspectiva religiosa que orienta aquela escola?

Essas e outras perguntas serão respondidas ao analisar o papel dessas instituições nos capítulos 3 e 4 quando se explicará se essas instituições prestam serviço público ou não e quais os limites aplicáveis a esse aspecto no ordenamento jurídico.
2.2.2.3 Obrigatoriedade

O princípio da obrigatoriedade está além da mera obrigação da administração pública de garantir a prestação do serviço. Ele inclui a exigibilidade, isto é, a possibilidade de o usuário exigir a prestação do serviço.

Entretanto, isso não obriga o poder público a criar novos serviços não-obrigatórios, mas, uma vez criados, o princípio entra em ação. O Estado torna-se obrigado a prestar o serviço (ou garantir a prestação delegada) a todos que o solicitem.

A falta de vagas suficientes, em especial para a educação infantil, faz com que, pelo princípio da obrigatoriedade (ou exigibilidade), o número de demandas judiciais para pleitear vaga em creche seja a maior, dentre as temáticas de educação⁴.

2.2.2.4 Responsabilidade

Dinorá Grotti (2003, p. 313) aponta que a responsabilidade não é normalmente mencionada pela doutrina como princípio dos serviços públicos. Apesar disso, há que se destacar sua importância: o poder público é responsável patrimonial por sua atuação em geral, inclusive pelo funcionamento dos serviços públicos enquanto ação prestacional pública.

Compreender a responsabilidade como princípio do serviço público implica em ressaltar a importância da possibilidade de imputar responsabilidade (subjetiva ou objetiva) ao prestador do serviço público.

No que concerne à educação, a depender do modelo utilizado para a prestação do serviço, é necessário discutir os níveis de responsabilização e seus parâmetros, elementos que serão tratados no terceiro e no quarto capítulo.

Por exemplo, no modelo de voucher (exposto no capítulo 4), pelo qual a administração pública concede uma bolsa em escola particular para aquele que deveria ser incorporado à educação pública tradicional, até que ponto vai a responsabilidade do ente público? E a da escola?

---

2.3 Educação como serviço público

O item anterior introduz o tema de serviço público e os elementos constituintes desse conceito, sob a perspectiva do presente trabalho. A partir disso, portanto, analisa-se a educação como serviço público (ou não).

Denise Martins Moretti (2013, p. 82) afirma que a educação, quando oferecida pelo Estado, é considerada serviço público. Todavia, quando prestada por particulares, ainda é questão jurídica controversa. O Supremo Tribunal Federal tangenciou o tema na ADI 1.266/BA, em 2005, com discordância entre os ministros da Corte.

O relator da ADI foi o Ministro Eros Grau, responsável por definir, ao julgar o mérito da ação, os serviços de educação prestados pelo Estado, ou por particulares, como serviço público não-privativo.

Sob essa ótica, os serviços educacionais podem ser prestados pelo setor privado independentemente de concessão, permissão ou autorização. Porém, como é serviço público, as entidades educacionais particulares devem acatar as normas gerais de educação nacional e aquelas impostas pelo Estado-membro no exercício de sua competência legislativa.

O ministro relator ainda completa alegando que a Constituição Federal versa, literalmente, no artigo 209, que o ensino é livre à iniciativa privada, e essa menção expressa à liberação ao setor privado para atuar demonstra que a educação é serviço público.

Ao contra-argumentar, o Ministro Ayres Britto reafirma que a educação é pública e privada ao mesmo tempo, vez que admite as duas titularidades, não sendo, portanto, serviço público típico.

Em sua manifestação, o Ministro Sepúlveda Pertence acompanha o Ministro Ayres Britto, mas sob a alegação de que a educação é uma atividade privada sujeita a regulamentações públicas.

O presente trabalho concorda com o Ministro Ayres Britto que a educação não é um serviço público típico, porém, discorda que não seja um serviço público. Desta feita, acompanha-se o entendimento do Ministro Eros Grau, ao bem definir a educação como um serviço público não-privativo.
Sob a ótica doutrinária, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 235) afirma que educação é sim serviço público, mas serviço público próprio quando assumida pelo Poder Público; e serviço público impróprio quando prestada por iniciativa de particulares.

Seguindo a conceituação adotada pelo presente trabalho, educação é serviço público tendo em vista que é um dever do Estado, atribuído a todos os entes federativos com diferentes atribuições prioritárias, contraposto ao direito do cidadão-consumidor de ter acesso à educação de qualidade, criado por opção política do próprio Estado no texto constitucional e com a obrigação do poder público de zelar pela sua devida prestação.

Entender educação como serviço público é diferente de compreender o espaço de sua prestação como público. Isso porque, a definição de escola pública também é uma opção do legislador que, a depender de sua compreensão ideológica e política, escolhe definir aquela unidade como pública.

Não há, novamente, como conceituar sob a concepção do “tudo ou nada”. O formato de prestação do serviço público educacional está em constante transformação e uma escola será pública se o legislador escolher assim a denominar e se a população corroborar com esse entendimento.

Escola pública stricto sensu é aquela instituída e criada pelo poder público, mantida e administrada pela administração pública e financiada por recursos públicos. Todavia, escola pública lato sensu pode abarcar unidades instituídas e criadas por parceiros privados, porém, administradas em conjunto pelo setor privado e o setor público; aquelas instituídas e criadas pelo poder público, mas mantidas e administradas pela iniciativa privada sob financiamento público; ou escolas que independentemente de sua criação, são financiadas com recurso público e administradas pela iniciativa privada.

Essas são algumas possibilidades que serão demonstradas no capítulo 4, as quais obrigam o legislador e a doutrina a refletirem sobre os critérios para se definir uma escola como pública ou não, demonstrando a insuficiência da definição da LDB sobre o tema.

Dinorá Grotti (2003, p. 156) esclarece que, do próprio princípio federativo, extrai-se que a competência para organizar e disciplinar a prestação do serviço público é do ente estatal. Assim sendo, essa pessoa política poderá fazê-lo por seus próprios órgãos, meios e recursos, ou optar por transferir sua prestação a outro sujeito, que não o titular do serviço.
A educação é um serviço de titularidade dos entes federativos por força do artigo 23, inciso V, da Carta Magna e por ser um direito social previsto no artigo 6º. O artigo 23 estabelece expressamente que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à educação.

O artigo 205 da Constituição Federal de 1988 ainda determina que a sociedade é uma colaboradora do Estado na missão de garantir a educação como direito de todos e dever dos entes federativos, juntamente com a família.

Como já explicado, o ensino é livre à iniciativa privada mediante o seu cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo poder público, conforme determina o artigo 209 do texto constitucional. Isso não retira o caráter de serviço público da educação, conforme já exposto, e mantém a administração pública como titular dele.

Esse elemento dá um indício do que será enfrentado nos próximos itens e capítulos. Apesar da titularidade do Estado, a forma de prestar o serviço público de educação pode obter variados formatos.

2.4 Delegação, terceirização, parcerias, parcerias público-privadas ou privatização?

Os elementos apresentados no presente capítulo dão embasamento suficiente para o próximo passo da discussão: qual o termo correto para definir os fenômenos ora estudados?

É cediço que a temática traz uma carga ideológica demonstrada na construção terminológica de cada autor e nas premissas que adota acerca daquilo que se configura como delegação, privatização, parcerias, terceirização e parceria público-privada.

De fato, a disputa fica centrada no termo “privatização”. De um lado, o espectro ideológico identificado com a esquerda refuta a possibilidade e constrói fundamentações de maneira a trazer uma carga negativa para o fenômeno.

Em outra perspectiva, aqueles que se identificam com as pautas liberais e tradicionalmente de direita, fazem o movimento contrário ao buscar a demonstração de que esse fenômeno é positivo e traz inúmeros resultados.

Não há problema nesse embate, ele é salutar e deve existir sempre pautado em evidências. Neste trabalho, por sua vez, busca-se (de forma quase hercúlea) apresentar o fenômeno e sua
essência de forma isenta, sem o intuito de convencimento de sua utilidade ou inutilidade para a administração da educação básica no país.

O ordenamento jurídico pátrio já abre certas possibilidades de atuação do particular na educação básica. Portanto, o esforço do trabalho é buscar a análise de modelos internacionais e sua aplicabilidade no Brasil, de acordo com a legislação vigente, e modelos que já são utilizados no país.

A discussão terminológica ganha central importância na pesquisa, vez que o trabalho científico restaria viciado se se partisse apenas de uma premissa consolidada do autor.

A construção do capítulo passa pela discussão do termo internacionalmente mais utilizado “parceria público-privada”, dos termos “privatização” e “terceirização”, usados nacionalmente, do termo tecnicamente correto para definir grande parte dos fenômenos estudados “delegação”, e pela tentativa de pacificação a ser proposta por meio do conceito de “parceria”.

Ao refletir sobre a maior participação do particular nos serviços públicos, Alexandre Santos de Aragão (2008, p. 375) destaca que a flexibilidade e instrumentalidade do Direito Administrativo Econômico não pode significar a simples liberalidade em favor do particular, sem os benefícios para o Estado e para o interesse público, observação esta que norteia toda a concepção do presente trabalho.

Nessa discussão, Norman LaRocque (2008, p. 8) opta pelo termo “parceria público-privada (PPP)”, vez que envolve o setor privado e o setor público trabalhando juntos para atingir um objetivo, no caso, educacional, social e econômico, e representa também uma modificação do modelo tradicional de prestação do serviço público.

Theresa Adrião (2018, p. 9), por sua vez, sustenta que a adoção de expressões como “parceria público-privada” serve como acobertamento dos processos em análise. Para ela, o que existe não é uma colaboração, mas sim a subordinação formal e concreta da educação ao setor privado. Essa privatização da educação básica, segundo ADRIÃO (2018, p. 9), vem se materializando no Brasil desde o final do século XX.

Em contraposição a essa forma de analisar o fenômeno, LaRoque (2008, p. 8) diferencia PPP de privatização. A privatização implica em uma transferência permanente de controle para o privado; na parceria público-privada, por sua vez, não há uma sobreposição de forças, mas uma somatória para atingir um objetivo comum.
Nesse sentido, o setor público continua tendo um papel essencial, mas de definir o escopo do negócio, determinar prioridades, objetivos, resultados a serem alcançados e os incentivos fornecidos para que esses elementos sejam atingidos (LAROCQUE, 2008, p. 8).


O termo delegação se aproxima bastante de explicar grande parte dos fenômenos e modelos que serão discutidos, todavia, continua insuficiente e não consegue englobar todos eles, como será demonstrado.


A outorga ocorre quando há transferência da prestação, por lei, para entidade criada por determinado ente federativo e integrante da administração indireta, mas este não é fenômeno objeto deste trabalho.

Já a delegação, acontece quando o ente federativo transfere por contrato (concessão) ou ato administrativo (permissão ou autorização) a execução de serviço a particular, sob condições regulamentares e sob o controle do próprio ente — este representa grande parte dos fenômenos que estão sob análise.

Quando o poder público transfere a execução do serviço público da educação básica, sem alteração da sua titularidade, para uma entidade de direito privado, perfaz, tecnicamente, as características concernentes à delegação.

De acordo com Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2003, p. 112), uma vez efetuada a delegação, opera-se a investidura dos sujeitos que a recebem nos serviços que lhes hajam sido delegados, porém, o delegante continua a ser o senhor desses serviços.

A atividade é, e continua sendo, em si mesma, pública, vez que não há modificação, ou desconfiguração, da Constituição Federal de 1988. Um exemplo extremo dessa aplicação concerne aos agentes notariais e de registro, com relação aos quais a responsabilidade civil do Estado continua abrangendo os seus atos.
Como esclarece Thiago Marrara (2015, p. 256), a delegação é um fenômeno técnico jurídico que foi intensificado nas últimas décadas por dois fatores centrais que estão fora do direito: fator administrativo e fator econômico.

O primeiro fator está situado no plano operacional, representado pela ação burocrática do ente prestador, a qual demonstrou sinais de fraqueza e fracasso, responsável pelo fortalecimento do gerencialismo.

Já o fator econômico é refletido pelo próprio tamanho do Estado, que se tornou grande e caro, o que incentiva direta ou indiretamente a privatização das estatais e a delegação de serviços públicos.

Reforçando essa concepção, Natália Cesário e Thiago Marrara (2016, p. 454) revelam ainda que essa transformação significativa do Direito Administrativo, ocorrida após 1990, aconteceu, principalmente, em face da necessidade de se ter maior eficiência e reduzir custos do aparato estatal.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 46), esse processo de delegação é uma descentralização administrativa que ocorre quando o poder público transfere atribuições a outras pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas.

Todavia, se o presente trabalho optasse por utilizar o termo “delegação”, excluiria do seu bojo vários níveis de participação dos particulares na educação básica, vez que se concentraria apenas nos fenômenos que implicam no ato do poder público de transferir o exercício de determinada atividade pública para o ente privado.

Ou seja, somente estudar-se-iam as ocasiões nas quais a administração transfere, por concessão, autorização ou permissão, a execução de determinada atividade da educação básica para o setor privado.

Nesse sentido, a pesquisa teria uma limitação desnecessária que diminuiria sua própria capacidade de compreensão da aproximação entre setor público e privado na educação básica, tendo em vista a grande gama de possibilidades que surgiram ao longo dos anos.

Acerca dessa questão terminológica, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 227) argumenta que o direito administrativo moderno foi invadido por termos novos para designar institutos antigos, apenas com a diferença de que hoje vêm carregados de nova ideologia. Afirmação que o presente trabalho faz questão de frisar e ressaltar, por ser tão certeira.
Noutra perspectiva, utilizar o termo “parceria público-privada” confunde o leitor e, por vezes, o próprio pesquisador. Carlos Ari Sundfeld (2005, p. 53) esclarece que a expressão pode ser utilizada de duas formas paralelas: em sentido amplo ou restrito.

Da análise conjunta da obra Parcerias sociais, termos de fomento e de colaboração: brevíssimos comentários à Lei 13.109 de 2014, de Thiago Marrara, e Public-Private Partnerships in Basic Education: an international review, de Norman LaRocque, vê-se que as vantagens que justificam as “PPPs” apontadas pelo segundo autor, assemelham-se aos motivos da contratualização acentuada na década de 1990, que iniciou a era das parcerias, contratos e busca de consenso entre setor privado e público.

Os motivos da referida contratualização (MARRARA, 2015b, p. 1) e busca de apoio no mercado, em entidades com ou sem fins lucrativos, realizada pelo Estado, são, basicamente: a) melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos; b) estimular ações de interesse público; c) ampliar infraestrutura econômica e social; e d) reduzir custos de manutenção do aparato estatal.

Nesse mesmo sentido, Norman LaRocque (2008, p. 32) revela que o formato de “parceria público-privada” está sendo empregado de diversas formas ao redor do mundo, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento. As vantagens desse formato são, potencialmente:

a) aumentar o nível de investimentos destinados à educação básica, justamente pela maior flexibilidade da fonte do recurso, em especial nas iniciativas filantrópicas;
b) caráter suplementar no oferecimento de vagas, já que o poder público não consegue acompanhar o crescimento do número de crianças;
c) trazer para o setor da educação pública a capacidade de inovação e o conhecimento do setor privado;
d) permitir que as autoridades governamentais da educação se concentrem na função de definir as políticas de planejamento, fiscalização e garantia da qualidade do serviço prestado;
e) como o governo fornece apenas os objetivos e resultados a serem alcançados, retira parte da burocracia dos meios para atingir esses pontos, o que pode resultar em maior inovação no procedimento de aprendizado;
f) direcionar a contratação, por parte da administração pública, de pessoal mais especializado para cumprir as funções de garantia da qualidade do serviço e de fiscalização;
g) introduzir uma relação a longo prazo entre setor privado e público, o que pode aproximar os interesses de ambos;

h) reduzir a captura política das escolas e diminuir o grau de corrupção na educação;

i) transformar os custos do serviço em algo mais transparente, com a utilização de contratos explícitos; e

j) gerar eficiência e estímulo à inovação, vez que aguça as pressões competitivas no setor educacional.

Todos os pontos ressaltados por Norman LaRocque, portanto, convergem com aqueles apresentados por Thiago Marrar de maneira sumarizada.

Importante ressaltar, em contrapartida, que as “PPPs” educacionais possuem suas potenciais desvantagens, como demonstra Norman LaRocque (2008, pp. 32-33):

a) pode representar uma perda do controle da educação, por parte das autoridades governamentais;

b) gerar uma possível abertura para a privatização total;

c) risco de alargar as desigualdades entre ricos e pobres, já que o benefício da escolha ainda continua sendo restrito; e

d) expor o governo a riscos financeiros e de performance, se os contratos não forem bem delineados.

Como o presente trabalho é científico, imparcial e não tem o intuito de defender ou comprovar a supremacia de um modelo sobre o outro, é essencial demonstrar que os pesquisadores do tema apresentam os dois lados: as vantagens e as desvantagens.

Retornado ao debate sobre a conceituação em si, parcerias público-privadas (PPPs), em sentido amplo (SUNDFELD, 2005, p. 53), são os múltiplos vínculos de trato continuado entre administração pública e particulares, para viabilizar o desenvolvimento de atividades de interesse geral. Elas se diferenciam dos meros contratos entre setor privado e público, vez que estes não geram relação contínua, ou não criam interesses comuns juridicamente relevantes.

Com essa compreensão ampliada, Carlos Ari Sundfeld (2005, pp. 53-54) inclui no bojo das PPPs a concessão de serviço público, contratos de gestão, termos de parceria, outros mecanismos que viabilizam o uso privado de bem público. A base legal, portanto, da parceria público-privada lato sensu não está na Lei de PPP, mas sim em legislações esparsas, consolidadas a partir dos anos 1990.

Desta feita, não é tecnicamente errado atrelar os fenômenos de delegação da educação básica às “parcerias público-privadas”, apenas é impreciso. Por essa imprecisão, o presente trabalho utilizará PPP em seu sentido estrito e adotará outro termo como geral para a devida compreensão dos fenômenos ora analisados.

Continuando a análise sobre qual termo melhor representa os fenômenos de aproximação entre setor privado e público no oferecimento da educação, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 7) afirma que privatização é um conceito, ou processo, em aberto, que pode assumir diferentes formas, todas com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado.

Desse ponto de vista, não está tecnicamente errada a utilização do termo “privatização” para se referir aos processos de delegação da educação. Todavia, o termo traz consigo uma carga ideológica que deve ser evitada no presente trabalho, e abarca uma infinidade de possibilidades, o que poderia conduzir à imprecisão terminológica do trabalho.

Por essa razão, quando os textos analisados utilizarem “privatização”, isso será respeitado, mas apontado como uma definição imprecisa para a presente pesquisa.

Ainda, existem aqueles que rebatem a reflexão ora exposta para dar ao fenômeno o nome de “terceirização”. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 229) explica, porém, que não tem fundamento jurídico a terceirização que tenha por objeto determinado serviço público como um todo, além do que, terceirização é apenas uma das formas de privatização (DI PIETRO, 2015, p. 217).

Se a decisão fosse pelo termo “terceirização”, seriam trazidos para a discussão uma infinidade de aspectos e debates próprios desse instituto, que tem grande relevância na atuação do setor privado e vem ganhando espaço na administração pública também. Esses aspectos próprios da “terceirização” enviesariam a construção que se pretende realizar no presente trabalho e, ao mesmo tempo, seria um termo insuficiente para abarcar os fenômenos da educação.
Como não poderia ser diferente, o presente trabalho encontra na doutrina desenvolvida pela Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro o vocábulo correto e mais abrangente para a definição do estudo ora realizado: parceria.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra *Parcerias na Administração Pública* (2015, pp. 23-24), usa o termo “parceria” para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado para a consecução de fins de interesse público.

Há, portanto, colaboração entre a iniciativa privada e o poder público, nos âmbitos social e econômico, para a realização do interesse público, mesmo que o particular objetive ter lucro nessa relação.

Desta feita, a natureza econômica da atividade não é essencial para caracterizar a parceria, assim como não é a ideia de lucro, vez que pode existir parceria também com entidades privadas sem fins lucrativos.

Desse conceito de “parceria”, extrai-se que existe um universo muito amplo de possibilidades a serem desenvolvidas. Segundo a autora (2015, p. 24), a parceria pode ser formalizada por diferentes instrumentos jurídicos e servir a variados objetivos.

De maneira geral, o objetivo padrão de uma parceria é, direta ou indiretamente, a diminuição do aparelhamento do Estado, pois delega ao setor privado algumas atividades que são (ou deveria ser) realizadas pelo poder público. O resultado disso é a diminuição, ou até mesmo a extinção, de órgãos públicos e entidades da administração.

Di Pietro (2015, p. 25) acrescenta que a parceria também serve ao objetivo de trazer maior eficiência, vez que introduz, pelo menos na teoria, procedimentos diferentes dos utilizados pela administração pública burocrática.

A autora (2015, pp. 24-25) separa quatro grandes grupos de possibilidades de parceria, ou subespécies de parceria, quais sejam:

a) formas de delegação da execução de serviços públicos a particulares: por meio de concessão e permissão de serviços públicos; parcerias público-privadas; e também por contrato de gestão com organizações sociais, quando estas prestam serviço público;

b) meio para 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, com os contratos de prestação de serviços, obras e fornecimento, sob a forma de empreitada ou concessão administrativa;

d) instrumento de desburocratização e de instauração da administração pública gerencial, por meio dos contratos de gestão.

É cediço que existe uma transformação constante no papel do Estado e um aprimoramento constante (por vezes não tão constante assim) do Direito Administrativo e da legislação para suprir necessidades específicas que surgem.

O direito positivo, porém, não tem conseguido acompanhar essas mudanças. Formas de delegação de serviços públicos ou modalidades de emparelhamento de maneira geral vêm surgindo por meio de atos unilaterais ou acordos de vontade (DI PIETRO, 2015, p. 61), como formas de descentralização por colaboração.

Muitas vezes, inclusive, esses formatos surgem sem qualquer previsão legal, por decisão puramente administrativa; ou mesmo com autorização legislativa, entretanto, de constitucionalidade duvidosa em alguns casos.

Em meio aos novos papéis que a iniciativa privada tem assumido, à ressignificação da administração pública e ao esforço dos legisladores pátrios para viabilizar meios para a consecução do interesse público, a obra, de fato, que serve como norte administrativista para o presente trabalho é justamente *Parcerias na Administração Pública*, de Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

A pesquisa desenvolvida testou inúmeros termos para encontrar aquele que melhor se encaixava na proposta. Passou por privatização, terceirização, delegação (este que seria o segundo mais adequado encontrado), parcerias público-privadas, para, finalmente, encontrar o vocábulo “parcerias” tal como especificado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Todavia, a referida obra analisa o contexto geral da administração pública, o que não ocorre no presente trabalho. Em verdade, para se adequar cem por cento ao tema, aqui se justifica o título correto e definitivo: *Parcerias na educação básica pública: o papel dos entes privados*.

A partir desse título, portanto, a existência das escolas particulares e a sua atuação *stricto sensu* não é parte constituinte do trabalho. Essa atuação se refere ao permissivo constitucional do artigo 209, que afirma que o ensino é livre à iniciativa privada.
Nesses casos, portanto, tem-se a atuação habitual e tradicional do setor privado na exploração das atividades de ensino, sem qualquer óbice para além do cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização do poder público.

O objeto a ser analisado pela presente obra, desta feita, é exatamente os meios pelos quais a administração pública utiliza, em maior ou menor proporção, a atuação de entidades privadas para a prestação do serviço público de educação básica pública, com maior ou menor relação com o objeto final deste serviço: a relação professor-aluno e a aprendizagem.

Quando o legislador constituinte formatou o sistema educacional, já o criou com a possibilidade de o setor privado explorar a atividade de ensino particular paralelamente à atuação do setor público com a exploração da atividade de ensino privado.

O que vem sendo transformado ao longo do tempo é exatamente a maior participação de entidades privadas na prestação dessa atividade dentro do escopo do ensino público, em maior ou menor medida.

A revisão internacional que é utilizada como um dos parâmetros para o presente trabalho é o Public-Private Partnerships in Basic Education: an international review, de Norman LaRocque. Ao analisar um compilado de experiências internacionais, o autor traz algumas conclusões potencialmente balizadoras para modelagens que se queiram construir.


Esse cenário deve ser delineado para possibilitar que o privado atue com efetividade e eficiência, além de garantir que o interesse público seja protegido pela entrega de uma educação de qualidade (LAROCQUE, 2008, p. 39).

Faz-se necessário também que o governo estabeleça uma divisão clara de responsabilidade entre os entes federativos, para trazer um nível maior de segurança para as partes envolvidas. Nesse sentido, também é importante que haja uma separação explícita dentro da estrutura administrativa do governo entre modelo de prestação direta e modelo de emparceiramento na educação.

Isso porque, como a educação deve ser uma política de Estado, não de Governo, visando a sua continuidade, deixar a administração dos dois modelos sob um mesmo órgão permite que
determinada gestão passe a discriminar o modelo de aquisição da prestação, prejudicando toda a estrutura.

Dessa forma, Norman LaRocque (2008, p. 40) alerta que não é aconselhável que se mantenha a responsabilidade pela prestação, regulação e aquisição da prestação sob o mesmo “braço” do governo. Inclusive pelo fato de que a presença de entidades privadas na educação básica pode afetar a viabilidade de escolas públicas tradicionais.

A partir desse contexto, o autor ressalta a relevância de se construir uma agência governamental independente, com informação e habilidade suficientes para o desenho dos contratos e sua devida fiscalização.

Essa agência precisa ter objetivos e indicadores de qualidade bem delineados, assim como referenciais de valores. O conhecimento dessa agência reguladora deve incluir a parte administrativa, financeira e específica da educação, para que seja capaz de entender os valores envolvidos (LAROCQUE, 2008, p. 41).

A adoção de modelos de emparceiramento exige também uma mudança drástica de pensamento e cultura entre os agentes públicos, vez que seu papel também é, muitas vezes, modificado. Eles deixam de ser os prestadores diretos para serem gestores de contratos, com a responsabilidade de fiscalização da prestação do serviço.

No que envolve a parte financeira, as agências devem ser dotadas de sistemas de monitoramento para investigar possibilidades de fraude e garantir que os pagamentos sejam realizados de maneira legítima, segura e dentro dos prazos (LAROCQUE, 2008, p. 41).

O governo passa a ter o papel também de desenvolver manuais, de checklists, padrões contratuais e divulgação das melhores práticas nesse tema, resumindo os materiais em guias sobre desenvolvimento de parcerias público-privadas.

O procedimento licitatório também é um elemento central para o sucesso dessas parcerias, construído de maneira transparente, garantindo a competição, e incluindo organizações com ou sem fins lucrativos (LAROCQUE, 2008, p. 42).

Nesse aspecto, a licitação possui dois papéis. O primeiro, no curto prazo, garantir que o menor preço seja pago pelo serviço de melhor qualidade. Considerando o longo prazo, um procedimento licitatório transparente diminui a possibilidade de corrupção no decorrer da relação contratual.
O controle de qualidade e o monitoramento constante realizado por mecanismos independentes são elementos indispensáveis para o sucesso das parcerias público-privadas na educação (LAROCQUE, 2008, p. 42).

Indicadores de performance devem ser previstos e devem estar bem delineados no âmbito governamental e explícitos nos contratos com as entidades do setor privado, de maneira a dar clareza, segurança jurídica e transparência ao processo.

Norman LaRocque (2008, p. 43) traz alguns exemplos possíveis de serem utilizados como indicadores de qualidade: ganhos de aprendizagem; níveis de leitura; resultados de provas padronizadas; redução da evasão escolar; relação professor-aluno; redução do absentismo.

Entretanto, LaRocque (2008, pp. 43-44) alerta que esse mecanismo de sanção e incentivo baseados em indicadores deve ser utilizado com cuidado, vez que pode gerar perversões no próprio sistema já que o contratado irá se concentrar nesses indicadores para cumprir o contrato.

Por exemplo, ao definir o resultado nas provas padronizadas como elemento central dessa relação sanção/incentivo, o poder público pode gerar um foco exacerbado no aspecto acadêmico daquela unidade escolar, renegando a atenção a outros aspectos essenciais da educação, como aprender a trabalhar em equipe.

Outra possibilidade a ser combatida é que o foco extremo nessas provas pode fazer com que as escolas passem a recusar alunos sem histórico de bom desempenho, o que seria uma forma de discriminação e criaria uma aberração no próprio modelo (LAROCQUE, 2008, p. 44).

Por outro lado, isso não significa que os indicadores de performance não devam ser utilizados na relação sanção/incentivos financeiros. Eles são essenciais para garantir o cumprimento do interesse público, para aproximar o setor público do privado (LAROCQUE, 2008, p. 44).

O autor afirma que os modelos de maior sucesso oferecem maiores níveis de flexibilidade aos parceiros privados no que concerne à sua organização para a prestação do serviço, especialmente na área de pessoal, mas também na alocação de recursos. Não há sentido em adotar o modelo de delegação e vincular os prestadores à mesma burocracia aplicável às escolas públicas tradicionais, isso inviabilizaria o sistema.

Os resultados obtidos na área da educação demandam tempo, por isso, a utilização desses modelos de delegação demanda uma relação de longo prazo, como acontece no Reino Unido com contratos de 25-30 anos; na Colômbia, com contratos de 15 anos; no Egito, com 2 anos
para a construção da escola e 13 anos para sua operação; e nas escolas charter, de 3 a 5 anos em média (LAROCQUE, 2008, p. 46).

Contudo, cabe um alerta que a aproximação do setor privado da educação pública não implica em resultados automaticamente. Ludger Woessman (2006, pp. 2-3) demonstra que os dois países que se destacam nas avaliações internacionais de educação são a Finlândia e a Coreia do Sul, a primeira com 100% de financiamento público e 97% de gestão pública de escolas e a segunda nação é marcada por 51% de financiamento privado e 49% de gestão privada de escolas.

Do exposto, extrai-se que o modelo público de educação e o modelo misto de educação possuem experiências bem-sucedidas, nenhuma é, em si, garantia de resultados.

A opção por relações de longo prazo também possui riscos, como a vinculação por muito tempo do poder público a um prestador ruim e o limite da concorrência no setor (LAROCQUE, 2008, p. 46). Apesar disso, caso o contrato seja bem delineado, seguindo todos os critérios necessários e adotando indicadores explícitos de qualidade como elementos de sanção/incentivo, esse tipo de vínculo pode ser evitado.

Os elementos supramencionados são apontados pelo autor como destaques importantes para modelos que apresentam altas taxas de sucesso. Para que pesquisadores possam validar a obra de Norman LaRocque em solo brasileiro, todavia, faz-se necessário que a construção jurídica desses emparceiramentos seja descrita sob um panorama geral, o que será realizado pelo presente trabalho nos próximos capítulos.
CAPÍTULO 3: PARCERIAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Após a exposição dos conceitos essenciais sobre o emparceiramento em si, sobre a educação básica, o capítulo presente tem a função de estabelecer a nomenclatura a ser utilizada para os modelos de delegação da educação básica, vez que também existe um embate nessa seara.

Na primeira parte do capítulo, serão demonstrados os instrumentos jurídicos que o ordenamento brasileiro oferece para o emparceiramento entre entidades privadas e poder público em seus diferentes níveis.

Na segunda parte, será esclarecido como os doutrinadores separam os modelos de emparceiramento e quais conceitos o presente trabalho utiliza para construir e adotar a sua nomenclatura.

A literatura oferece uma série de possibilidades de nomenclatura para os mesmos fenômenos. Como foi demonstrado no capítulo 2, o termo mais adequado para a finalidade da pesquisa é parceria, não delegação, não privatização, nem terceirização ou parceria público-privada. Diante dessa premissa básica, analisa-se a compreensão de autores sobre a temática.

Nessa perspectiva, também não existe consenso doutrinário sobre os termos para agregar experiências em modelos específicos. A gama de possibilidades é enorme, fato este que dificulta ainda mais o esforço dos autores nessa construção.

No presente trabalho, não existe a busca por esgotar o tema e estabelecer modelos padrões imutáveis e insubstituíveis. O fundamento da pesquisa consiste em delinear as possibilidades de parceria entre o setor público e o privado na prestação da educação básica, seja qual for o nível de intensidade dessa parceria.

Alguns autores já fizeram um esforço interpretativo para desenhar modelos que agregassem as experiências conhecidas de participação do ente privado na prestação do serviço de educação. Antes de passar-se a verificar a compreensão dessas experiências e encontrar modelos que as compatibilizem, outra análise conceitual surge como essencial.
3.1 Instrumentos jurídicos possíveis para as parcerias

Os capítulos 1 e 2 esclarecem que existe a possibilidade da atuação de entes privados no serviço público de educação básica. A próxima etapa natural seria estabelecer quais são esses modelos e quais são suas especificidades.

Todavia, sob o ponto de vista do Direito Administrativo, faz-se de suma importância analisar os instrumentos jurídicos presentes no ordenamento brasileiro pelos quais essas parcerias se tornam possíveis.

É evidente que a inventividade do gestor público em educação, em quaisquer níveis, seja o gestor da unidade escolar, o responsável pela Secretaria Municipal de Educação, pela Secretaria Estadual ou o próprio Ministro da Educação, e até mesmo os atores do legislativo, pode ser enorme e encontrar saídas para além dos instrumentos jurídicos que serão apresentados.

Contudo, ao apontar-se os olhos para o ordenamento pátrio vigente, verifica-se que as possibilidades de parceria entre entes públicos e privados para a prestação do serviço público em educação não escapam dos seguintes instrumentos: convênios, contratos de gestão, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, assemelhados a esses e outros com fins lucrativos.

Como obra norteadora do presente trabalho, nesse aspecto, Fernando Dias Menezes de Almeida surge com particular importância, pelo texto *Contrato Administrativo*. Ele sistematiza os módulos convencionais necessários para a criação de situação jurídica, incluindo os instrumentos jurídicos supramencionados e outros que não possuem pertinência temática com as parcerias na educação.

O que ele chama de “módulos convencionais” está centrado no sentido jurídico-estrutural de contrato (MENEZES DE ALMEIDA, 2012, p. 237). Nesse contexto, importante destacar que o presente trabalho não pretende esgotar a temática.

Qualquer tentativa de detalhar todos os módulos supracitados seria superficial e não seria condizente com o aprofundamento que a doutrina específica traz acerca deles. Sendo assim, o intuito dessa etapa é se apoiar na sistematização de Fernando Dias Menezes de Almeida, com o fito de demonstrar algumas das possibilidades de formalização de eventuais parcerias na educação.
Ademais, esses módulos convencionais podem abranger casos em que uma nova situação jurídica é criada necessariamente a partir de um acordo de vontades, ou casos em que o Poder Público tem o poder unilateral de decisão para criar, por si só, uma nova situação jurídica, mas decide substituir o exercício desse poder por um acordo de vontades (MENEZES DE ALMEIDA, 2012, p. 238).

A primeira hipótese é mais extensa e possui ligação intrínseca com o emparceiramento na educação básica, enquanto a segunda não agrega situações jurídicas pertinentes ao tema.

Desta feita, as parcerias na educação básica surgem pelo intermédio necessário de um acordo de vontades entre Administração e particular. Não se vislumbra uma hipótese – pelo menos no ordenamento pátrio – na qual o Poder Público decida, unilateralmente, que determinada entidade particular assuma a prestação do serviço de educação pública.

Se assim o fosse, não existiria o emparceiramento e a convergência de vontades, elementos indispensáveis ao correto prosseguimento da atuação em conjunto na educação básica.

Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, pp. 239-240) separa os acordos de vontade em três possibilidades: a) módulos convencionais de cooperação; b) módulos convencionais de concessão; e c) módulos convencionais instrumentais.

3.1.1 Módulos convencionais de cooperação

A característica que marca todos os módulos convencionais de cooperação é, certamente, a atuação em conjunto com a mesma finalidade, uma conjunção de esforços para um fim comum, vinculado à função pública da Administração ou à atividade privada entendida como de interesse público, constituindo ou não pessoas jurídicas distintas (MENEZES DE ALMEIDA, 2012, p. 239).

Importante frisar que a legislação permite eventual especificação dos regimes que envolvem os módulos convencionais de cooperação no nível dos Estados e dos municípios. Apesar disso, a análise será centrada na legislação federal, com possíveis exemplos de outros entes federativos, de modo que restaria incompleta qualquer tentativa de verificar o arcabouço normativo de 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) município.
Nessa perspectiva, os consórcios (administrativos ou públicos), mesmo sendo módulos convencionais de cooperação, não poderiam ser utilizados para o emparceiramento na educação ora tratado, vez que eles são utilizados com o fito de criar a cooperação entre entes federativos, ou seja, não entre o ente federativo e um particular.

Desta feita, a partir da sistematização de Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 241), extrai-se os possíveis módulos convencionais de cooperação para as parcerias na educação:

a) convênio (em sentido amplo);

b) contrato de repasse;

c) contrato de gestão;

d) termo de parceria;

e) figuras ligadas ao fomento a atividades privadas

f) termo de colaboração;

g) termo de fomento;

h) acordo de cooperação.

3.1.1.1 Convênios (em sentido amplo)

O termo convênio não possui uma conceituação pacificada na doutrina e nem na legislação, como será exposto.

Na Lei Federal nº 8.666/93, “convênio” aparece nove vezes e tem sua disciplina no artigo 116, de forma genérica, junto com acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

A sua celebração depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, com uma série de pré-requisitos, estabelecidos no parágrafo primeiro do mesmo artigo:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Nessa perspectiva, existe um esforço doutrinário em distinguir (ou aproximar) a figura dos convênios da concepção tradicional de contratos. Do ponto de vista prático, Menezes de Almeida (2012, p. 243) esclarece que essa distinção não possui fundamento relevante em termos de consequências jurídicas e pode levar a conclusões indesejáveis, como a defesa de que o regramento licitatório não se aplicaria a esse módulo convencional.

Teoricamente, porém, os convênios seriam constituídos a partir da formatação de interesses e finalidades em comum, enquanto os contratos tradicionais seriam lastreados em interesses opostos. Os signatários dos convênios estariam em posições jurídicas semelhantes, apenas diferindo sobre em que seria sua cooperação para a consecução daquele fim.

É bem verdade que podem existir convênios cujos interesses sejam contrapostos e contratos que tenham finalidades em comum.

Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 243) sustenta ainda que a opção da Administração pelos convênios (e não contratos) se dá pela existência de uma maior margem subjetiva de obrigações recíprocas, afastando-se o maior rigor legalmente previsto para se firmar contratos.

Isso não significa, porém, que as regras de contratação pública não se aplicam aos convênios. A regra geral de licitação também se aplica a esse módulo convencional, inclusive por determinação expressa do artigo 116, da Lei nº 8.666/93, e do artigo 184, da Lei nº 14.133/2021.

Mesmo que os convênios tratem de entidades sem fins lucrativos, o Poder Público pode optar por estabelecer critérios técnicos para avaliar a qualidade das propostas apresentadas pelos interessados. Essa discricionariedade passa a ser uma obrigação, a partir do momento em que existem muitos particulares que podem atingir aquela finalidade, de maneira a evitar burla.
É notório que a figura dos convênios aparece em diversos casos de desvios de recursos públicos, algo que deve ser combatido e só será quando da devida aplicação da legislação já vigente.

A própria concepção amplíssima sobre convênios gera uma falsa sensação de desburocratização completa e, portanto, um caminho livre para a utilização indevida de recursos públicos.

Apesar da prática demonstrar o contrário, a transparência (pelo menos na teoria) é algo muito presente nesse instrumento, vez que, após a assinatura do convênio, é necessário, dar ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

Também no sentido do estrito cumprimento do plano de trabalho estabelecido, a remuneração do convênio só é liberada se a entidade estiver cumprindo aquilo que se comprometeu. Quando da não comprovação da regular aplicação do recurso, ou quando do desvio de finalidade da utilização do recurso, as parcelas ficam retidas até o saneamento da situação.

Noutra perspectiva, como se verá em outras ocasiões desse trabalho, é importante ressaltar que, no dia 1º de abril de 2021, foi sancionada a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei Federal nº 14.133, que já está vigente, podendo, o administrador público, no prazo de dois anos, optar pela aplicação dela ou da legislação anterior.

Diferentemente da Lei Federal nº 8.666/93, a Nova Lei de Licitações versa apenas três vezes sobre os convênios. Ao mesmo tempo, mantém a visão genérica, ao colocá-los ao lado de outros instrumentos jurídicos como acordos, ajustes e congêneres, no artigo 184.

Existem ainda os convênios de cooperação, citados no artigo 241 da Constituição Federal e regulamentados pela Lei nº 11.107/2005, o qual, porém, versa sobre relações interfederativas e não entre entes públicos e privados. Dessa forma, esses não são parte do objeto do presente trabalho.

A título exemplificativo apenas, cita-se o Projeto Mãos Dadas, do Governo do Estado de Minas Gerais, que estabelece uma relação entre o estado e os municípios aderentes, no sentido de que estes assumam (a integralidade ou em parte) as turmas de ensino fundamental I e o governo estadual repasse recursos para que isso seja possível.
3.1.1.2 Contrato de repasse

O contrato de repasse é fruto de mais uma excentricidade do ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque, foi criado por intermédio do Decreto Federal nº 6.170/2007, como se fosse uma figura normativa nova e diferente das demais, com sua definição no artigo 1º, inciso II.

Em resumo, o Poder Executivo federal optou por chamar de contrato de repasse a situação na qual, por um instrumento administrativo, faz-se a transferência de recursos financeiros federais por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal que atue como mandatário da União.

Na tentativa de entender o intuito do legislador, Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 247) afirma que o objetivo foi, provavelmente, incluir no regramento aplicável aos convênios as situações nas quais as transferências de recursos se dão por entidade financeira pública, afastando-se a possibilidade de maior flexibilidade nesses casos.

3.1.1.3 Contrato de gestão

Em 1998, o legislador, por meio da Lei nº 9.637, optou por criar a figura do contrato de gestão, previsto em sua Seção III, sob a definição de ser o instrumento firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como organizações sociais (OSs).

A finalidade dessa parceria é desenvolver as atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, conforme dispõe o artigo 1º da referida norma.

Para que o contrato de gestão seja firmado, é necessário que a entidade esteja qualificada como organização social e, para tal, ela precisa seguir uma série de requisitos específicos, constantes do artigo 2º.

As entidades que queiram se qualificar como organização social devem comprovar o registro de seu ato constitutivo, com os seguintes requisitos:

a) demonstrando sua natureza social e área de atuação;

b) finalidade não-lucrativa, com a obrigação de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
c) previsão de um conselho de administração e diretoria que atendam aos requisitos da legislação;
d) participação do Poder Público e membros da comunidade no órgão colegiado de deliberação;
e) publicação anual dos relatórios financeiros e de execução do contrato;
f) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido;
g) obrigatoriedade de passar o seu patrimônio para outra organização social da mesma área; e
h) por fim, aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, pelo órgão supervisor ou regulador da área de atividade desta.

A roupagem e a parte principiológica do contrato de gestão são semelhantes às do convênio, compartilham da mesma essência, como explicita Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 248), mas o legislador optou pelo termo “contrato” e não “convênio de gestão”.

Como já esclarecido anteriormente nesse trabalho, a distinção entre contrato e convênio não agrégia à discussão, o que deve ser averiguada é a finalidade do instrumento, e, a partir disso, infere-se que o contrato de gestão nada mais é do que uma espécie do qual o convênio é gênero.

O contrato de gestão tem o intuito de ser uma conjunção de esforços para a consecução do mesmo fim, na execução de uma atividade não exclusiva do Estado (e que, via de regra, ele mesmo vinha desempenhando) e que também está presente no objeto social de uma entidade privada sem fins lucrativos (associação ou fundação) (MENEZES DE ALMEIDA, 2012, p. 249).

Outrossim, deve-se analisar o seu contexto de surgimento, vez que o contrato de gestão apareceu em pleno desenvolvimento da Administração Pública Gerencial, em 1998.

O momento era de – para muitos – privatização e diminuição do tamanho do Estado ou, sob outra perspectiva, de publicização do setor privado, encaminhando-se recurso público para entidades que pudessem prestar atividades não exclusivas do Poder Público, com a gestão privada, misturando, portanto, o regime público e o regime privado para elas.

Independentemente da perspectiva adotada, o contrato de gestão, deve seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, uma vez que é um contrato público.
Além disso, devem ser estabelecidas metas a serem atingidas e prazos para sua execução, com a previsão expressa de critérios objetivos para a avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade, conforme dispõe o artigo sétimo.

Nesse sentido, o contrato de gestão está submetido ao regramento de contratos públicos, com suas especificidades, e, pelo menos na teoria, deve conter um programa de trabalho proposto pela organização social com metas e prazos a serem seguidos.

De ordem prática, a entidade (associação ou fundação) de direito privado já existente pleiteia o selo de organização social. A partir desse momento, pode propor um programa de trabalho para firmar um contrato de gestão e assumir a prestação de atividades não exclusivas do Estado com o seu consentimento.

A participação do Poder Público vai além da simples fiscalização do cumprimento das metas propostas, vez que ele possui um membro dentro do próprio órgão deliberativo da entidade e do conselho de administração. Teoricamente, portanto, é um formato de prestação que teria um grau importante de transparência e efetividade.

Todavia, o noticiário mostra que inúmeras vezes organizações sociais foram denunciadas por estarem envolvidas supostamente com casos de desvios de finalidade e de recursos públicos.

Além dos recursos públicos, os artigos 12 a 14 abrem a possibilidade de destinação de bens públicos sem licitação prévia às OSs e a cessão especial de servidor com ônus para a origem, ou seja, o próprio Poder Público.

Essa previsão normativa faz com que, como argumenta Menezes de Almeida (2012, p. 250), muitas entidades surjam para viver às custas do Poder Público e lastrear sua prestação de serviços exclusivamente nos recursos advindos do contrato de gestão.

Isso desnatura a função do instrumento normativo, porque o senso comum apoia a facilitação de contratação de pessoas sem fins lucrativos, porém, não censura aquelas entidades que, apesar de não possuírem finalidade de lucro, vivem às custas do erário.

Não se afasta, porém, a importância das organizações sociais, nem a sua essencialidade, em muitos casos, para a boa execução do serviço público. Apenas se faz um alerta para trazer

---

à reflexão de que a distribuição de excedentes financeiros (lucro) não deve ser o centro das atenções, vez que, muitas vezes, o objeto que deturba a relação contratual é outro.

Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 251) destaca que, apesar da semelhança, concessão e contrato de gestão possuem uma diferença singular: a motivação para a escolha do prestador.

Na concessão, aquele que demonstrar a maior capacidade de realização do objeto contratual, dentre outros requisitos, será o escolhido pela Administração Pública, enquanto no contrato de gestão, a coincidência de interesses (MENEZES DE ALMEIDA, 2012, p. 251) vem antes de qualquer análise sobre a capacidade de realização do objeto.

Outro aspecto relevante é, sem dúvidas, a exigência ou não de licitação para estabelecer os contratos de gestão. Até 16 de abril de 2015, existia essa dúvida, mas, a partir de então, passou a valer o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADIn) 1.923.

A decisão do STF afastou a aplicabilidade do artigo 175, da Constituição Federal, retirando a necessidade de licitação para os contratos de gestão, vez que os serviços possivelmente objeto desses contratos são serviços públicos sociais, logo, deveres do Estado e da Sociedade.

Nesses casos, o cumprimento efetivo dos deveres constitucionais de atuação fica submetido ao controle da Administração Pública sob o ângulo do resultado. O Marco Legal das Organizações Sociais, portanto, é um fomento público de serviços sociais prestados por entidades privadas e não uma condução coercitiva da conduta desses particulares.

O selo de organização social é uma etapa embrionária que permite a colaboração na realização de um interesse comum do Poder Público e da entidade, não existindo contraposição de interesses nem fim lucrativo, o que torna inaplicável o dever constitucional de licitar.

Além disso, do Inteiro Teor do Acórdão, extrai-se que a atribuição desse título jurídico de OS é uma hipótese de credenciamento, no qual não incide licitação pela própria natureza jurídica do ato e pela inexistência de competição, já que todos os interessados podem alcançar o mesmo objetivo.

Nesse mesmo aspecto, porém, não cabe qualquer arbitrariedade do Poder Público ao conceder o título de organização social, vez que o gestor público responde aos princípios da própria administração, constantes do artigo 37, da Constituição Federal. Sendo assim, impõe-
se que a cessão especial de servidores, de bens públicos e de recursos orçamentários seja feita com idêntico tratamento aos particulares envolvidos com a mesma pretensão, a partir de um procedimento público impessoal e com critérios objetivos.

Desta feita, a dúvida que pairava sobre o instituto do contrato de gestão entre 1998 e 2015, foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal. Apesar da presença forte da Administração Pública e seus princípios, cabe ressaltar, porém, que a seleção de pessoal para trabalhar nas entidades com o selo de OS é privada e seus colaboradores não são considerados servidores públicos.

3.1.1.4 Termo de parceria

Em março de 1999, foi sancionada a Lei nº 9.790, que ficou conhecida como a Lei das OSCIPs, ou das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), instituindo o termo de parceria como instrumento jurídico para estabelecer a relação entre o Poder Público e as entidades que desejassem se constituir nesse regime.

Ao analisar a norma, é difícil compreender o seu contexto de surgimento e sua motivação, poucos meses depois da aprovação da Lei das OSs, vez que são instrumentos jurídicos tão semelhantes. Não teria havido tempo suficiente para avaliar a experiência com as OSs e, portanto, melhorar esses aspectos com a abertura da certificação de OSCIP.

Apesar de muito parecidos, uma diferença central (inclusive para o presente trabalho) é que as OSs assumem a prestação de serviços públicos sociais e as OSCIPs realizam atividades de natureza privada com a ajuda do Estado.

Eis que surge a pergunta: mas e a educação? Como discorrido no presente trabalho, o enquadramento legal da educação não está claro, deixando para a doutrina essa discussão. A partir da observação da prática, vê-se que existem OSs educacionais, bem como OSCIPs educacionais, como demonstram Sandra Zákia Sousa e Zara Figueiredo Tripodi (2016, p. 8) que, em 2006, o primeiro termo de parceria mineira com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público foi firmado.

Essa citação traz à tona a necessidade de pontuar que cada Estado-membro pode criar sua própria legislação acerca das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, como fez Minas Gerais, em 2003, com a Lei nº 14.870.
Outra diferença entre as OSs e as OSCIPs é a inerência do instrumento jurídico que estabelece a sua relação com o Poder Público. A partir do momento de sua certificação como OS, o contrato de gestão já é algo inerente a esse processo; enquanto o título de OSCIP, gera para a entidade a mera possibilidade de firmar o termo de parceria.

O contrato de gestão e o termo de parceria são figuras muito próximas em seus propósitos, fato este que pode suscitar no gestor público dúvida sobre sua aplicação. Mais prudente seria, portanto, a existência de apenas uma delas, como sugere Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 242).

Essa sugestão do autor, direta ou indiretamente, foi acatada na Lei nº 13.019/2014, que será analisada _a posteriori_ no presente trabalho, com o estabelecimento de padrões específicos para apenas três tipos de instrumentos normativos entre entidades do terceiro setor e a administração público.

Finalmente, importante citar o artigo 16, o qual veda a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas, às entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

### 3.1.1.5 Figuras ligadas ao fomento

O termo fomento pode ter inúmeros significados e aplicações práticas, o que torna essencial analisar os aspectos legais que envolvem o conceito.

Apesar do termo _fomento_ aparecer na Lei nº 9.790/99, que trata sobre os termos de parceria, no artigo 9º, _caput_, e na Lei nº 9.637/98, em seu artigo 5º, Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 259) bem explica que o cerne da questão é identificar quando a Administração Pública estabelece um módulo convencional para desempenho de _suas próprias_ atividades e quando ela o faz para incentivar uma atividade privada, mesmo que de interesse geral.

Esse aspecto é importante porque, sendo uma atividade própria do Poder Público, o volume e a complexidade das obrigações são proporcionalmente maiores e vice-versa. A lógica administrativista colabora com esse raciocínio, vez que é evidente que sobre atividades privadas de interesse geral a incidência de normas é, via de regra, menor do que sobre atividades puramente públicas.
Por esse motivo, o exemplo dos contratos de gestão (OSs) e dos termos de parceria (OSCIPs) é relevante. A concepção tradicional das OSs afastaria, portanto, a noção de fomento de seu núcleo, tendo em vista que é atividade própria da Administração Pública, ao passo que as OSCIPs, por assumirem atividades privadas de interesse geral, seriam excelentes situações de fomento.

Todavia, volta-se à discussão travada nos dois primeiros capítulos desta obra, porque a educação é uma atividade que permeia tanto a noção de serviço público, quanto a de atividade privada de interesse geral. Logo, na prática, existem OSCIPs educacionais (como o Todos Pela Educação, que ainda será citado novamente no presente trabalho) e também OSs educacionais (o Estado de Goiás é um dos que utiliza amplamente essa prestação) no Brasil.

Finalmente, como esclarece Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 260), existem diversas figuras de fomento sem tipificação precisa, que surgem da prática de instituições específicas, como ocorre com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com seus “termos de outorga” e “termos de concessão e aceitação de apoio financeiro a projeto de pesquisa científica e/ou tecnológica” respectivamente.

3.1.1.6 Lei n° 13.019: termo de fomento, termo de colaboração e acordo de cooperação

Do ponto de vista do Direito Administrativo, a coexistência da Lei das OSs, da Lei das OSCIPs e das leis estaduais e municipais específicas sobre a atuação do terceiro setor sempre gerou dúvidas e dificuldades na aplicação do ordenamento. Afinal, o gestor público deve seguir qual roupagem jurídica para a situação fática que se impõe?

Posteriormente à obra-referência de Fernando Dias Menezes de Almeida, para facilitar (ou dificultar ainda mais) a atuação do gestor público e daquele que exerce a atividade no terceiro setor, foi editada a Lei n° 13.019, de 2014, com a nova regulamentação das Organizações da Sociedade Civil (OSC).

O conceito de organização da sociedade civil está contido no artigo segundo, inciso I, com três alíneas específicas, as quais definem uma OSC:

---

6 Existe, inclusive, um sítio eletrônico da Secretaria de Educação do Estado de Goiás com a finalidade de esclarecer dúvidas básicas acerca da utilização de organizações sociais na educação, sob o link: https://site.educacao.go.gov.br/ perguntas-e-respostas-sobre-organizacoes-sociais/.
a) entidade privada sem fins lucrativos, que não distribui eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) sociedade cooperativa prevista na Lei das Cooperativas Sociais (Lei nº 9.867/1999), as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social, as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda, as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural, e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social; ou

c) organizações religiosas que se dedicam a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

A sigla OSCs passa a ocupar o lugar, portanto, das desgastadas Organizações Não-Governamentais (ONGs). Luís Felipe Ramos Cirino (2020, p. 153) esclarece que o contexto de surgimento e amadurecimento da referida lei ganha força central em 2011, com o Decreto nº 7.568/2011, que constituiu um grupo de trabalho formado por Ministros do Governo de Dilma Rousseff, com a finalidade de elaborar um marco legal para o terceiro setor.

Anteriormente a esse decreto, a atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das ONGs, criada pelo Requerimento nº 201/2007, que visava investigar os recursos públicos federais transferidos para ONGs e OSCIPs entre 1999 e 2007, trouxe à tona um problema recorrente: a desconfiança da sociedade (ou de grupos políticos de interesse) acerca dessas transferências de recursos e da atuação dessas organizações.

O próprio Relatório Final da CPI\(^7\) (2010, p. 45) ressaltou a importância das OSCIPs e das ONGs e, ao mesmo tempo, pontuou que as deficiências estruturais do aparelho do Estado e aquilo que os senadores signatários chamaram de “vazio legislativo” foram elementos fortes para prejudicar a boa reputação inicial desse modelo e dificultar a fiscalização das políticas públicas implementadas por essas parcerias.

A prática de realizar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (que também é um ato político por si) sobre a atuação do terceiro setor não foi inédita em 2007, vez que, com o

---

\(^7\) Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6).
Requerimento nº 22, em 2001, o mesmo Senado Federal já havia realizado investigação acerca de uma temática semelhante.

Esse clima de desconfiança era tão denso, especialmente no Governo Dilma Rousseff, que trocas de ministros teriam ocorrido após denúncias ligadas a convênios com entidades sem fins lucrativos (CIRINO, 2020, p. 153).

Diante desse cenário, em 28 de outubro de 2011, Dilma Rousseff editou o Decreto nº 7.592, com a finalidade de avaliar a regularidade da execução dos convênios existentes e, portanto, suspender, pelo prazo de até trinta dias, as transferências de recursos a entidades sem fins lucrativos, com algumas exceções presentes no parágrafo segundo, do artigo primeiro.

A má impressão do terceiro setor, disseminada até os dias atuais, à época, mostrou-se frágil – especialmente se comparada a sua importância –, tendo em vista que, como esclarece Luís Felipe Ramos Cirino (2020, p. 153), essa avaliação realizada em 2011 demonstrou que 88,3% das entidades analisadas estavam com as contas absolutamente regulares.

Em suma, esse foi o contexto de amadurecimento de uma legislação para aperfeiçoar indicadores de qualidade, criar métricas adequadas para avaliação da prestação do serviço, desenvolvimento de indicadores específicos para avaliação do grau de retorno financeiro das parcerias, análise da sustentabilidade das parcerias, todos elementos de uma só questão: confiança legítima e recíproca.

No dia 31 de julho de 2014, surge, portanto, a Lei nº 13.019/2014 - já alterada algumas vezes, em especial pela Lei nº 13.204/2015 – que institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e Organizações da Sociedade Civil (OSC), em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, sob três possibilidades de instrumento jurídico: termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação.

Apesar de avançar em diversos aspectos, a Lei das OSCs criou alguns problemas, vez que não revogou expressamente (nem tacitamente) a legislação anterior sobre esses três instrumentos jurídicos supramencionados.

Pelo contrário, no artigo terceiro, incisos III, IV e VI, o legislador prevê que o teor da norma não se aplica aos contratos de gestão celebrados com OSs (Lei nº 9.637/1998); aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas sem fins lucrativos nos termos do
artigo 199, § 1º, da Constituição Federal; nem aos termos de parceria celebrados com OSCIPs (Lei nº 9.790/1999).

A complexidade do sistema normativo dessas entidades tornou-se tão grande que a *vacatio legis* da Lei das OSCs foi alterada diversas vezes, passando a ter vigência no dia 23 de janeiro de 2016, em âmbito federal e estadual, e, em 01 de janeiro de 2017, para a municipalidade.

Após anos de aplicação prática, é cediço que essas legislações convivem e, de fato, cabe ao gestor público e à entidade definir qual caminho seguir, já que eles coexistem. De qualquer forma, a compreensão que se consolida é a de que essas entidades, sob qualquer regime específico, são utilizadas para a materialização das bases fundamentais da própria Constituição Federal e todo o seu arcabouço.

Para acrescentar mais complexidade à temática, Thiago Marrara e Natália de Aquino Cesário (2016, p. 47) esclarecem que, como o Congresso Nacional tem a competência constitucional para editar normas gerais sobre contratação pública em todas as suas modalidades, bem como sobre direito financeiro, econômico e orçamentário, apesar do silêncio do legislador, a Lei nº 13.019/2014 tem caráter de lei nacional, vinculante, desta feita, a todos os entes da federação.

Todavia, ainda existe espaço para o legislativo estadual e municipal normatizar o tema das parcerias com o terceiro setor. Isso porque, a Lei das OSCs é uma norma geral, permeável, portanto, pelas especificidades de cada localidade.

Desse modo, todos os 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios brasileiros podem elaborar (ou já ter elaborado neste interim) legislações próprias que especifiquem elementos da norma geral do marco regulatório das entidades do terceiro setor. Realidade que se repete com cada um dos estados da federação.

Ante o exposto, o presente trabalho limitar-se-á à normatização nacional para explicitar aspectos essenciais à temática da pesquisa, qual seja: do emparceiramento na educação.

Apenas serão detalhados alguns exemplos de experiências reais que já se materializam no Brasil hoje e possuem impacto direto na temática ora discutida. As especificidades de cada ente da federação são objetos para outra pesquisa focada em cada estado, até mesmo porque os requisitos estão presentes na norma geral, bem como os instrumentos contratuais em si que estão definidos no artigo segundo, incisos VII, VIII e VIII-A.
O primeiro instrumento jurídico citado pelo legislador, o termo de colaboração, é definido como instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre a administração pública e as OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. As parcerias são propostas pelo poder público e envolvem a transferência de recursos financeiros.

Termo de fomento, por sua vez, é utilizado para formalizar as parcerias estabelecidas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, com finalidade de interesse público e recíproco propostas pelas OSCs, e também envolve a transferência de recursos financeiros.

Vê-se, portanto, que o elemento que diferencia qual instrumento que deverá ser utilizado é a autoria da proposta, de quem parte a iniciativa para o emparceiramento. Sendo assim, se ela parte da administração pública, deve-se optar pelo termo de colaboração; se a iniciativa parte da entidade, o instrumento correto é o termo de fomento.

Acrecentado em 2015, pela Lei nº 13.204, o acordo de cooperação se diferencia por outro elemento: não envolve a transferência de recursos financeiros. Apesar disso, também se configura como uma parceria entre a administração pública e as OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

Como já foi exposto no presente trabalho, o termo “convênio” é utilizado, muitas vezes, como gênero do qual outros instrumentos jurídicos de emparceiramento são espécies. Termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação seriam, portanto, também espécies do gênero convênio?

Luís Felipe Ramos Cirino (2020, p. 166) defende que não. Subsidiado pela disciplina do artigo 84-A, do Marco Regulatório do Terceiro Setor, os convênios passaram a ser instrumentos firmados entre duas entidades estatais ou, excepcionalmente, entre a administração pública e uma organização da sociedade civil com atuação no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

O que levaria, portanto, ao possível “fim dos convênios”, o que já foi – e continuará sendo – tema de debates doutrinários, os quais, por enquanto, não levam a uma conclusão exata sobre o assunto.

Fato é que no dia a dia do poder público, ainda o termo convênio é utilizado como gênero corriqueiramente, cabendo, portanto, aos técnicos o esclarecimento necessário sobre a definição que se utiliza para o convênio.
Noutra perspectiva, é de suma importância mencionar que o procedimento destinado a selecionar organizações da sociedade civil para firmar parceria é o chamamento público, com a devida garantia de isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e de julgamento objetivo.

Mais uma vez, a preocupação do legislador em moralizar o emparceiramento do poder público com entidades privadas. Moralização esta que também se manifesta no parágrafo único, artigo 84-C, o qual veda a participação das entidades beneficiadas em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais.

A estrutura da Lei nº 13.019/2014, com vistas a obedecer aos princípios corolários da transparência, legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e eficácia, estabelecidos em seu artigo quinto, define em cinco fases: planejamento; formalização; execução; gestão e fiscalização.

Na fase de planejamento, cabe ao gestor público estipular qual serviço deseja prestar por intermédio de OSCs e se existirá repasse de recursos públicos. Existe a hipótese também de que a própria entidade sugira à administração pública determinada prestação.

Trata-se do Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), presente no artigo 18, que é o instrumento adequado para que as OSCs, os movimentos sociais ou o próprio cidadão apresentem propostas ao poder público para que este avalie a realização de um chamamento público com vista à celebração de parceria.

O PMIS coloca o cidadão em posição de propor caminhos para a própria administração pública, sendo elemento relevante da participação democrática na elaboração de políticas públicas.

A administração pública, por força do artigo 77, do Decreto nº 8.726/2016 – que regulamenta a Lei das OSCs – tem até seis meses para avaliar o PMIS e realizar o seu juízo de conveniência e oportunidade. Cabe salientar, todavia, que o procedimento de manifestação de interesse social não é elemento indispensável para o emparceiramento.

Diferentemente do PMIS, o chamamento público é obrigatório para a celebração dos instrumentos jurídicos da Lei das OSCs, como versa o artigo 24, com poucas e específicas exceções constantes dos artigos 29, 30 e 31.

O procedimento deve ser claro, objetivo e simplificado, e deve especificar o objeto da parceria; a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria; as datas,
prazos, condições, local e forma de apresentação das propostas; os critérios de seleção e julgamento; o valor previsto para a realização do objeto; as condições para interposição de recurso administrativo; a minuta do instrumento celebrador da parceria e as medidas de acessibilidade.

Após esse momento, as parcerias serão formalizadas e publicadas em meios oficiais de publicidade e terão como cláusulas essenciais:

a) a descrição do objeto pactuado;

b) as obrigações das partes;

c) se existir repasse, o valor total e o cronograma de desembolso;

d) a contrapartida, se houver;

e) a vigência e as hipóteses de prorrogação;

f) a metodologia, a forma e os prazos para a prestação de contas obrigatória;

g) a forma de monitoramento e avaliação;

h) se for o caso, a definição da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria;

i) assunção de responsabilidade para evitar a descontinuidade do serviço;

j) em caso de conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pelo poder público, a obrigação de movimentação e manutenção dessa conta bancária;

k) o livre acesso dos agentes da administração, do controle interno e do Tribunal de Contas;

l) a faculdade de rescisão do instrumento, a qualquer tempo, com suas respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, com o aviso prévio de no mínimo sessenta dias;

m) indicação do foro para dirimir dúvidas, com a obrigatoriedade de prévia tentativa de solução administrativa;

n) responsabilidade exclusiva da OSC pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos;

o) responsabilidade exclusiva da OSC pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no instrumento; e

p) o plano de trabalho, parte indissociável do termo de colaboração, termo de fomento ou do acordo de cooperação.
Dentre os aspectos legais relevantes acerca da fase de execução, insta-se ressaltar que a inadimplência da administração pública não transmira à OSC a responsabilidade pelo pagamento com recursos próprios de obrigações vinculadas à parceria. A inadimplência da entidade em decorrência de atrasos na liberação dos repasses não acarreta restrições à liberação de parcelas subsequentes.

O parágrafo terceiro, do artigo 46, deixa claro outro aspecto essencial, da própria natureza desse tipo de emparceiramento: o pagamento de remuneração da equipe contratada pela OSC com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público. Ou seja, mesmo que a entidade utilize os repasses da administração pública para pagamento de pessoal, não há estabelecimento de vínculo trabalhista com o poder público.

A liberação contínua dos repasses está condicionada à aplicação regular das parcelas, inclusive com a finalidade previamente acordada, e à obediência da organização da sociedade civil às medidas saneadoras apontadas pela administração pública ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

Esse aspecto demonstra a força da fiscalização, a qual é iniciada com a formalização da relação e só termina com o fim do instrumento jurídico. Ainda, se a parceria durar mais de um ano, a prestação de contas deverá ocorrer ao término de cada exercício.

O artigo 53 impõe que toda a movimentação de recursos no âmbito do emparceiramento seja realizada por meio de transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária, fator este que facilita a fiscalização e o devido acompanhamento da aplicação do repasse. A utilização de pagamentos em espécie apenas não é vedada, mas é excepcional, sendo permitida após a demonstração da impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica.

A seção VII versa sobre o monitoramento e avaliação da parceria, inclusive com a possibilidade de apoio técnico de terceiros, e, nas parcerias com vigência superior a um ano, a administração pública tem o dever de realizar pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho, elemento este que será constituinte da avaliação do próprio emparceiramento. O produto desse monitoramento é o relatório técnico previsto no artigo 59.

Em caso de evidência de irregularidades na execução do objeto, a administração pública pode instaurar uma tomada de contas especial a qualquer tempo. Já a prestação de contas da
boa e regular aplicação dos recursos recebidos deve ocorrer no prazo de até noventa dias a partir do término da vigência ou no final de cada exercício.

O legislador impõe prazos não somente à organização da sociedade civil, mas também à administração pública, que deve apresentar manifestação conclusiva sobre a prestação de contas em até cento e cinquenta dias, contados da data de recebimento da prestação final de contas. Ainda assim, se o poder público não apreciar as contas nesse prazo, não se aplica uma regularidade tácita de contas.

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)\(^8\), por meio do Mapa das Organizações da Sociedade Civil, em 2020, no Brasil, foram encontradas 815.676 (oitocentos e quinze mil, seiscentos e setenta e seis) organizações da sociedade civil.

Desse total, 29.628 (vinte e nove mil, seiscentos e vinte e oito) são OSCs com atuação na área da educação, com a seguinte distribuição no Brasil:

Figura 1: Distribuição das OSCs educacionais em território nacional

[Image of a map showing the distribution of educational OSCs in Brazil]


---

\(^8\) Disponível em: [https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa-busca-avancada](https://mapaosc.ipea.gov.br/mapa-busca-avancada).
Do exposto, extrai-se que o Marco Regulatório das entidades do terceiro setor, ou das Organizações da Sociedade Civil, possui altíssima efetividade na proliferação desse molde de atuação em território nacional, inclusive na área da educação.

Para além disso, o aprimoramento da legislação brasileira ainda traz complementos importantes que podem facilitar esse tipo de contratação. A Nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XLIII, define o credenciamento como sendo o processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.

Joel de Menezes Niebuhr (2021, p. 48) esclarece que o credenciamento está diretamente ligado à inexigibilidade de licitação pública, tendo em vista que todos os interessados em contratar com o poder público serão contratados, sem que haja exclusão, à medida que surgir a necessidade específica.

Essa novidade legislativa não aparecia expressamente na Lei nº 8.666/93 e ganha particular importância no caso da educação. Isso porque, abre-se a possibilidade de que, fundado no inciso I, do artigo 74, a entidade federativa abra um credenciamento para oferecimento de vagas nas escolas conveniadas, sob certo objeto e preço definido em edital, a ser pago pelo poder público.

Diante desse leque de opções, o próprio cidadão poderia escolher, respeitando o limite de vagas oferecidas, a unidade escolar em que pretende estudar, nesse caso, em qual Organização da Sociedade Civil credenciada pretende estudar ou matricular seu filho.

Caso não seja possível organizar a demanda de uma única vez e distribuí-la igualmente entre as entidades credenciadas, o inciso II, do parágrafo único, artigo 79, impõe que sejam adotados critérios objetivos de distribuição de demanda.

No aspecto educacional, a título exemplificativo, pode a Administração Pública definir uma quantidade-base por região da cidade e por demanda previamente manifestada e reprimida na rede pública stricto sensu. Além disso, existe a possibilidade de separar uma quantidade máxima fixa de vagas por entidade, à medida que esse montante for preenchido, fecha-se a janela de oportunidade para o cidadão naquela OSC.
Nesse caso, há o preenchimento exato do requisito do artigo 79, I, sobre a necessidade de a contratação ser paralela e não excludente, sendo vantajoso para o poder público a contratação em condições padronizadas e simultâneas.

Além disso, como o critério de seleção é do cidadão, dentre as entidades credenciadas, cumpre também o disposto no inciso II, do mesmo artigo, vez que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação: o aluno.

De forma a garantir a transparência e o cumprimento de todos os requisitos da natureza do credenciamento, a Administração deve manter e divulgar o edital em sítio eletrônico oficial, com o intuito de permitir o cadastramento permanente de novas entidades interessadas em oferecer o serviço.

Por força do inciso III, parágrafo único, artigo 79, é nesse edital de chamamento que as condições padronizadas de contratação devem estar dispostas, inclusive, com o valor da contratação.

3.1.2 Módulos convencionais de concessão

No caso dos módulos convencionais de concessão, o elemento que os diferencia dos demais é que existe a transferência do exercício da atividade, ou o uso de elemento que lhe é próprio e continuará sendo, por se vincular a sua função pública (MENEZES DE ALMEIDA, 2012. p. 239).

A própria nomenclatura utilizada conduz ao entendimento de que todas as variações de concessão são abarcadas por esses módulos, quais sejam:

a) concessão de serviços públicos;
b) permissão de serviços públicos;
c) concessão patrocinada;
d) concessão administrativa;
e) concessão urbanística;
f) concessão de uso ou de exploração de bem público;

Pela gratuidade do serviço público de educação básica ser elemento inseparável de sua concepção natural, o instrumento que cabe ser mencionado como possível é a concessão administrativa, ou parceria público-privada administrativa.
Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, por determinação do artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei Federal nº 11.079/2004.

A contratação realizada por esse instrumento observa as diretrizes de eficiência no cumprimento das missões do Estado, respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços, transparência e sustentabilidade financeira, além das outras mencionadas no artigo 4º da referida norma.

O emparceiramento que surge por intermédio de uma concessão administrativa transfere a execução dos serviços não pedagógicos para o parceiro privado, mantendo a prestação dos serviços pedagógicos no bojo das atividades do ente federativo.

O presente trabalho não encontrou parcerias realizadas como parcerias público-privadas administrativas que transferem a execução completa dos serviços pedagógicos e não pedagógicos para o ente privado, o que transforma o instituto em elemento complementar à pesquisa, mas não central, que voltará a ser discutido no capítulo 4, item 4.1.

3.1.3 Módulos convencionais instrumentais

Os módulos convencionais instrumentais são aqueles pelos quais a Administração busca suprir suas necessidades instrumentais em relação aos fins de suas funções, como fazem também as pessoas privadas (claro, sob regimes diferentes) (MENEZES DE ALMEIDA, 2012, p. 239).

Conhece-se, portanto, o escopo dos módulos convencionais, porém, existe uma quantidade enorme de possibilidades de exemplos, ainda mais que coexistem duas legislações sobre licitações e contratos administrativos, a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/2021.

Isso porque, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em seu artigo 193, previu expressamente a revogação da Lei nº 8.666/1993, após dois anos de sua publicação oficial, a qual ocorreu no dia 1º de abril de 2021. Ou seja, até 2023, existirá uma transição entre as duas normas que versam sobre os mesmos temas.

Diante disso, cabe esclarecer que o presente trabalho, ciente da data de encerramento do papel da – agora – antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos, traz à centralidade a
norma que ditará os rumos das contratações públicas desde já, sem descartar, porém, quando pertinente, a Lei nº 8.666/1993.

O objeto da Lei nº 14.133/2021 está definido em seu artigo segundo, incluindo: alienação e concessão de direito real de uso de bens; compra; locação; concessão e permissão de uso de bens públicos; prestação de serviços; obras e serviços de arquitetura e engenharia; contratação de tecnologia da informação e de comunicação.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de forma positiva, apresenta as definições importantes nos incisos do artigo 6º. Neste ínterim, o inciso X, conceitua compra como a aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente.

Serviço, por sua vez, está presente no inciso XI como a atividade, ou conjunto de atividades, destinada a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse do poder público. Não menos relevante, obra é caracterizada como toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro, que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que formam um todo que inova o espaço físico da natureza, ou acarreta mudança substancial das características originais de bem móvel, como estabelece o inciso XII.

Trazer esses conceitos legais, *ipsis litteris*, para o âmbito do presente trabalho tem sua importância, de maneira a dar concretude à teoria que abarca o tema. Aquilo que conecta as compras, as obras e os serviços aqui é exatamente a possibilidade – ou a necessidade – de que a Administração Pública contrate para ter condições de prestar o serviço diretamente.

Isso inclui uma gama de possibilidades enorme que o próprio ordenamento não tem condições de acompanhar e acabam sendo nominados a partir da prática jurídica, como esclarece Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 284). Dentre esses, cita-se: o contrato de transporte, o contrato de manutenção, contrato de hotelaria, contrato de fornecimento de alimentos, contrato de prestação de serviços alimentares e de alimentos, contrato de prestação de serviços de segurança e monitoramento, contrato de obras, dentre outros.

Todos esses são módulos instrumentais para a prestação do serviço diretamente pelo próprio poder público. Para o funcionamento de uma unidade escolar, todos esses – e tantos outros quantos surgirem e estiverem dentro da legalidade – podem ser instrumentos para a prestação do serviço adequado.


Dentre esses elementos, destaca-se a contratação integrada e a semi-integrada, respectivamente definidas no artigo 6º, incisos XXXII e XXXIII. Contratação integrada é o regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar as obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

A diferença entre ambas é que na contratação semi-integrada, de acordo com Gustavo Ramos da Silva Quint (2021, p. 121), que cabe à Administração Pública a elaboração do projeto básico, o qual, depois de criado, é submetido ao escrutínio dos licitantes, que deverão oferecer soluções tecnológicas superiores no que se refere a custos, técnicas, prazos, qualidade, manutenção e operação.

São instrumentos contratuais de “ganha-ganha”, porquanto o interesse público recebe uma solução melhor e o particular pode imprimir sua própria técnica específica para aquele projeto, reproduzindo, em especial na semi-integrada, a administração consensual, o diálogo entre particulares e poder público.

Aventa-se a possibilidade, nesses casos, de que uma Secretaria Municipal, Estadual, ou o próprio Ministério da Educação, busque a criação de um modelo diferenciado de prédios públicos para a prestação de serviços educacionais de nível básico. Para isso, seria possível conjecturar uma situação na qual a contratação se desse como uma contratação integrada ou semi-integrada, algo que não poderia ser realizado até a presente norma de licitação e contratos.


3.2 Modelos de acordo com Theresa Adrião

O Grupo de Estudo e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE) de Campinas-SP é um dos grandes espaços de discussão da temática no país, sendo a professora Theresa Adrião uma de suas expoentes.

A professora possui inúmeros trabalhos nessa área, nos quais nomeia o fenômeno como “privatização”, de forma a demonstrar claramente a sua posição sobre o significado desses processos. Porém, o capítulo 2 do presente trabalho já demonstrou a opção e a fundamentação do presente trabalho para utilizar o termo “parcerias” e não “privatização”.


I. Dimensão da oferta educacional

Quando se refere à oferta educacional, a participação do setor privado pode ocorrer em três formas: financiamento público; aumento das matrículas em estabelecimentos particulares e introdução de políticas ou programas de escolha parental.

a) Financiamento público à educação privada: pode ocorrer pela inserção de sistemas de bolsas de estudos; implantação de convênio ou contratos entre esferas governamentais e setor privado; e por mecanismos de incentivos fiscais para escolas privadas (ADRIÃO, 2018, p. 11).

b) Mecanismos de incentivo à escolha parental: ocorre, principalmente, por meio das charter schools, a adoção de cheque-educação ou voucher, e da educação domiciliar (ADRIÃO, 2018, p. 11).

c) Aumento de matrículas em escolas particulares: é um incentivo indireto do Poder Público, com a diminuição da oferta de vagas públicas, aulas tutoriais e o estímulo ao atendimento escolar privado em escolas comerciais de baixo custo (ADRIÃO, 2018, pp. 11-12).

II. Dimensão da gestão da educação

Theresa Adrião (2018, p. 12) afirma que essa segunda dimensão ocorre quando há a subordinação ao setor privado da definição dos meios e fins da educação pública.

Ela pode ser compreendida em dois âmbitos:
a) Privatização da gestão educacional: é a delegação dos processos decisórios sobre a política educativa de uma rede, ou de um sistema público de ensino, a instituições privadas lucrativas, ou a estas associadas;

b) Privatização da gestão escolar: é a subordinação da gestão de escolas públicas em específico a instituições privadas lucrativas, ou a estas associadas.

III. Dimensão do currículo escolar

A terceira dimensão acontece quando o setor privado determina os desenhos curriculares para as escolas públicas, por meio de assessoria, de oferta de tecnologias educacionais, de insumos curriculares, ou de sistemas privados de ensino (ADORÃO, 2018, p. 12).

3.2.1 Aspectos imprecisos

Os modelos desenhados por Theresa Adriaon com base nas dimensões de “privatização” possuem fundamentos válidos e louváveis e aproximam-se de uma terminologia didaticamente adequada ao Direito Administrativo.

Todavia, existem algumas inadequações que podem gerar distorções de conceitos e resultar numa incomprensão do fenômeno como um todo, justamente por possuir uma ótica atrelada muito mais à pedagogia do que ao pensamento jurídico.

Em sua primeira dimensão, a autora coloca a “inserção de sistema de bolsas de estudo” e “voucher” em subcategorias diferentes, sendo que os dois modelos possuem o mesmo significado: o poder público paga a vaga do estudante em uma escola privada. Ou seja, os dois são sistemas de bolsas de estudo.

Além de utilizar o termo genérico “privatização”, a autora optou por colocar a privatização da gestão escolar como parte da segunda dimensão. Porém, como será explicado no quarto capítulo, as escolas charter são caracterizadas exatamente pela gestão privada de uma escola pública e foram incluídas na primeira dimensão.

A dimensão do currículo escolar é marcada pela aquisição de insumos curriculares ou de sistemas privados de ensino completos, mas não altera quem está prestando o serviço público. Nesses casos, o poder público apenas adquire tecnologias educacionais vindas do setor privado, para continuar oferecendo a educação básica, com servidores públicos e em prédios públicos.
Por esses motivos, o presente trabalho não opta por adotar os modelos de Theresa Adrião como norte. Apesar disso, como será perceptível ao final dessa etapa do capítulo, o sistema dela inspira a construção da nomenclatura utilizada neste trabalho.

3.3 Modelos de acordo com Norman LaRocque

No âmbito internacional, até 2008, a revisão internacional mais abrangente e com uma enorme quantidade de citações era o trabalho de Norman LaRocque em *Public-Private Partnerships in Basic Education: An International Review*. Por esse motivo, faz-se de suma importância esclarecer como o autor divide os modelos de delegação da educação.


Nesse sentido, LaRocque (2008, p. 9) classifica o que ele chama de “PPPs” (o termo jurídico correto seria parceria) na área da educação em sete categorias:

I. iniciativas filantrópicas do setor privado
II. iniciativas de gestão escolar
   Ambas ocorrem quando há a contratação de um parceiro privado para gerir uma escola pública, ou parte dela, mantendo-se o caráter público da unidade.

III. iniciativas de aquisição de vagas pelo governo
   Ocorrem quando o setor público elabora um contrato formal com escolas privadas para que estudantes possam ter sua vaga custeada pelo poder público;

IV. voucher
   O governo financia os estudantes para que eles frequentem escolas particulares, sem a contratação direta da unidade escolar pelo governo;

V. programas de adoção de escolas
   Ocorrem quando parceiros do setor privados fornecem os recursos para complementar o financiamento público de uma unidade escolar pública;

VI. iniciativas de capacitação escolar
   Ocorrem quando o governo contrata parceiros privados para fornecerem treinamentos, programas de aprimoramento e currículo para a rede pública de ensino; e
VII. iniciativas de infraestrutura escolar:

O setor privado projeta, financia, constrói e opera a infraestrutura das escolas públicas, sob contratos de longo prazo com o governo.

Todavia, cabe ressaltar que o autor (2008, p. 9) revela ainda que essa tipologia não exaure o tema, vez que existem programas diferentes que misturam as categorias, ou possuem algumas peculiaridades.

3.3.1 Aspectos imprecisos

O primeiro problema que se apresenta é a utilização do termo genérico public-private partnership como padrão, o que já restou demonstrado como tecnicamente inadequado para o presente trabalho.

Os modelos de LaRocque se misturam uns com os outros. As iniciativas de gestão escolar podem ser realizadas por intermédio de entidades filantrópicas ou não, o que geraria a dúvida se as iniciativas filantrópicas do setor privado não seriam, em verdade, uma subespécie da anterior.

No mesmo sentido, as categorias III e IV também representam a mesma questão: repasse de recurso público para custear vagas individuais para alunos em escolas privadas. Ou seja, voucher e iniciativas de aquisição de vagas pelo governo são o mesmo modelo de emparceiramento na educação.

Desta feita, apesar da completude da obra de LaRocque, para uma adaptação mais precisa dos conceitos apresentados ao ordenamento brasileiro, é necessário que se construa uma nomenclatura diferente.

3.4 Modelos de acordo com Monazza Aslam, Sahar Saeed e Shenila Rawal

Em 2017, outra revisão internacional sobre o tema surge e ganha grande relevo, por esse motivo, torna-se necessário citar a nomenclatura utilizada por Monazza Aslam, Sahar Saeed e Shenila Rawal na obra Public-Private Partnerships in Education in Developing Countries: a rigorous review of the evidence.
Como sua pesquisa possui um caráter de análise de impacto, as autoras não delineiam exatamente cada uma das características dos modelos nomeados por elas, apenas analisam o seu impacto.

Monazza Aslam, Sahar Saeed e Shenila Rawal (2017, p. 5) ilustram em um mapa os países nos quais parcerias entre setor público e privado para a educação pública aconteceram, como é verificável abaixo:

Figura 2: Ilustração de países que experimentaram qualquer tipo de parceria público-privada na educação

Diferentemente de Norman LaRocque e Theresa Adrião, as autoras (2017, p. VI) optam por dividir o fenômeno nos quatro tipos de PPPs\(^9\) na educação, quais sejam: modelo de voucher; modelo de subsídio; modelo de gestão privada/contract schools; e iniciativas de financiamento privado.

---

\(^9\) Assim como Norman LaRocque, e grande parte da doutrina estrangeira, os autores optam por utilizar o termo PPPs e não apenas “parceria”.
3.4.1 Aspectos imprecisos

Como supracitado, Monazza Aslam, Sahar Saeed e Shenila Rawal constroem sua revisão internacional com base na análise do impacto gerado pelo emparceiramento, não se preocupando em construir uma divisão terminológica entre os modelos.

Isso faz com que o texto coloque o modelo de voucher e o modelo de subsídio em categoria diferentes, sendo que a essência de ambos é a mesma: recurso público em escola privada para subsidiar a vaga de alunos da rede pública.

Além disso, também utilizam o termo public private partnership para sumarizar todos os fenômenos, assunto já esgotado pela presente obra. Motivos pelos quais não se utiliza os quatro modelos criados por Monazza Aslam, Sahar Saeed e Shenila Rawal como padrão no presente trabalho.

3.5 Modelos de acordo com Vera Maria Vidal Peroni

Vera Maria Vidal Peroni também é uma referência nacional no tema de políticas educacionais. Em sua obra Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta, a autora constrói a sua reflexão com outra nomenclatura.

Nesse livro, a autora (2018, p. 214) explicita sua visão sobre o papel do Estado e analisa criticamente o que ela chama de “mercadificação da educação pública”, com sujeitos e processos específicos. Essa concepção faz com que Vera Peroni enxergue a delegação, em suas variadas formas, como privatização da educação pública.

Para classificar e explicar o fenômeno da delegação, a autora opta por utilizar o critério do papel exercido pelo setor privado, o que origina a divisão em: a execução da oferta via terceiro setor; os empresários na direção das políticas educativas; as parcerias; e outros sujeitos disputando a direção da educação.

I. A execução da oferta via terceiro setor

Vera Peroni (2018, p. 219) sumariza esse modelo como a execução pelo setor privado, sem fins lucrativos, com financiamento público, com alguma regulação, mas que na prática não possui a fiscalização ideal. Para justificar a sua caracterização, a autora perpassa por vários níveis da educação e programas educacionais.
Após a Constituição Federal de 1988, com o início da compreensão das creches como integrantes da educação básica e não como parte da assistência social, os municípios ficaram responsáveis pela oferta desse serviço. Como forma de viabilizar o atendimento em creches, tradicionalmente, utiliza-se o terceiro setor, instituições sem fins lucrativos.

A autora (2018, p. 219) afirma que a utilização desse modelo apresenta precariedade e fragilidade comprovadas, desde as condições físicas do local, o projeto pedagógico, a remuneração de professores, até a ausência de gestão democrática.

No âmbito da Educação de Jovens e Adultos (EJA), Vera Peroni (2018, p. 219) afirma que esse modelo também ocorre, especificamente no Programa Brasil Alfabetizado em que são oferecidas bolsas para os alfabetizadores e vínculos com instituições do terceiro setor para a sua execução.

Com relação ao ensino profissional vinculado ao médio, a autora (2018, p. 219) cita o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec), como exemplo de transferência de recurso público para o setor privado executar a expansão da educação profissional no país.

Sobre a educação especial, Vera Peroni (2018, p. 219) afirma que a prática de repasses de recursos públicos para instituições de direito privado é corriqueira e se fortaleceu nos últimos anos, por exemplo com a APAE.

II. Os empresários na direção das políticas educativas

Acerca do segundo modelo, Vera Peroni (2018, p. 220) mantém a sua argumentação por meio de exemplos, citando o Movimento Todos pela Educação (TPE) como maior expressão da participação de empresários na direção das políticas educativas.


Em seu sítio eletrônico¹⁰, porém, a organização se define como não governamental, sem ligação com partidos políticos, com o fito de produzir estudos e pesquisas para a melhoria da qualidade da Educação.

¹⁰ Vide: https://www.todospelaeducacao.org.br/
Sua presidente-executiva é Priscila Fonseca da Cruz, fundadora da instituição, juntamente com Maria Lucia Meirelles Reis, Milú Villela e Luis Norberto Paschoal, tendo como seus mantenedores, por exemplo, a Associação Crescer Sempre, Fundação Telefônica VIVO, Fundação BRADESCO, Fundação GOL, etc.

III. As parcerias – direção e execução das políticas educativas

No terceiro modelo, Vera Peroni (2018, p. 221) ressalta as parcerias entre o setor público e as organizações não-governamentais para atuar na escola, na sala de aula, com o objetivo de “definir e controlar o que e como será ensinado”. A autora apresenta como exemplo o Instituto Ayrton Senna (IAS) e o Instituto Unibanco (IU).

Peroni pontua uma série de exemplos nos quais os dois institutos direcionaram a política educativa de municípios, redes educacionais e, inclusive, do Ministério da Educação.

IV. Outros sujeitos disputando a direção da educação: os Think Tanks

Em seu último modelo, Vera Peroni (2018, p. 228) ressalta a atuação do privado na “privatização” do público pelos think tanks educacionais, que são instituições permanentes de pesquisa e análise de políticas públicas que atuam pela sociedade civil, com a finalidade de influenciar instâncias governamentais e a opinião pública.


3.5.1 Aspectos imprecisos

Assim como Theresa Adrião, Vera Peroni analisa esses fenômenos como privatização da educação pública, o que já foi evidenciado como não sendo o caminho mais correto tecnicamente, sob o ponto de vista do Direito Administrativo.

Apesar de apresentar dividir em quatro modelos, o que se extrai da análise deles é que são dois: execução da oferta via terceiro setor e a atuação de empresários na determinação dos rumos da educação pública.
Essa subdivisão não alcança toda a gama de fenômenos que ocorrem no Brasil e no mundo de emparceiramento na educação. A título exemplificativo, o voucher não é execução da oferta via terceiro setor e nem empresários ditando os rumos das políticas educacionais.

A obra da autora faz uma análise do cenário e da influência política de grupos privados na educação, demonstrando o aumento da presença desses atores na educação pública. Porém, é insuficiente para o presente trabalho que possui o objetivo de demonstrar os modelos de parcerias, o que impede a utilização da categorização construída por Vera Peroni.

3.6 Modelos de parcerias na educação básica – nomenclatura escolhida

A doutrina demonstrada sobre o tema é insuficiente para abarcar toda a gama de fenômenos que o presente trabalho analisa. Os autores destacados, apesar da completude de suas respectivas obras, não se balizaram pelo Direito Administrativo para a construção de sua categorização.

O presente trabalho, portanto, busca encontrar uma nomenclatura de modelos que seja tecnicamente correta e o mais precisa possível. Cabe ressaltar, contudo, que não existe pretensão de esgotabilidade e qualquer construção de modelos terá seus pontos positivos e negativos.

A discussão acerca de uma terminologia a ser adotada também nesse ponto da pesquisa se faz importante justamente porque não houve, até então, quem o fizesse sob a perspectiva do Direito Administrativo brasileiro.

Alexandre Santos de Aragão (2008, p. 125) alerta que uma afetação dada às palavras é, em si, puramente convencional. Uma proposta de nova nomenclatura, portanto, deve surgir se tiver o intuito de aumentar a clareza das ideias e da linguagem e aproximar os termos do ideal, da unidade de sentido.

O papel dos conceitos jurídicos, naturezas jurídicas e classificações para a sistematização da ciência jurídica é inegável, principalmente para a finalidade didática (ARAGÃO, 2008, p. 120). Porém, essa importância não pode ser superdimensionada, vez que ela possui seus próprios limites e, dificilmente, esgota o tema.

Nos momentos de transformações sociais mais sensíveis, inclusive, o direito positivo e a ciência jurídica encontram maiores dificuldades para acompanhar os novos fenômenos. Logo,
nesse cenário, Alexandre Santos de Aragão (2008, p. 122) afirma que o risco na atividade de elaboração de conceitos e classificações é redobrado.

Como o presente trabalho demonstra, a educação básica pública e a suas formas de prestação do serviço estão em plena e constante transformação. Fato este que se nota a partir da ausência de grandes estudos sobre os fenômenos ora estudados na doutrina do Direito Administrativo pátrio.

Ante o exposto, importante frisar novamente que essa organização em classificações não possui expectativa de esgotar a temática, ou mesmo de demonstrar que as outras nomenclaturas utilizadas estariam ultrapassadas. Em verdade, a classificação escolhida possui caráter didático e o intuito de adequar uma linguagem da doutrina acerca de educação para uma perspectiva administrativa.

Como restou demonstrado no capítulo 2, o termo correto para resumir os fenômenos é parcerias na educação básica pública. O próximo passo é padronizar as categorias de emparceiramento.

A partir dessa finalidade, inspirado centralmente nas dimensões de Theresa Adrião e na revisão internacional de Norman LaRocque, o presente trabalho separa o emparceiramento na educação em três graus: parcerias de primeiro grau; parcerias de segundo grau; e parcerias de terceiro grau.

Para verificar se a aproximação do setor privado e público se encaixa em algum desses graus de emparceiramento apresenta-se um padrão de questionamentos que devem ser respondidos para que se chegue à devida conclusão.

a) Qual o papel do poder público após a parceria?
b) Qual o papel da entidade privada após a parceria?
c) A gratuidade para o cidadão continua existindo?
d) Qual é a origem dos recursos financeiros para a prestação do serviço?
e) Qual é o instrumento jurídico utilizado para estabelecer a parceria?
CAPÍTULO 4: OS GRAUS DE EMPARCEIRAMENTO NA EDUCAÇÃO

Até esse momento, a presente obra apresentou a concepção de educação no ordenamento brasileiro, sua evolução enquanto serviço público, as especificidades do serviço público de educação, o conceito de emparceiramento na educação e sua diferença com privatização, terceirização e parceria público-privada.

Nesse ponto do trabalho, é momento de explicar os modelos que a obra adotou como padrão, por intermédio das parcerias de: a) primeiro grau, com o auxílio do particular em atividades adjacentes à relação professor-aluno; b) segundo grau, nas quais o parceiro privado assume o papel de protagonista na relação professor-aluno; c) terceiro grau, que o emparceiramento é estabelecido por meio de relações mais abstratas se comparadas à entrega final do serviço público de educação.

Como será demonstrado, é no segundo grau de emparceiramento que o ente privado ocupa o dever do Estado de prestar a educação pública ou de prestar o serviço de educação para o aluno da educação pública.

Há uma diferença muito grande entre o parceiro privado assumir a prestação da educação pública e ele receber em sua escola privada um educando da rede pública com vaga subsidiada pela administração pública.

Pelas minúcias que envolvem e por representarem exatamente o particular ocupando o espaço de protagonista na educação básica pública, o enfoque do presente trabalho é, por consequência natural, nas parcerias de segundo grau.

Apesar disso, não se descarta a importância das parcerias de primeiro e terceiro grau para a prestação do serviço de educação e para a consecução dos objetivos da política pública de educação do poder público.

4.1 Parcerias de primeiro grau

As parcerias de primeiro grau são marcadas pela atuação do parceiro privado em atividades adjacentes à relação professor-aluno. Isso quer dizer que são atividades prestadas pela entidade privada que auxiliam indiretamente a prestação do serviço de educação pública.

Nessas parcerias, o poder público preserva para si a titularidade do serviço público e também mantém a própria prestação direta da educação. Desse modo, a gratuidade continua
existindo e sendo obrigatória, logo, não há cobrança de qualquer taxa do estudante, com financiamento desses custos pela administração pública.

Os instrumentos jurídicos para firmar essas parcerias são inúmeros, em especial aqueles da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021, a antiga e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, respectivamente.

O requisito central para ser uma parceria de primeiro grau é que o objetivo final de uma unidade escolar permaneça prestado pelo poder público: o ensino a ser ministrado, ou seja, os serviços pedagógicos. Nesse sentido, os professores são contratados pela administração pública, como servidores efetivos ou temporários, e, como funcionários públicos lecionam.

Para que essa prestação seja realizada, porém, o ente federativo precisa, em rol exemplificativo:

a) que a escola seja construída por um particular;

b) que o projeto arquitetônico da escola seja feito por um particular;

c) fazer um contrato de aluguel do prédio escolar;

d) adquirir material pedagógico elaborado por particular;

e) adquirir material pedagógico elaborado pelo poder público, mas impresso por particular;

f) adquirir o mobiliário da escola feito por particulares;

g) contratar equipe de segurança predial e patrimonial particular;

h) contratar equipe particular de manutenção e limpeza;

i) contratar equipe de cozinha;

j) contratar o fornecimento de alimentos;

k) contratar reformas prediais de pequeno e grande vulto realizadas por particular;

l) contratar programas elaborados por particulares que auxiliam na gestão administrativa da unidade;

m) contratar rede de internet oferecida por particular;

n) contratar particular para se responsabilizar pela hotelaria da escola;

o) contratar particular para realizar a capacitação dos professores e servidores da educação;

p) contratar particular para auxiliar na gestão administrativa de unidades escolares;
Todas essas possibilidades – e quaisquer outras que sigam no mesmo sentido – acontecem na rotina dos sistemas públicos educacionais, não são emparceiramentos novos e estranhos ao Direito Administrativo pátrio.

O emparceiramento de primeiro grau envolve o que Felipe Barrera-Osorio, Juliana Guáqueta e Harry Anthony Patrinos (2009, p. 9) nomeiam como management, professional, support services; facility availability, mas afastam os education services (outputs); os operational services e os facility availability and education services (both inputs and outputs).

A primeira categoria envolve o treinamento de professores, serviço de alimentação, transporte escolar, gestão administrativa da escola e outros serviços suplementares. A segunda abarca construção da infraestrutura e sua manutenção periódica.

Os outros 3, para além de questões suplementares à atividade principal da escola, transferem para o parceiro privado a execução do serviço de educar o estudante, juntamente (ou não, a depender da opção do gestor público) com aspectos administrativos e infraestruturais.

*Qual o papel do poder público após a parceria?*

No primeiro grau de emparceiramento, restou evidente que o poder público preserva para si a titularidade do serviço público de educação. Não só a titularidade como também a própria execução da prestação do objetivo final da relação professor-aluno.

Qualquer que seja a atuação do particular não mudará a sistemática adotada pela autoridade governamental na área da educação. O currículo escolar, o material pedagógico, as diretrizes de ensino, a seleção dos profissionais da unidade voltados ao aspecto pedagógico, em especial os professores e gestores, todos escolhidos a partir da determinação da administração pública.

Com relação aos instrumentos jurídicos formalizados, o poder público mantém para si a responsabilidade de fiscalizar a devida execução de cada um, nomeando fiscais do contrato nos termos do artigo 117, da Lei Federal nº 14.133/2021, com a possibilidade de aplicação de multas aos particulares por eventuais descumprimentos e a finalização da relação contratual em caso de reincidência.

As parcerias de primeiro grau representam o que a Di Pietro (2015, pp. 24-25) chama de forma de cooperação do particular na execução de atividades próprias da administração pública. Ou seja, o poder público mantém a prestação direta do serviço mediante a cooperação do
parceiro privado que realiza serviços adjacentes à prestação principal que é voltada aos serviços pedagógicos.

*Qual o papel da entidade privada após a parceria?*

A entidade privada contratada não possui responsabilidade jurídica direta na relação professor-aluno. O estabelecido no instrumento contratual deve ser cumprido em sua totalidade, no prazo estipulado e sob os valores colocados.

*A gratuidade para o cidadão continua existindo?*

A unidade escolar permanece integrante da rede pública de ensino e as vagas continuam sendo gratuitas para todos os cidadãos interessados em se matricular. Não há alteração na relação entre usuário do serviço público e a administração pública.

*Qual é a origem dos recursos financeiros para a prestação do serviço?*

Os recursos financeiros utilizados para a relação contratual estabelecida são advindos, em sua origem, da arrecadação de impostos. Não há vedação expressa de que as unidades escolares recebam doações de indivíduos, mas o custeio central é realizado por meio de recursos públicos.

Isso perpassa, principalmente, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, emendas parlamentares e recursos próprios das secretarias municipais e estaduais de educação.

*Qual é o instrumento jurídico utilizado para estabelecer a parceria?*

Não há como estabelecer um rol taxativo que abarque todos os instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para formalizar as relações de primeiro grau. O artigo segundo da Lei Federal nº 14.133/2021 traz um aparato geral que se aplica a essas parcerias, como compra, locação, concessão e permissão de uso de bens públicos, prestação de serviços, obras e serviços de arquitetura e engenharia, contratações de tecnologia da informação, entre outros.

Apesar da dificuldade de estabelecer um rol de instrumentos, todos eles se resumem em contratações públicas, vez que são realizadas por órgãos do Poder Executivo e com recursos públicos. Dessa forma, estão sujeitos ao regramento aplicável a contratos administrativos e estão sob a égide a Lei de Licitações.
Quando o poder público realiza esse tipo de contratação, o serviço educacional não é delegado ao particular, o que afasta esses instrumentos jurídicos do enfoque do presente trabalho. Um tema a ser refletido e que ainda possui lacunas é a utilização do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) pelas unidades escolares, lacunas essas que não serão exploradas por não estarem no objetivo dessa obra.

A título exemplificativo, por meio do estudo de Bruno da Costa Lucas Rodrigues (2015), traz-se à tona um emparceiramento interessante e que representa o conceito genuíno de parceria público-privada no ordenamento jurídico brasileiro: a experiência da capital mineira com as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEs).

Com a finalidade de aumentar o número de vagas em educação infantil, especialmente em áreas com altos índices de vulnerabilidade social, em 2012, foi assinado um contrato de PPP para a construção de trinta novas unidades e reconstrução de duas. Posteriormente, no ano de 2014, foi realizado um aditivo que incluiu mais quatorze unidades a serem construídas.

O pioneirismo de tal prática em solo brasileiro fez com que Belo Horizonte fosse selecionada como finalista do prêmio 2013 Financial Times – Citi Ingenuity Awards para a América Latina. Além desse prêmio, Rodrigues (2015, p. 57) revela que a iniciativa foi escolhida como um dos cem projetos de infraestrutura mais inovadores e inspiradores do mundo pela Infrastructure 100: World Cities Edition.

A estruturação do projeto belo-horizontino foi realizado com base na modalidade de concessão administrativa (PPP) da Lei nº 11.079/2004, a qual estabelece, em seu artigo 2º, parágrafo 2º, que concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

O edital de contratação possui dois objetos: execução de obras para a construção das unidades e a prestação de serviços não pedagógicos durante 20 anos, com prorrogação possível para até 35 anos no total.

Esse emparceiramento permanece de primeiro grau porque não incluiu a transferência para o particular da prestação dos serviços pedagógicos, ou seja, da relação professor-aluno.

---

No bojo dessa contratação, não há também a inclusão de alimentação e transporte escolar que permanece sob a tutela da Prefeitura de Belo Horizonte, a qual pode transferir a sua prestação para outro particular também, mediante outra parceria de primeiro grau.

Além da construção das unidades, são de responsabilidade do privado:

a) Todos os serviços de manutenção e conservação predial e de equipamentos das unidades de ensino;

b) Serviços referentes a obtenção e gestão de água, esgoto, energia elétrica e gás liquefeito de petróleo;

c) Infraestrutura completa de rede de dados local cabeada e wireless, com a obrigação de prover conexão externa da escola com a internet permanecendo do poder público;

d) Serviços administrativos como controle patrimonial, help desk, auxiliares administrativos;

e) Segurança patrimonial, controle e fiscalização das portarias, monitoramento e gerenciamento de imagens, operação do sistema de câmeras de segurança, vigilância das unidades;

f) Higienização e limpeza de áreas internas e externas das unidades de ensino; e

g) Lavanderia e rouparia da unidade com a aquisição, fornecimento, lavagem e manutenção de enxoval e roupa de cama.

A remuneração do particular está atrelada ao desempenho e qualidade dos serviços prestados verificados por meio de Relatório de Desempenho auditado por empresa de consultoria técnica especializada com essa exclusiva função.

No caso de Belo Horizonte, portanto, o poder público se mantém obrigado a prestar o serviço pedagógico para o educando, mas toda a prestação adjacente, com exceção do transporte e alimentação escolar, é realizada por parceiro privado.

Esse emparceiramento demonstra que parceria de primeiro grau não significa uma atuação menor do privado, pelo contrário, essa presença do particular pode possuir grandes capilaridades. O que diferencia essa parceria das parcerias de segundo grau é exatamente a não transferência da relação professor-aluno para o parceiro privado.

No mesmo período de realização do programa de PPP, o município mineiro também construiu outras unidades escolares públicas sob o modelo tradicional de contratação, o que permitiu a realização de um estudo comparativo sólido.
Bruno da Costa Lucas Rodrigues (2015, p. 90) realizou esse estudo que demonstra uma redução de quase 50% do tempo médio de construção pelo modelo de PPP, se comparado com a construção tradicional de escolas. O modelo tradicional possui um tempo médio de construção de 20 meses e a PPP educacional reduziu para 11 meses de edificação.

A redução de tempo médio ocorre pelas diferenças existentes entre a legislação da concessão administrativa e a contratação tradicional pela Lei nº 8.666/93. A licitação tradicional de obras é realizada de forma individual, para a construção de cada unidade, realiza-se um procedimento licitatório, enquanto que a PPP incluiu dezenas de unidades em um mesmo bojo.

No modelo tradicional de licitar obras também, o projeto de engenharia é contratado, geralmente, em apartado da contratação da obra em si, o que não ocorre nas concessões administrativas, nas quais o poder público apenas oferece o projeto conceitual e cabe ao parceiro privado realizar todo o restante.

Além do aspecto da obra em si, o impacto da PPP administrativa em Belo Horizonte foi sensivelmente sentido nas atividades pedagógicas. Rodrigues (2015, p. 98) demonstra que o tempo médio gasto pelos diretores das unidades de PPP com atividades pedagógicas é de 70% do seu tempo, nas unidades tradicionais esse tempo cai para 56%.

Enquanto nas unidades tradicionais os serviços não pedagógicos são realizados diretamente por servidores públicos ou para cada um deles se realiza uma contratação em apartado, nas unidades PPP o gestor da escola pode se concentrar na relação professor-aluno, tendo em vista que o parceiro privado fornece todo o aparato para tal.

A satisfação dos diretores das UMEIs construídas sob o emparceiramento da PPP é de 79% com a rapidez e a qualidade dos serviços prestados, por outro lado, esse índice cai para 33% nos gestores de UMEIs tradicionais (RODRIGUES, 2015, p. 103).

Emparceiramento semelhante é encontrado corriqueiramente em países como Paquistão, Austrália, Egito, Alemanha, Holanda, Canadá e Reino Unido. Este último em particular possui um programa que foi pioneiro e que alcançou grandes resultados em PPPs na educação: o Private Finance Initiatives (PFIs).

Suhaiza Ismail e Maurice Pendlebury (2006, p. 383) destacam que a utilização de PPP para a construção e operação de serviços adjacentes ao serviço pedagógico resulta em tempos menores de edificação, maiores níveis de inovação e de satisfação do usuário no Reino Unido.
Pontos que também foram encontrados na avaliação de impacto do programa de Belo Horizonte.

No Egito, o poder público oferece o terreno e o parceiro privado elabora o projeto, constrói e opera serviços não pedagógicos nas escolas públicos, sob um contrato de longo prazo. LaRocque (2008, p. 30) explica que o programa egípcio começou em 2006 com 300 (trezentas) escolas, saltando para 2.210 (duas mil, duzentas e dez) unidades escolares em 2007.

*The Offenbach Schools PPP Project* na Alemanha, o *Public-Private Partnerships for Educational Infrastructure* no Canadá, o *Leasing of Public School Buildings to Private Operators* no Paquistão e o *School Private Finance Projects* na Austrália são exemplos de projetos que possuem modelagem semelhante: poder público remunera o particular para que ele elabore o projeto das escolas, realize a sua construção e opere serviços não pedagógicos por um longo período.

Esse último elemento, ou seja, oferecer apenas os serviços não pedagógicos, faz com que essas iniciativas permaneçam na concepção de emparceiramento de primeiro grau do presente trabalho.

Theresa Adrião e Cassia Alessandra Domiciano (2020) trazem à tona o que elas chamam de *novas formas de privatização da gestão educacional no Brasil: as corporações e o uso das plataformas digitais*. Como já explicado, o presente trabalho adota concepção diferente acerca do termo privatização.

As autoras relatam que durante a pandemia da Covid-19, em 2020, o número de sistemas estaduais de ensino que fazem uso da plataforma *Google* cresceu exponencialmente. Vendo com preocupação essa aproximação entre a rede pública e a referida empresa privada, Adrião e Domiciano (2020, p. 681) alerta para a captação de dados das crianças para fins econômicos da instituição, elemento que ainda é objeto de estudos apenas embrionários.

De todo modo, o presente trabalho entende que esse emparceiramento é de primeiro grau, tendo em vista que é a aquisição (gratuita ou onerosa) de uma plataforma digital auxiliar à prestação dos serviços educacionais da escola pública. Além de ser uma parceria de primeiro grau, a utilização de tecnologia na educação é mais do que essencial e precisa avançar para que os resultados acadêmicos sejam maiores e o estudo seja mais próximo do educando.

Noutra obra, Theresa Adrião (2017, pp. 4-5) afirma que grandes grupos editoriais nacionais, especialmente a partir de 2010, passaram a disputar o mercado dos insumos
curriculares que seria o conjunto de produtos e serviços diretamente relacionados à estruturação do trabalho pedagógico para a rede pública e para a rede privada.

Novamente respeitando o olhar crítico e atento da autora sobre o procedimento, no que concerne ao presente trabalho, a aquisição de insumos curriculares pelo poder público corresponde ao emparceiramento de primeiro grau. Isso porque, a prestação do serviço pedagógico contínua sob responsabilidade da administração pública, mediante instrumentos e ferramentas adquiridos da iniciativa privada.

Em conjunto com Lisete Arelaro, Raquel Borghi e Teise Garcia, Theresa Adrião (2009, pp. 806-808) menciona outra prática, a de aquisição de sistemas de ensino por municípios paulistas. Essa parceria consiste em contratos firmados entre prefeituras e a iniciativa privada com a inclusão de atividades desenvolvidas tradicionalmente pelas equipes pedagógicas dos órgãos da administração pública e das escolas como: formação continuada de educadores; acompanhamento das atividades docentes; investimento na produção e distribuição de materiais didáticos; e processos de avaliação externa e interna.

As autoras tecem diversas críticas a esse emparceiramento também, questionando os resultados obtidos e que não seriam tão positivos quanto foi divulgado. De todo modo, todas essas contratações são parcerias de primeiro grau, seguem as regras licitatórias e não transferem para o setor privado a prestação do serviço pedagógico em si.

Gustavo José Prado (2013, pp. 96-100) destaca que essa aproximação entre setor privado e educação pública ocorre há décadas na formação continuada de professores e, segundo a concepção do autor, essas empresas teriam interesses ideológicos em tais processos. Afastado dessa discussão, o presente trabalho não possui caráter político-ideológico e apenas realiza um panorama jurídico das parcerias.

Como já restou evidente, Theresa Adrião se posiciona como uma das grandes autoras e pesquisadoras das parcerias no campo da educação. Em outra obra, organizada em conjunto com Vera Peroni (2019), é analisado o emparceiramento entre redes municipais e o Instituto Ayrton Senna (IAS).

Os artigos que integram a obra Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna possuem caráter crítico-analítico dessa aproximação do IAS com as redes públicas.
Como o papel do presente trabalho não é analisar os resultados e as perspectivas político-ideológicas, o que se extrai da obra organizada por Theresa Adrião e Vera Peroni é que o Instituto Ayrton Senna possui grande capilaridade nas redes públicas do Brasil no sentido de fomentar determinadas práticas das próprias escolas públicas, por meio de prêmios que a entidade oferece, e de prestar consultoria técnica para necessidades específicas demandadas pelo poder público.

Assim sendo, o emparceiramento entre redes públicas de educação e entidades semelhantes ao Instituto Ayrton Senna, ao Instituto de Corresponsabilidade pela Educação e Fundação Itaú Social são parcerias de primeiro grau.

Isso porque, são desenhadas de modo que as instituições privadas não executam o serviço pedagógico, quem o faz é a administração pública, e também quem define se vai aplicar o repassado na consultoria ou não é também o poder público.

São infinitas as possibilidades de aproximação do setor privado para prestar serviços não pedagógicos para a administração pública de forma a auxiliar que o poder público realize a prestação do serviço pedagógico em si. Mantendo essa natureza, serão parcerias de primeiro grau, geralmente sujeitas ao regramento da legislação de licitações e contratos administrativos e sob fiscalização de competência dos conselhos de educação, do poder legislativo e dos tribunais de contas.

4.2 Parcerias de segundo grau

O emparceiramento para a consecução do objetivo final do serviço público de educação básica está concentrado nas parcerias de segundo grau. Essas parcerias são marcadas pela manutenção da titularidade pelo poder público, mas com a prestação da relação professor-aluno pelo parceiro privado.

Por esse motivo, as parcerias de segundo grau recebem atenção central do presente trabalho, de forma a esclarecer como os modelos nacionais e internacionais de transferência total ou parcial da execução do serviço educacional são estabelecidos.

Barrera-Osorio, Guágueta e Patrinos (2009, p. 3) afirmam que os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aplicam 12% do orçamento público de educação em instituições educacionais gerenciadas por parceiros privados.
As parcerias de segundo grau representam o significado mais preciso do que é a relação entre poder público e entidade privada para a consecução da mesma finalidade. Ao mesmo tempo, são essas parcerias que causam os maiores embates políticos e ideológicos.

Desse modo, muitas vezes os debates sobre o tema acabam sendo mais rasos do que deveriam, focados apenas em argumentos ideológicos daqueles que exaltam os modelos a qualquer custo como se eles fossem a salvação da educação pública e daqueles que são contrários a eles e afirmam que esses modelos de emparceiramento representam o fim da educação pública.

Com a consciência dessa polarização no tema, o presente trabalho possui o desafio ainda maior de extrair e analisar os argumentos apresentados por defensores e críticos e apresentar uma perspectiva técnica e elucidativa sobre cada modelo.

Esse item se divide em duas partes centrais: i) escolas charter e escolas conveniadas; ii) voucher e assemelhados. Mesmo nas revisões internacionais sobre o tema, os exemplos de emparceiramento na educação não escapam de modelos assemelhados a escolas charter e modelos assemelhados aos vouchers, com poucas alterações e especificidades.

Característica marcante das parcerias de segundo grau é assemelhado ao que o National Center for Education Statistics (2019, p. 1) descreve como school choice (ou escolha parental), vez que representam a possibilidade de as famílias escolherem onde querem matricular o seu filho, às custas do poder público, diferentemente da vinculação desse aluno à escola pública mais próxima de sua residência.

Não é parte do trabalho a análise da possibilidade de escolha dentre escolas públicas tradicionais, apenas se envolver uma escola pública tradicional e uma escola pública gerida por entidade privada, isso porque a presente obra não é uma análise sobre o fenômeno da escolha parental, mas sim sobre o emparceiramento.

Permitir que os pais escolham a escola pública tradicional que querem que o filho estude é um fenômeno. Outro fenômeno é permitir a abertura de escolas públicas geridas por entidades privadas ou criar bolsas de estudo para que os estudantes possam se matricular em escolas privadas, sob o critério exclusivo do cidadão. Este segundo é o objeto do trabalho.

O presente trabalho tem a responsabilidade de demonstrar como essas experiências se desdobram em seus territórios de origem e como influenciam (ou não) a gestão da educação pública no Brasil. Além disso, buscar-se-á esclarecer os aspectos do ordenamento jurídico.
pátrio que precisariam ser modificados para a devida adequação a cada um desses modelos, caso os gestores e legisladores brasileiros tenham interesse em fazê-lo.

4.2.1 Escolas charter e escolas conveniadas

O estudo da gestão privada de escolas públicas leva, invariavelmente, à reflexão sobre o modelo já consolidado nos Estados Unidos da América (EUA), de charter school, inclusive pelo fato de que é algo corriqueiramente citado como uma possibilidade a ser inserida no Brasil, como será demonstrado ao longo do texto.

A tradução livre não traz o esclarecimento do termo “charter” e a doutrina brasileira tem utilizado a expressão “escolas charter”, o que será enfrentado pelo presente trabalho, com vistas a trazer um conceito equivalente em português, caso seja possível, a partir das características do instituto.

No idioma inglês, vê-se que “charter” tem alguns possíveis significados, dentre os quais: a) instrumento escrito ou contrato que garante direitos e deveres; b) documento que demonstra que uma corporação, cidade ou escola foi estabelecida, algo como um estatuto; ou c) documento que descreve as leis, ou a própria legislação em si, por exemplo a Carta das Nações Unidas.

Ao conectar o termo “charter” com escola, portanto, a inferência que se faz é que são unidades escolares que possuem algum instrumento jurídico estabelecido com o governo para determinados fins, no qual constam os direitos e os deveres dessa relação.

No ordenamento brasileiro, o leitor atento já relaciona, nesse momento, as escolas charter com as escolas conveniadas, tema que será verificado após a apresentação das características inerentes ao modelo estadunidense.


Nesse primeiro momento, o recurso não podia ser utilizado para construção nem reformas significativas. Entretanto, após 2001, reconhecendo a importância do modelo, o Congresso
Indira Dammu, Kelly Robson e Juliet Squire (2020, p. 5) anotam que hoje há seis subprogramas do CSP nos EUA - todos com a proibição de acesso por organizações com finalidade lucrativa, as *Education Management Organization* (EMOs).


O *State Entities Grants* representa 49% dos recursos federais do programa e é específico para os estados repassarem à abertura de novas escolas *charter* de qualidade destacada ou sua expansão, restrito apenas a agências estaduais de educação, conselhos estaduais de escolas *charter*, gabinete dos governadores, ou organizações sem fins lucrativos de apoio a escolas *charter*.

Em semelhante sentido, o *CMO Replication and Expansion Grants* destina investimentos diretamente para as *charter management organizations* (CMOs) - que são organizações sem fins lucrativos que fazem a gestão de unidades *charter* - destinarem para sua expansão ou abertura de outras.

A especificidade relacionada ao *Non-State Entities/Developer Grants* é que os recursos são direcionados a entidades que pleiteiam a abertura de escolas *charter*, porém, o estado de origem não possui uma agência estadual, de caráter oficial, para essa finalidade.

Também como uma alternativa, existe o *Credit Enhancement for Charter School Facilities*, o qual estabelece fundos para acesso a crédito, sob juros mais baixos, com a finalidade de construção ou reforma de escolas charter.

Além desses, o subprograma *State Charter School Facilities Incentive Grants* é um subsídio destinado a estados que encaminham recursos por aluno para unidades de ensino *charter*.

Finalmente, o *National Dissemination Grants* provê investimentos para aumentar a qualidade das escolas *charter*, com o oferecimento de assistência técnica ou outras formas de suporte de interesse nacional.

Figura 3: Número de escolas charter nos Estados Unidos da América

![Gráfico mostrando o número de escolas charter nos EUA de 2001/02 a 2018/19]

Fonte: DUFFIN, 2021.

Cabe ressaltar que a proporção supramencionada varia no território, chegando a 49.87% das matrículas em escolas públicas no Distrito de Columbia, sob um total de 115 (cento e quinze) escolas charter e 39.000 (trinta e nove mil) alunos, o que não representa grande relevo em números absolutos.

O estado da Califórnia, por outro lado, é aquele com o maior número de unidades e de matrículas, com 1.234 (um mil, duzentos e trinta e quatro) charter schools e 581.100 (quinhentos e oitenta e um mil e cem) estudantes matriculados, representando 9.18% do total de alunos em escolas públicas.

Nesse aspecto, o fato que demonstra a solidez do modelo e a sua consolidação em praticamente todo o território dos Estados Unidos é que somente os estados do Alabama, Kentucky, Montana, Nebraska, North Dakota, South Dakota, Vermont, Washington e West Virginia não possuíam, até 2016, registro de escolas charter.

Em estudo mais recente, Drew Jacobs e Debbie Veney (2021, p. 1) afirmam que apenas sete estados continuam sem registros de charter schools, são eles: Montana, North Dakota, South Dakota, Nebraska, Kentucky, West Virginia e Vermont. Ou seja, Alabama e Washington passaram a utilizar o modelo, com 1.841 (mil, oitocentos e quarenta e um) e 3.712 (três mil, setecentos e doze) alunos matriculados em 2020/2021.

Drew Jacobs e Debbie Veney (2021, p. 3) revelam ainda que, em pleno ano de pandemia, a quantidade de matrículas em escolas charter aumentou 7%, ao mesmo tempo que diminuiu
3.3% nas escolas públicas tradicionais. Esse dado deve ser observado com a devida centralidade, vez que indica que, inclusive em momentos sensíveis da humanidade, o sistema charter passa a ocupar cada vez mais espaço frente às escolas públicas tradicionalmente concebidas.

No estado de Oklahoma, por exemplo, essa diferença é particularmente sensível, posto que houve um decréscimo de 6.9% de alunos matriculados em district schools e um crescimento de 77.7% em escolas charter.

Apesar dos dados de 2020/2021 não estarem completamente consolidados ainda, a quantidade de matrículas registradas é de 3.588.094 (três milhões, quinhentos e oitenta e oito e noventa e quatro) (JACOBS; VENEY, 2021, p. 5), número que representa 6.5% dos alunos totais de escolas públicas no país.

Ainda, destaca-se a existência da National Alliance for Public Charter Schools (NAPCS), ou Aliança Nacional de Escolas Charter, a qual é constituída para a defesa de todas as unidades espalhadas pelo país, com a apresentação de dados e estudos sobre o modelo.

Isto é, sem dúvida, um sintoma de amadurecimento do sistema utilizado, tendo em vista que foi construída uma união nacional para estudar o impacto positivo ou negativo desse modelo em cada unidade, indicando possíveis caminhos e realizando complexas análises que se agregam ao debate.

Outro elemento que destaca essa relevância é que o Programa Federal de Escolas Charter, no ano de 2021, prevê a destinação de 440.000.000,00 (quatrocentos e quarenta milhões) de dólares, em torno de 2.484.504.000,00 (dois bilhões, quatrocentos e oitenta e quatro milhões, quinhentos e quatro mil) reais.

São mais de 25 anos, com investimentos consolidados e aumentando proporcionalmente com o decorrer do tempo, como demonstra o gráfico
Como restou evidente, entidades com finalidade lucrativa que participam da gestão das escolas charter não podem receber recursos públicos federais. Sendo assim, insta esclarecer quais são as possibilidades de gerenciamento dessas unidades.

Adam Gerstenfeld e Yueting Xu (2020), em levantamento estatístico da National Alliance for Public Charter Schools, demonstram que 60.5% das escolas charter são gerenciadas de maneira independente, sem o auxílio de organizações externas.

Essas organizações externas podem possuir dois formatos: com e sem finalidade lucrativa, as EMOs e as CMOs respectivamente. O crivo mínimo para não ser considerada uma escola charter independente é realizar a gestão de três unidades e ter pelo menos trezentos alunos matriculados.

No sistema estadunidense, uma entidade pode pleitear a abertura de uma escola charter, de forma independente, e iniciar sua gestão, com a possibilidade de receber recurso público. A segunda hipótese é que organizações maiores, porém sem finalidade lucrativa, expandam sua rede de escolas charter, oferecendo o mesmo currículo, missão e modelo educacional para cada unidade.

As charter management organizations são responsáveis por 29% das escolas charter em território estadunidense, enquanto as education management organizations gerem, em alguma medida, 10.5% das unidades no país.
O terceiro caminho, por sua vez, envolve diferentes subníveis. Pode ser uma EMO que instala suas unidades charter e faz a gestão completa ou são education management organizations que estabelecem parcerias com escolas charter independentes para oferecer serviços para a escola, como suporte administrativo e plataformas online de ensino, desde que autorizadas pela autoridade governamental relacionada.

Essa última perspectiva é a mais remota de todas, inclusive sendo proibida em sete estados dos Estados Unidos da América. A maior EMO do país é a Academica, fundada em 1999, e que atualmente possui cento e setenta e seis unidades e é responsável, em alguma medida, por 94.096 (noventa e quatro mil e noventa e seis) escolas.

Independentemente da entidade gestora, as escolas charter se configuram como escolas públicas por serem gratuitas e abertas a todos. Gary Miron e Christopher Nelson (2002, p. 194) corroboram com esse entendimento e afirmam que as escolas charter representam um novo modo de escola pública que traz para si elementos tradicionalmente ligados a escolas privadas: autonomia e flexibilidade.

São unidades que possuem maior autonomia e flexibilidade para projetar suas salas de aula e atender as necessidades exclusivas dos alunos, em troca de uma responsabilidade maior de atingir resultados.

Mesmo que o modelo seja focado em resultados, parte da doutrina estadunidense critica o sistema, com obras como The War Against America’s Public Schools, de Gerald W. Bracey. Dentre as alegações constantes nos textos que discordam do modelo, encontra-se o posicionamento de que as escolas charter aumentam a segregação racial e étnica nas escolas e criam ilhas de excelência.

Matthew Chingsos, Brian Kisida e Tomas Monarrez (2019, p. 40), após realizarem um estudo complexo sobre os dados existentes entre 1995 e 2015, argumentam que não há como afirmar que as escolas charter aumentam a segregação, tendo em vista que elas surgem exatamente para atender necessidades específicas das comunidades.

Kevin Booker, Brian Gill, Stephane Lavertu, Tim R. Sass, John Witte e Ron Zimmer (2009, p. 84) rejeitam a ideia de que essas escolas criam ilhas de excelência ao demonstrar que as unidades charter não atraem sistematicamente alunos acima da média, ou seja, se a escola charter apresenta resultados mais positivos não é por ter estudantes que já ingressaram no sistema com maior facilidade de aprendizado.
O detalhamento dessas responsabilidades é estabelecido por meio de um instrumento jurídico entre as autoridades educacionais e os atores interessados em inaugurar uma escola nesse molde. Havendo descumprimento dessas metas e dos indicadores, a agência educacional tem o dever de proceder ao fechamento da unidade.

De maneira geral, as escolas charter têm suas especificidades e, com a autonomia que detêm, oferecem variados modelos de ensino, como unidades charter focadas no sistema STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), na educação artística, educação ambiental, sistema Montessori ou escolas preparatórias para o mercado profissional.

A definição do calendário, contratação de pessoal e escolha do currículo escolar são elementos constituintes da autonomia das escolas charter, além de as adaptações às necessidades dos alunos não precisarem passar pela autorização das agências educacionais. No Brasil, por exemplo, essa competência de autorizar a abertura de unidades escolares e suas modificações perpassa pelos Conselhos Municipais de Educação.

Por outro lado, essa autonomia não é ilimitada. Todas as escolas charter estão sujeitas às mesmas avaliações educacionais que as outras escolas públicas, e devem respeitar os direitos civis e a legislação estabelecida.

No ano de 2020, a Educator for Excellence (p. 29) emitiu um relatório sobre os professores em solo estadunidense. Esse estudo revela que professores que atuam em escolas charter recebem maior capacitação em áreas centrais e treinamentos de maior qualidade, se comparados aos das escolas públicas tradicionais.

Além disso, os profissionais de educação das unidades charter possuem maior participação na elaboração do currículo escolar, e acreditam que essas escolas têm estrutura mais adequada e oferecem suporte emocional, acadêmico, psicológico e de saúde suficiente.

Sob a perspectiva de desempenho, também existem estudos relevantes. Em 2015, o Center for Research on Education Outcomes (CREDO) (p. 26) analisou os dados educacionais em perspectiva comparativa entre escolas públicas urbanas tradicionais e escolas urbanas charter e concluiu que os alunos charter tiveram notas equivalentes a quarenta dias a mais de estudo em matemática e vinte e oito dias de estudo em inglês, por ano.

Os resultados são melhores à medida que o tempo de permanência em uma unidade charter aumenta. Após quatro anos ou mais estudando em escola desse modelo, o ganho
acadêmico anual salta para cento e oito dias em matemática e setenta e dois dias em inglês (Center for Research on Education Outcomes, 2015, p. 45).

O sistema federativo dos Estados Unidos da América concede uma autonomia também para cada estado determinar sua legislação específica charter. Como o enfoque do trabalho não é apenas o modelo charter, não há motivo para analisar todos os quarenta e dois moldes legislativos, por essa razão, expõe-se o ordenamento do ente federativo com a maior quantidade de escolas charter: a Califórnia.

A parte 26.8, divisão 4, título 2, do Código Educacional da Califórnia especifica o regramento das escolas charter, e é conhecida como Charter Schools Act of 1992. O item 47601 prevê que professores e membros da comunidade podem abrir escolas para operação independente da estrutura administrativa pública diretamente, desde que seja para atingir um dos seguintes objetivos:

a) melhorar a aprendizagem dos alunos;
b) aumentar as oportunidades de aprendizagem de todos os alunos, em especial daqueles alunos identificados com baixo desempenho acadêmico;
c) estimular o uso de métodos de ensino diferentes e inovadores;
d) criar oportunidades profissionais para professores, incluindo a possibilidade de eles serem os responsáveis pelo programa de aprendizagem na escola;
e) proporcionar aos pais e alunos opções ampliadas de oportunidades educacionais disponíveis no sistema de escolas públicas;
f) atingir metas e resultados mensuráveis dos alunos;
g) proporcionar competição dentro do sistema de escolas públicas para estimular melhorias continuas em todas elas.

Dos objetivos que justificam a abertura de escolas charter, extrai-se que o foco é triplo: aumento de aprendizagem dos alunos; melhores condições e autonomia dos professores; e, por fim, o processo educacional baseado em metas e resultados mensuráveis que estimulem a competição em toda a rede.

A competição é elemento cultural dos Estados Unidos, e a legislação californiana prevê o termo vigorous competition, uma competição vigorosa como elemento que induz o sistema público a buscar melhorias.

O item 47602 é responsável por limitar a quantidade de escolas charter que podem ser abertas e estabelecer o órgão estadual competente para analisar essa temática. Por ano, podem
ser inauguradas apenas cem novas unidades charter, sob o julgamento do Conselho Estadual de Educação, o qual analisa a petição de abertura por ordem cronológica de protocolo.

Existe também a proibição expressa de que uma escola privada busque a conversão para escola charter, chegando ao extremo de que se um aluno da unidade charter frequentar também uma escola privada, a escola charter ficará proibida de receber recursos públicos. Esse mesmo item define escola privada como aquela que cobra mensalidade dos estudantes.

O item 47603 prevê que não deve haver proibição em relação a qualquer pessoa ou organização privada de fornecer financiamento ou outra assistência para o estabelecimento ou operação de uma escola charter, tendo vigência a partir de 1º de julho de 2017.

O item 47604 traz a possibilidade de a escola charter ser operada por uma entidade sem fins lucrativos e a vedação expressa de ser operada por uma entidade com fins lucrativos.

A proibição de ser operada por for-profit educational management organization e for-profit charter management organization surgiu em 2019. Ao mesmo tempo que barrou essa gestão, a legislação estabeleceu critérios para definir o que é “ser operada”, de forma a não afastar completamente a participação de organizações com fins lucrativos do cenário das escolas charter, mas impor limites claros.

Esses limites envolvem a vedação a que essas organizações com fins lucrativos possam diretamente, ou em regime de subcontratação:

a) nomear ou remover membros da diretoria ou dirigentes da escola;

b) empregar, supervisionar ou demitir funcionários da unidade, certificados ou não, sendo que os colaboradores não certificados são aqueles que não possuem formação profissional para lecionar aulas, incluindo, por exemplo, motoristas de transporte escolar, funcionários administrativos e responsáveis pela alimentação;

c) gerenciar as operações da escola como seu gerente administrativo;

d) aprovar, negar ou administrar o orçamento ou qualquer despesa da escola que não seja autorizada pelo corpo diretivo da unidade; e

e) prestar serviços para a escola antes que seu corpo gestor tenha aprovado o contrato em reunião notificada publicamente.

As proibições constantes desse item não são unanimidade em território estadunidense, vez que 10.5% das escolas charter do país são gerenciadas, em maior ou menor medida, por entidades com fins lucrativos, como já exposto anteriormente.
Todavia, é importante observar o sentido em que, após 2019, caminha o estado que mais possui escolas charter e alunos matriculados nessas unidades, ou seja, no qual o modelo é melhor consolidado.

Além disso, a transparência é elemento tão intrínseco do modelo que existe a obrigação legal de gravar em áudio, vídeo, ou ambos, todas as reuniões do conselho administrativo da escola e postar no sítio eletrônico da unidade charter.

Nesse mesmo aspecto, o item 47604.1 estabelece que as escolas charter devem respeitar o The Ralph M. Brown Act, que determina que a população possa acompanhar a tomada de decisão e sua devida motivação. Também obriga o respeito ao The California Public Records Act, que determina o direito à informação como direito fundamental de todas as pessoas do estado.

Esse arcabouço é reforçado pelo item 47604.3, que traz a responsabilidade de que a unidade charter apresente prontamente respostas às indagações recebidas, inclusive sobre seus registros financeiros.

No item 47604.32, o legislador da Califórnia delega às autoridades municipais, distritais e estaduais no campo da educação a obrigatoriedade de visitar cada escola charter uma vez por ano no mínimo. Além do que, têm a responsabilidade de garantir que cada unidade cumpra todos os resultados comprometidos e de monitorar a sua condição fiscal.

Por força do item 47604.33, cada escola charter tem a obrigação de, anualmente, submeter às autoridades educacionais os seguintes relatórios:

a) até 1º de julho, o orçamento preliminar para o ano letivo que se inicia;
b) até 1º de julho, o plano local de controle e responsabilidade e a atualização sobre o plano vigente até esse período;
c) até 15 de dezembro, relatório financeiro intermediário; até 15 de março, o segundo relatório financeiro intermediário;
d) até 15 de setembro, o relatório final;
e) qualquer outro relatório solicitado pela autoridade educacional.

Qualquer cidadão tem legitimidade para apresentar indícios suficientes às autoridades educacionais para que elas investiguem uma unidade charter. Depois dessa investigação, cabe ao Conselho Estadual de Educação tomar as medidas cabíveis, inclusive a revogação da carta constitutiva da escola.
A revogação do instrumento jurídico que une a escola com o poder público pode ser fundamentada em qualquer uma das seguintes hipóteses:

a) má gestão financeira que põe em risco a estabilidade financeira da escola;
b) uso ilegal, ou substancialmente impróprio, dos fundos para benefício pessoal de qualquer dirigente da escola;
c) ausência substancial e sustentada de práticas mensuráveis de sucesso; ou
d) falha em melhorar os resultados dos alunos, conforme firmado no instrumento jurídico com o poder público.

Diante do exposto, resta evidente que a entrega de resultados acadêmicos dos alunos é fator de central relevância para a continuidade da operação da escola charter. Interessante ressaltar também a influência do Conselho Estadual na própria gestão financeira da unidade, sendo esse um dos potenciais fatores para o rompimento do instrumento contratual estabelecido.

O item 47605.4 finalizou um debate acerca da certificação dos professores em escolas charter. O legislador determinou, em 2019, que todos os professores empregados em unidades charter possuam até 2025 para obterem e apresentarem a certificação necessária para atuação enquanto professor.

Ainda, criou uma Comissão de Credenciamento de Professores com a finalidade de realizar um estudo para verificar se os certificados existentes atendem de forma adequada as necessidades educacionais. E, com base nessas constatações, até 30 de junho de 2022, essa comissão deve estabelecer novos moldes de certificados na medida da necessidade.

A previsão do item 47605.6 determina que uma escola pública já existente não pode ser convertida em uma escola charter, semelhante ao que ocorre com as escolas privadas. Estabelece também que seja feita uma audiência pública antes da abertura de uma escola charter para que seja discutida a sua real necessidade e efetividade naquele local, coordenada pelo Conselho de Educação.

O mesmo item determina que os resultados acadêmicos sejam alcançados de acordo com as prioridades governamentais, ou seja, apesar da grande autonomia nos meios a serem utilizados, as escolas charter se vinculam às políticas públicas educacionais. As metas a serem atingidas podem, inclusive, ser especificadas por subgrupos de alunos e incluídas no instrumento jurídico firmado entre a unidade e o poder público.
Do exposto, fica claro que são os interessados em abrir uma escola *charter* que movimentam o poder público e apresentam uma petição com uma série de especificidades e requisitos legais. Isso demonstra que o órgão governamental mantém um controle considerável dessas unidades, apesar de sua independência.

Existe um mito de que qualquer profissional poderia lecionar nas escolas *charter*, mas o item 47605.6 refuta completamente essa suposição e inclui na petição dos interessados em abrir uma unidade *charter* a necessidade de apresentar a qualificação que será exigida para cada função. Logo, o poder público pode acatar, ou não, a certificação mínima proposta, exigindo um certo padrão de profissional para atuar nessas escolas.

A segurança escolar, a segurança no trabalho e a saúde de toda a comunidade escolar também devem estar contidas nessa petição. É obrigatório que todos os funcionários apresentem, antes de serem contratados, ficha criminal para o corpo diretivo da escola.

Os meios pelos quais a unidade alcançará um equilíbrio étnico e racial entre os alunos também devem constar nesse documento, bem como a inclusão de alunos de educação especial, respeitando a proporção do local onde a escola será instalada.

Outro aspecto que demonstra a burocracia que existe e a presença do estado na condução da escola é que até mesmo a forma de remoção de alunos tem sua determinação legal que garante a não expulsão imotivada. Além desse, a previdência dos profissionais da escola também é fator que deve passar pela aprovação do Conselho de Educação.

Mesmo que tenha autonomia para contratar, a escola charter não pode, em hipótese alguma, discriminar professores ou alunos com base na etnia, nacionalidade, gênero, identidade de gênero, expressão de gênero ou deficiência. Portanto, deve admitir todos os alunos que desejam frequentar a escola, respeitada a sua limitação espacial.

Caso a quantidade de alunos interessados em matricular-se na escola seja maior que a capacidade da unidade, deve ser realizado um sorteio público. Existe a possibilidade de estabelecer priorização, por exemplo a partir do local de residência, mas toda prioridade deve ser aprovada previamente pelo Conselho de Educação.

A Califórnia impõe também, no item 47606.5, a realização de audiências públicas para a construção das metas, o acompanhamento do cumprimento delas e para permitir a análise popular das finanças da escola.
O prazo inicial de duração da autorização de funcionamento da escola charter não pode exceder cinco anos, por determinação do item 47607, podendo ser renovada por um ou mais períodos de igual duração. A renovação não poderá ser negada pelo órgão competente se o desempenho acadêmico da escola estiver acima do desempenho estadual e a documentação financeira estiver correta.

Caso o equivalente ao Conselho Municipal de Educação retire a licença de atuação concedida a uma escola charter, há um aparato recursal para que ela defenda seus interesses, com prazos específicos, cabendo ao Conselho Estadual de Educação decidir, como estabelece o item 47607.

A autoridade municipal passa a ter a obrigação de não renovar o instrumento jurídico que permite a atuação da escola charter se ela descumprir, por dois anos consecutivos, as metas estabelecidas e tiver um desempenho acadêmico consideravelmente abaixo do nível estadual.

O item 47607.3 tem crucial importância em demonstrar que existe um regime de colaboração entre as autoridades educacionais e as escolas charter. Isso porque, cabe ao que o estado da Califórnia chama de “superintendente municipal de educação” auxiliar essas unidades na consecução de suas metas, oferecendo assistência fiscal e acadêmica para a identificação dos pontos fortes e fracos da atuação da escola.

Após realizada a assistência técnica, o que demanda esforço e recurso público, se a escola charter não implementar devidamente as recomendações, a autoridade educacional poderá proceder ao encerramento das atividades daquela unidade.

Pela análise de toda a documentação estudada sobre as escolas charter na Califórnia, chega-se aos seguintes pontos.

Primeiro, as escolas charter são escolas públicas por uma série de razões:

a) são unidades que não podem cobrar mensalidade de seus estudantes;

b) obrigatoriamente abertas a todos que tiverem interesse em se matricular e, caso o limite de vagas for atingido, é realizado um sorteio público para definir os alunos que serão matriculados;

c) são fundadas e mantidas com uma parcela considerável de recursos públicos, geralmente sendo repassado um valor por cada aluno;

d) são obrigadas a cumprir metas que são aceitas pela autoridade governamental e perdem sua autorização de funcionamento caso não cumpram reiteradamente;
e) têm o dever de publicar suas decisões em sítio eletrônico;
f) são auditadas constantemente pelo poder público;
g) têm o dever de repassar qualquer informação acerca das finanças para cidadãos interessados;
h) são consideradas parte do sistema de educação, vez que, apesar de sua autonomia, devem seguir os objetivos das políticas públicas educacionais das autoridades governamentais;
i) são unidades criadas a partir da própria comunidade para preencher certa lacuna deixada pelo poder público;
j) são proibidas de realizar exame de seleção de alunos;
k) estão submetidas aos exames estaduais e nacionais de educação; e
l) o legislador estadunidense optou por considerá-las escolas públicas.

Segundo, o termo “charter” significa, na prática, “carta”. As escolas charter recebem uma carta sob a qual devem atuar, com certa autonomia, mas respeitando aquilo que foi acordado com o poder público. São espécies das quais a escola pública é o gênero.

Atribuir a tradução “escola conveniada” seria colocar o modelo de escola charter juntamente com as inúmeras possibilidades de convênios lato sensu que existem no ordenamento brasileiro, fato que geraria confusão das escolas charter com as organizações da sociedade civil que atuam por intermédio de acordos de cooperação, termos de colaboração ou termo de fomento, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014.

Por essa razão, sugere-se a tradução de escolas charter para “escolas públicas licenciadas”, as quais seriam autorizadas a funcionar por meio de um instrumento jurídico de natureza do emparceiramento, sob a alcunha de “licença”.

Nesse aspecto, traz-se à baila o conceito de licenciamento ambiental como o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Nesse sentido, o licenciamento ambiental é a atuação do Estado para permitir que o interessado exerça a sua atuação, sob determinados limites, justamente pela natureza da sua atividade: utilizar recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental.
O instituto da escola *charter* segue lógica semelhante, apesar das atividades serem completamente diferentes e com finalidades distintas. A sugestão do presente trabalho é para que o licenciamento escolar represente o procedimento administrativo destinado a licenciar membros da comunidade, professores, ou outros interessados, mediante certos critérios pré-determinados, a atuarem de forma a utilizarem recursos públicos para custear a prestação do serviço de educação pública.

A partir do Código de Trânsito Brasileiro, em seu capítulo XII, complementa-se essa sugestão de forma a oferecer a compreensão de que o licenciamento é um procedimento obrigatório com validade por prazo determinado, que precisa ser renovado constantemente e sob a tutela do poder público, ou seja, é uma autorização do Estado para que o particular atue.

No ordenamento jurídico estadunidense, *charter* representa exatamente uma licença para que o particular atue, uma autorização entregue ao ente privado para que realize o que está previsto naquela licença. Dessa forma, sugere-se a tradução de escola *charter* para *escola licenciada* ou *escola autorizada*.

Acerca da possibilidade de inserção do modelo *charter* no Brasil, o termo de colaboração, previsto no artigo 2º, VII, da Lei Federal nº 13.019/2014, não poderia ser utilizado porque envolve situações nas quais as finalidades de interesse público são propostas pela própria administração pública, o que não ocorre no modelo *charter*.

No mesmo sentido, o acordo de cooperação presente no artigo 2º, VIII-A, também não teria utilidade na eventual implantação do modelo *charter* no Brasil, vez que versa apenas sobre o emparceiramento que não envolve a transferência de recursos, algo intimamente ligado às escolas *charter*.

Sob o ponto de vista jurídico, o instrumento que mais se aproxima, no ordenamento pátrio, da “carta de autorização” das unidades *charter* é o termo de fomento, o qual envolve a formalização de parceria entre a administração pública e organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades propostas pela OSC e a transferência de recursos financeiros, conforme previsto no artigo 2º, VIII.

Entretanto, o arcabouço normativo brasileiro precisaria de muitas adaptações para a inserção do modelo *charter*. A começar pelo fato de que os termos de fomento só podem ser firmados entre poder público e uma OSC previamente estabelecida.
No modelo charter, qualquer grupamento de pessoas da comunidade pode pleitear a abertura de uma escola charter, e o financiamento público dela, e não há necessidade de estarem agrupados em uma organização formalizada antes desse momento.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 213, permite o repasse de recursos públicos a escolas comunitárias ou filantrópicas que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação. Esse elemento normativo abre espaço para a transferência de recursos públicos para unidades charter.

Em verdade, caso o gestor público pátrio queira inserir escolas verdadeiramente charter no Brasil, o caminho é a criação de uma legislação específica e clara para tal. A Lei das OSCs e a Lei das OSs não abrange os aspectos educacionais em espécie, não traz para seu bojo os elementos indispensáveis da LDB.

A Lei do Fundeb permite expressamente a transferência de recursos públicos para as entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas que atuam em parceria com o poder público.

Sendo assim, do ponto de vista financeiro, a legislação brasileira já abre essa possibilidade de aplicação de recursos de um fundo federal em entidades privadas, assim como faz, em maior escala, o Federal Charter School Program (CSP).

Isso se aplica apenas às escolas de educação infantil (zero a cinco anos), vez que a Lei do Fundeb não prevê expressamente o repasse para instituições de ensino fundamental e médio.

O recurso para alimentação escolar, o PNAE, também já possui regulamento suficiente para que ele chegue a instituições no formato charter ou assemelhados, inclusive prevendo sua aplicação em todos os níveis da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Além disso, não há proibição de que um ente federativo construa, com recursos próprios, um arcabouço legislativo para o repasse de recurso público (municipal ou estadual) para que entidades privadas ofereçam educação pública, desde que seja respeitado o artigo 213 da Constituição Federal, ou seja: não tenham finalidade lucrativa.

O detalhamento e o empenho dedicados a esclarecer o modelo charter é justamente porque ele sempre aparece nos debates ideológicos e políticos sobre educação no Brasil. No dia 28 de abril de 2021, a Secretaria de Educação de Minas Gerais (SEEMG) publicou no Diário
Oficial os Editais de Chamamento Público nº 4, 5 e 6 de 2021 para gestão compartilhada de três escolas estaduais.

Natália Oliveira, em reportagem para o Portal O tempo, já antecipava esse movimento em setembro de 2020, demonstrando que a Secretaria de Educação de Minas Gerais já estava estudando a implantação de um projeto piloto inspirado no modelo charter.

O projeto que instaura esse programa piloto na rede estadual de educação recebe a alcunha de Projeto Somar e visa atrair organizações da sociedade civil para, em conjunto com o estado, implementar modelo de gestão compartilhada de unidades de ensino médio. O objetivo central é a melhoria da qualidade do ensino, e a escola permanece pública, gratuita e integrante da rede, inclusive, com a SEEMG mantendo as matrículas sob sua competência.

Todo o arcabouço normativo do Projeto Somar foi especificado no Anexo I, do Diário Oficial de Minas Gerais de 28 de abril de 2021. Desse anexo depende-se que a gestão é focada em resultados e que o insucesso em atingir essas metas gera a descontinuidade da parceria.

As organizações da sociedade civil devem comprovar experiência diversificada em metodologias e em processos de gestão. Aquelas que forem selecionadas permanecem obrigadas a cumprir o Currículo de Referência de Minas Gerais, participar das avaliações internas e externas previstas pela rede estadual e governo federal, seguir o calendário escolar da rede estadual e seguir as normas sobre acesso e permanência escolar.

Apesar disso, existe uma certa autonomia e flexibilidade que se manifestam pela possibilidade de implantação de uma matriz curricular própria, desde que aprovada pela SEEMG e utilize o Currículo de Minas Gerais como referência; de possuir uma carga horária diferenciada, obedecendo o mínimo previsto para todas as outras escolas públicas; da escolha de materiais pedagógicos próprios; da autodeterminação de sua organização escolar; da adoção de sua metodologia de ensino; e projeto político pedagógico de acordo com suas premissas.

O controle das matrículas permanece, como exposto, centralizado na SEEMG que garante a equidade no acesso, do mesmo modo que ocorre em qualquer unidade da rede estadual.

A laicidade do Estado também é outro elemento que aparece como obrigatório, impedindo expressamente a realização de qualquer culto religioso, orações coletivas ou manifestações religiosas que gerem constrangimentos a estudantes e servidores da escola.

Essa previsão, apesar de ser essencial, ficou obscura e abriu margem para uma grande celeuma judicial porque muitas organizações da sociedade civil nascem de grupamentos
religiosos e não existe a definição legal do que é um “constrangimento a estudantes e servidores da escola”.

Nesse sentido, poderá existir uma discussão jurídica alegando que podem existir manifestações religiosas na unidade, desde que os alunos e os servidores não se sintam constrangidos, algo que poderia se configurar como uma afronta à laicidade do Estado, já que a unidade é mantida com recursos públicos.

Insta ressaltar que, pela previsão do artigo 19, parágrafo primeiro, da LDB, as instituições privadas ou comunitárias podem qualificar-se como confessionais, destinadas a orientações confessionais e ideologias específicas. A partir do momento que elas recebem recursos públicos, porém, surge a discussão citada acima.

O Projeto Somar deixa muito claro também que não pretende reduzir custos para o estado, apenas aumentar a qualidade do ensino, por isso mantém o valor por aluno repassado com base na legislação federal, a Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021, para o ensino médio urbano.

Esse valor, de acordo com os cálculos da SEEMG, é de quatro mil, novecentos e vinte e sete reais e trinta e cinco centavos (R$ 4.927,35) por aluno para o ano de 2021, sendo atualizado anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A OSC está impedida de cobrar qualquer taxa, mesmo que seja do material pedagógico, nem a título de doação dos alunos.

A gestão de recursos humanos também possui inovação, no sentido de permitir que a OSC escolha o seu quadro de pessoal, respeitando a Lei Federal nº 13.019, apenas com restrição dos cargos de diretor, vice-diretor e secretário escolar. Esses três cargos permanecem com a obrigatoriedade de serem ocupados por servidores da educação, selecionados por processo seletivo conduzido pela organização da sociedade civil parceira.

Sendo assim, a OSC gestora tem liberdade para contratar, sob a legislação federal, todos os professores e os outros cargos necessários para a devida prestação de serviços da unidade. A exceção dessa autonomia está nos cargos de diretor, vice-diretor e secretário escolar, os quais devem ser escolhidos dentre servidores da rede estadual de educação e por processo seletivo aberto.

No que concerne à gestão patrimonial, o imóvel também será cedido pela administração pública, que transfere a responsabilidade de garantir a manutenção da infraestrutura durante a
pártneria e todos os equipamentos adquiridos pela gestora passam a integrar o patrimônio do estado. Caso seja necessária alguma intervenção estrutural de grande vulto, a OSC parceira deve solicitar que a SEEMG solucione.

A Secretaria Estadual de Educação nomeia um gestor da parceria para acompanhar o cumprimento das metas, juntamente com a comissão de monitoramento e avaliação. Nesse aspecto, a OSC é obrigada a produzir relatórios semestrais de prestação de contas e dos indicadores do plano de trabalho proposto.

Acerca da gestão democrática, o Projeto Somar obriga a manutenção das instâncias de democratização escolar, como a Assembleia Escolar e o Colegiado Escolar, de acordo com a Resolução nº 4.188/2010, a mesma que as escolas estaduais seguem.

Por fim, o Anexo I traz uma inovação muito importante que acrescenta a realização de uma pesquisa anual de satisfação da comunidade escolar, garantindo o cumprimento da Lei nº 13.460/2017, o Código de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público, algo que as escolas estaduais não fazem.

O prazo de duração estabelecido em edital é de cinquenta e dois meses podendo ser prorrogado, mas sem limitação expressa no instrumento, o que significa um total de quatro anos e três meses. Imagina-se que esses três meses sejam preparatórios para o ano letivo de 2022, o que também não consta do edital.

No bojo do projeto não consta, mas no edital do chamamento público está especificado que as despesas de água e luz permanecem a cargo da SEEMG. A alimentação, por outro lado, passa a ser de competência da OSC parceira, que deve seguir todas as normativas federais e estaduais sobre alimentação escolar.

A legislação que fornece o aparato necessário para o modelo mineiro é a Lei das OSCs, Lei Federal nº 13.019/2014, com as complementações específicas na área da educação pelo estado.

De acordo com essa lei, podem participar do chamamento público organizações da sociedade civil formalmente constituídas, com dois anos de existência no mínimo e que tenham em seu estatuto a previsão expressa de que sejam voltadas à promoção de atividades de relevância pública e social na área da educação.

Todos os três chamamentos públicos vedam a possibilidade de atuação em rede das OSCs, algo importante de ser mencionado na comparação com o modelo charter estadunidense. Isso
porque, nos Estados Unidos da América, é permitida a atuação em rede, havendo, atualmente, grandes aglomerados de unidades charter sob um mesmo guarda-chuva legal.

Nessa perspectiva comparativa, insta ressaltar que o modelo mineiro é claramente inspirado no modelo charter estadunidense, porém com diferenças:

a) o prazo: nas unidades charter, o prazo da parceria é de cinco anos, prorrogáveis enquanto a unidade estiver cumprindo os ditames legais e as metas estabelecidas; no modelo mineiro, o prazo é de quatro anos, com prorrogações possíveis, mas sem a especificação de critérios para esse momento de extensão da relação estabelecida;

Quatro ou cinco anos de prazo é uma diferença que pouco impacta diretamente na prestação do serviço. O que chama a atenção é que, sendo o modelo charter cem por cento voltado ao resultado, a autoridade governamental não pode impedir a renovação da parceria se a escola estiver cumprindo as metas estabelecidas e todos os ditames legais.

Não existe previsão semelhante em Minas Gerais, algo que terá que passar por uma discussão no decorrer da parceria, uma vez que não existem critérios claros acerca dessa renovação.

b) o parceiro: qualquer grupamento de cidadãos ou membros da comunidade podem pleitear a abertura de uma escola charter nos EUA, dependendo de autorização da autoridade governamental; o modelo mineiro, por sua vez, impõe que seja uma organização da sociedade civil legalmente constituída e com atuação de dois anos no mínimo e previsão estatutária de atuação na educação;

A natureza do modelo estadunidense é realmente que a comunidade ocupe um espaço e uma função que o poder público não está alcançando, por esse motivo, não restringe os atores que podem pleitear a abertura de uma escola charter.

No estado mineiro, por outro lado, até com vistas a que o projeto piloto estabelecido tenha um arcabouço legislativo seguro, o projeto traz para si a segurança da Lei Federal nº 13.019/2014 e seus requisitos, impondo uma atuação prévia de dois anos como OSC. Como o projeto é piloto e pioneiro, é completamente compreensível a escolha mais conservadora.

Todavia, o artigo 213, da Constituição Federal, já prevê expressamente a possibilidade de transferência de recursos públicos para escolas comunitárias, exatamente aquelas que nascem na comunidade. Pode ser o próximo passo do modelo, caso ele evolua no Brasil.
c) o instrumento jurídico: o modelo dos EUA estabelece que a apresentação do conjunto de direitos e obrigações seja por meio de uma carta, e os objetivos e metas sejam propostos pelos interessados em abrir uma escola *charter* e avaliados pela administração pública. Em Minas Gerais, entretanto, a opção é pelo termo de colaboração, e os objetivos e metas são estabelecidos pelo poder público;

A Secretaria de Educação de Minas Gerais fez essa escolha para manter um controle maior. A mesma legislação que prevê o termo de colaboração com as organizações da sociedade civil também estabelece o termo de fomento, que é o instrumento jurídico que mais se aproxima da carta estadunidense, tendo em vista que os objetivos e metas são propostos pela OSC.

O significado disso também é perceptível no ator que está buscando a parceria. Nos EUA, é a própria comunidade que deseja ocupar o espaço que o poder público não está conseguindo. No projeto mineiro, é a administração pública que está tentando fomentar a sociedade civil a auxiliar na prestação desse serviço.

d) as matrículas: as escolas *charter* têm independência para matricular os alunos, desde que ofereçam a possibilidade de todos os interessados buscarem as matrículas e, caso a procura exceda a capacidade da escola, realiza-se um sorteio público. No modelo mineiro, as matrículas permanecem no bojo das atribuições da SEEMG, assim como qualquer outra escola da rede estadual;

A questão das matrículas também é uma manifestação da burocracia brasileira e da natureza do projeto piloto. É evidente que a autoridade educacional quer manter para si a competência de distribuir as matrículas com os critérios já existentes, o que demonstra que o elo de confiança ainda precisa ser amadurecido até chegar ao ponto em que a SEEMG acredite que o procedimento de matrícula possa ser coordenado pelas OSCs parceiras.

e) a transparência e o foco nos resultados: os dois modelos possuem um elevado nível de exigência acerca da transparência, impondo a emissão de relatórios financeiros e de acompanhamento pedagógico para a análise do estrito cumprimento das metas estabelecidas. O foco no resultado aparece também fortemente em ambos, sendo que resultado insatisfatório é motivo possível para encerramento da parceria;

O modelo *charter* e o modelo mineiro se aproximam bastante nesse aspecto, vez que ambos impõem que a gestão seja transparente, emita relatórios constantemente sobre todos os elementos que envolvam a prestação do serviço e, caso não estejam atingindo os resultados esperados, a autoridade governamental atua.
A atuação do poder público é diferente nos dois. O regramento estadunidense impõe o dever da autoridade de encerrar os repasses financeiros e cessar a parceria caso o descumprimento seja reiterado. Em Minas Gerais, contudo, a falta de resultados não implica necessariamente nessa punição; o rompimento do termo de colaboração é apenas uma possibilidade, não é algo automático nem um dever expresso da administração pública.

f) os recursos financeiros: tanto as escolas charter, quanto as unidades em Minas Gerais são sustentadas com recursos públicos especificados pela quantidade de alunos e podem receber recursos privados também;

Pelo motivo de serem mantidos com recursos públicos, os dois modelos aplicam a gratuidade e vedam qualquer possibilidade de cobrança de taxas dos alunos. Noutra perspectiva, tudo aquilo que é adquirido no período de prestação do serviço passa a ser integrante do patrimônio público, no caso brasileiro, e integrante da própria prestação do serviço, no caso estadunidense.

Uma diferença importante é a questão predial das unidades. Enquanto nos EUA a responsabilidade é totalmente do parceiro, o modelo mineiro reserva para a SEEMG a obrigação de efetuar as reformas estruturais de grande vulto no mesmo sistema das outras escolas estaduais.

g) a gestão dos recursos humanos: os parceiros nos Estados Unidos têm total independência para contratar, desde que respeitem as certificações necessárias ao ato de lecionar. A proposta mineira caminha em outro sentido, obrigando a OSC a selecionar diretor, vice-diretor e secretário escolar da própria rede estadual;

A cada ponto que se analisa fica mais evidente que o projeto piloto mineiro tenta manter o controle próximo da SEEMG, indo em direção oposta ao que prega o modelo estadunidense sobre a autonomia. A OSC é obrigada a realizar processo seletivo entre os servidores da educação estadual para escolher seus gestores, o que lhe retira parte significativa de sua liberdade.

É da essência das escolas charter que o particular tenha a opção de escolher a composição do corpo diretivo que represente melhor o seu programa pedagógico, não havendo qualquer obrigação de que ele seja servidor público.

h) a autonomia pedagógica: o limite da autonomia de ambos é a laicidade do Estado, e os dois modelos permitem a escolha do material pedagógico, da metodologia e da matriz curricular, desde que aprovados pela autoridade governamental competente.
A autonomia pedagógica é maior nas escolas estadunidenses, as quais podem determinar o próprio calendário, algo que não ocorre no modelo mineiro. Além disso, a matriz curricular das escolas mineiras deve seguir o Currículo Referência de Minas Gerais, algo que não se repete nos EUA.

Mesmo com essas diferenças, é evidente que existe uma flexibilidade e uma autonomia maior para essas escolas do que para as escolas públicas tradicionalmente concebidas, inclusive na organização de sua carga horária.

i) a gestão democrática: há previsão de gestão democrática nos dois modelos em diferentes níveis;

O modelo estadunidense prevê a participação da comunidade na construção de todo o currículo, com a obrigação de realizar audiências públicas e de registrar em áudio ou vídeo todas as reuniões administrativas da escola, algo que não foi reproduzido no Brasil.

Por outro lado, o edital mineiro obriga a manutenção das instâncias democráticas nas escolas, como nas escolas estaduais tradicionais, mas não estabelece os limites que podem ser impostos à sua atuação.

Uma inovação mineira que não aparece no modelo charter tradicional é a obrigação de realizar uma pesquisa anual de satisfação da comunidade, um ponto importante de evolução do modelo. A SEEMG avançou nesse ponto, contudo, sem especificar as consequências de um baixo nível de satisfação da comunidade, o que deveria ter sido feito.

Quaisquer outros parâmetros de comparação entre a iniciativa mineira e o modelo charter tradicional poderão aparecer quando a prestação pioneira desse serviço em Minas estiver em andamento.

Nos dias 10 e 16 de agosto de 2021, Julia Sant’Anna, Secretária de Educação de Minas Gerais, assinou a homologação do resultado dos três chamamentos públicos mencionados, todos eles com o mesmo vencedor: a Associação do Centro de Educação Tecnológica do Estado da Bahia – CETEB.

A experiência mineira, apesar de só entrar em efetiva execução no ano letivo de 2022, é a mais recente e inovadora experiência de gestão compartilhada e emparceiramento semelhante ao modelo charter, todavia, não é a primeira no Brasil.
Maria Carolina Nogueira Dias e Patricia Mota Guedes (2010, p. 22) afirmam que o pioneirismo nesse caso é do estado de Pernambuco, em 2001, com o nascimento do Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental (Procentro).

Em 2003, a intenção de um ex-aluno de uma escola estadual, o empresário Marco Magalhães, de reformar a parte estrutural de sua antiga escola, deu origem ao Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE).

O Procentro foi criado dentro da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (SEEPE), com a finalidade inicial de executar um projeto de aproximação do setor privado com a educação pública, juntamente com o ICE.

Foi firmado convênio entre ICE e SEEPE, nos termos da Lei das OS, a Lei nº 9.637/1998, para que o instituto fizesse a gestão compartilhada de dez unidades escolares (número que saltou para vinte posteriormente).

O Instituto de Corresponsabilidade pela Educação tinha a liberdade para seleção de pessoal, inclusive com a possibilidade de escolher gestores de fora da rede pública, com um conselho gestor de composição mista entre ICE, SEEPE e organizações locais da sociedade.

O foco dessa parceria era instaurar o ensino de tempo integral nessas escolas e criar núcleos de excelência. Até 2005, o ICE arcava com todos os custos da operação, com exceção do salário-base dos professores; em 2006, porém, o instituto passou a arcar apenas com o investimento inicial, e o estado ficou responsável por todos os outros custos.

Em 2008, com a transição de governo em Pernambuco, o convênio não foi renovado e o Procentro foi grandemente alterado, afastando-se de sua concepção inicial e passou a ter a finalidade de expandir as escolas em tempo integral para cento e seis, mas sem a gestão compartilhada com o ICE.

Apesar de a iniciativa ter se aproximado, em seu início, do modelo charter, a essência das escolas charter vai muito além do que foi implementado até 2008 em Pernambuco. Hoje, o ICE continua atuando na área da educação e auxiliando tecnicamente secretarias municipais e estaduais de educação na implementação de programas de educação em tempo integral, sob variados formatos.

Outra experiência, analisada por Henrique Dias Gomes de Nazareth (2019) e tida como inspirada nas escolas charter, é o programa de contratos de gestão com organizações sociais na rede goiana de educação básica.
Henrique Dias Gomes de Nazareth (2019, p. 106) reconhece as semelhanças da experiência goiana com a pernambucana, porém, ressalta que o programa de Goiás abriu concorrência entre as entidades interessadas em prestar o serviço de educação compartilhada, o que não aconteceu em Pernambuco.

O autor também afirma (2019, p. 126) que a Secretaria Estadual de Educação de Goiás (SEEGO) teve auxílio do Banco Mundial e foi a primeira a declarar expressamente a inspiração no modelo estadunidense de escolas charter. O movimento começou a tomar forma com a sanção da Lei Estadual nº 18.658/2014, a qual modificou a Lei das Organizações Sociais (OSs) do estado de Goiás.

Apesar das diversas semelhanças com o modelo charter e com a experiência mais recente de Minas Gerais, destaca-se, no modelo goiano, uma diferença peculiar: a proposta de coexistência de dois diretores. Um diretor eleito democraticamente, responsável pelo aspecto pedagógico da unidade e um diretor escolhido pela OS para fazer a gestão administrativa da escola.

A proposta goiana sofreu pressões de diversas partes, inclusive do Ministério Público do Estado de Goiás que ajuizou ações com o fito de barrar os editais lançados pela SEEGO acerca do tema. O Governo de Goiás teve a primeira vitória judicial em agosto de 2018, e a questão continua incerta até o presente momento.

No estado de São Paulo, também há um programa que tem semelhanças com o sistema charter, o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) do município de Campinas, ou Programa Nave Mãe, instituído em 2007, pela Lei Municipal nº 12.884.

Esse programa envolve a celebração de um convênio, com duração de cinco anos, entre a Secretaria Municipal de Educação (SME) de Campinas e entidades que cumpram os seguintes requisitos: i) estar legalmente constituída como escola comunitária, filantrópica ou confessional; ii) comprovar finalidade não lucrativa e que seus excedentes financeiros sejam aplicados em educação; iii) assegurar a destinação do seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento das atividades; iv) estar cadastrada na SME; v) ter seu Plano de Trabalho selecionado pela SME por meio de processo seletivo; e vi) estar com as contas aprovadas pela SME.

Ainda que não haja menção expressa dos autores desse programa ao modelo charter estadunidense, o programa campinense se aproxima bastante dele e é mais flexível que os
apresentados anteriormente. Isso porque, o município não utiliza as Leis Federais das OSs e nem das OSCs, possui legislação própria, a qual impõe poucos requisitos para a feitura do termo de convênio.

O Programa Nave-Mãe envolve a construção de Centros de Educação Infantil (CEIs) pelo poder público e a gestão por essas instituições sem fins lucrativos. A SME apresenta os CEIs disponíveis, e as entidades interessadas protocolam um Plano de Trabalho.

O município repassa recursos financeiros fixados por criança atendida, considerando sua faixa etária e a modalidade de atendimento (integral ou parcial), que podem ser utilizados para: i) contratação e formação de pessoal; ii) pagamento de taxas, tarifas e serviços; iii) aquisição de material didático-pedagógico e demais itens necessários ao bom desempenho pedagógico; iv) aquisição e manutenção de bens duráveis; e v) realização de pequenas reformas prediais.

A escola parceira tem a obrigação de prestar contas à SME, porém, sem toda a transparência do modelo estadunidense. Não há qualquer menção à obrigatoriedade de seguir calendário escolar, material pedagógico ou a outros aspectos do serviço público de educação infantil, logo, infere-se que essas instituições têm grande autonomia de atuação.

Sílvia Helena Chicone (2016, pp. 199-201) analisa o programa campinense e afirma que a quantidade de vagas ofertadas para a educação infantil no município aumentou em quase 50% entre 2007 e 2016, e a elevação também atingiu os investimentos em educação. Em contrapartida, a autora relata que as condições de trabalho dos professores pioraram, com baixos salários e salas superlotadas.

O movimento de aproximação da gestão privada com as escolas públicas é verdadeiro e com raízes em diversos estados, incluindo o Pará, a Paraíba, Rondônia, Ceará e o Mato Grosso do Sul (NAZARETH, 2019, p. 111).

Nesse contexto, parte considerável da doutrina educacional posiciona-se de forma claramente contrária ao fenômeno que Theresa Adrião (2014) chama de “escolas charters nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil”.

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, artigo 212-A, apresenta um indício de transformação principiológica no Brasil e uma tendência de se valorizar o foco nos resultados.

Isso porque, em seu inciso V, alínea “c”, separa 2.5% da complementação da União nos recursos do Fundeb para aplicar nas redes públicas que alcançarem evolução de indicadores de atendimento, melhoria de aprendizagem e redução das desigualdades.
Esse elemento pode representar um caminho diferente na utilização de recursos públicos na educação pública brasileira, privilegiando o atingimento de metas e resultados, questões tradicionalmente ligadas à iniciativa privada.

Noutra perspectiva, quando coloca-se em perspectiva comparativa as experiências supramencionadas, o modelo *charter* estadunidense e o arcabouço normativo no Brasil, em especial as Leis nº 9.637/1998 e nº 13.019/2014 (Lei das OSs e Lei das OSCs), é natural se concluir que as corriqueiramente chamadas “escolas conveniadas”, que existem há mais de duas décadas, têm modelos que se assemelham ao do sistema *charter*.

Theresa Adrião (2014, p. 278) faz essa indagação e corrobora com esse entendimento. Todas essas experiências estão conectadas pelo elo da transferência de recursos públicos para a gestão de escolas públicas por entidades privadas sem fins lucrativos.

Esse elemento faz com que as escolas *charter* estadunidenses representem puramente o segundo grau das modalidades de emparceiramento. Os modelos brasileiros que se aproximam do modelo *charter* fazem parte do mesmo conglomerado de experiências, variando nos aspectos da transparência, do instrumento jurídico que formaliza a relação, do valor repassado, da responsabilidade de cada ator e do foco no resultado.

Apesar disso, tratar toda essa gama de programas variados expostos anteriormente como se fossem “charter” é desvirtuar o modelo estadunidense que possui natureza específica, com finalidades claras e um histórico de trinta anos de existência e consolidação.

Por esse motivo, reforça-se a intenção do presente trabalho de contribuir com a construção acadêmica e oferecer uma tradução específica do modelo de escola *charter* e evitar essa confusão terminológica entre escolas conveniadas e modelo *charter*. Mantém-se a tradução sugerida “escolas licenciadas”, as quais ainda não existem no Brasil.

O restante dos fenômenos de gestão privada com recursos públicos, de escolas privadas sem fins lucrativos, inclusive as próprias escolas licenciadas (caso um dia façam parte da realidade brasileira), integram o segundo grau de emparceiramento na educação, são espécies do mesmo gênero.

Ademais, como já explicitado no capítulo 3, no item 3.1.1.6, o Brasil já conta com 29.628 (vinte e nove mil, seiscentos e vinte e oito) Organizações da Sociedade Civil (OSC) que atuam na área da educação. Não foi encontrada estatística de quanto de recurso público é utilizado...

Nesse aspecto, seria de suma importância que a administração pública operacionalizasse um sistema transparente para demonstrar onde o recurso público está sendo aplicado. Se o dinheiro público é encaminhado para entidades privadas – mesmo que elas não tenham finalidade lucrativa –, o cidadão tem o direito de saber.

Como os Estados Unidos da América possuem um programa federal de destinação específica para entidades privadas prestarem o serviço de educação pública, o nível de transparência é muito maior. Os entes fiscalizadores e a sociedade civil podem fiscalizar o estrito cumprimento do programa federal de aplicação de recursos públicos.

No Brasil, apenas é possível compreender quanto dos recursos públicos federais são aplicados nas parcerias de segundo grau se todas as leis orçamentárias de cada município integrante da federação forem analisadas individualmente.

Essa verificação fica ainda mais complexa se, além dos recursos federais, a fiscalização incluir os recursos próprios de municípios e estados que também podem ser implementadas para essas parcerias.

Finalmente, faz-se a análise das questões padronizadas acerca do emparceiramento.

**Qual o papel do poder público após a parceria?**

Nas escolas charter (ou licenciadas) ou nas escolas conveniadas, o papel do poder público é semelhante. A partir do momento que a administração opta por realizar a parceria com as entidades privadas, passa a ter a obrigação de repassar os recursos e fiscalizar o cumprimento das metas e dos indicadores estipulados no instrumento jurídico formalizado.

Além disso, o poder público ainda tem a responsabilidade de verificar a devida aplicação dos recursos públicos encaminhados, a qualidade do ensino e a isonomia no momento de abertura das vagas.

Algumas diferenças importantes foram mencionadas ao longo do item, todavia, cabe ressaltar que a administração pública pode manter para si a responsabilidade de gerenciar o procedimento de matrículas, o que não ocorre no modelo charter.

Por imposição do artigo 213, parágrafo primeiro, da Constituição Federal, o ente federativo mantém a obrigação de investir prioritariamente na expansão de sua própria rede.
Ou seja, a Carta Magna não permite que o poder público transfira totalmente para os entes privados a execução da educação pública, pelo contrário, esse emparceiramento é algo acessório ao principal que é a construção de uma rede pública de educação própria e sólida.

Novamente sob a ótica de Di Pietro (2015, pp. 24-25), as escolas charter se encaixam naquilo que a autora nomeia como formas de delegação de serviços públicos a particulares, vez que o parceiro privado assume a prestação do objeto principal do serviço.

Qual o papel da entidade privada após a parceria?

Com a formalização da relação com o poder público, a entidade parceira passa a ter a obrigação de cumprir todos os elementos presentes no instrumento jurídico, atingindo todas as metas e os indicadores estipulados.

A entidade privada passa a prestar um serviço público e, ao receber recursos públicos para tal, possui a responsabilidade de demonstrar o uso correto dos recursos financeiros com o máximo grau de transparência.

Ainda que possua certa autonomia, a legislação educacional continua se aplicando e deve ser seguida na execução das atividades. Dessa forma, a entidade não pode discriminar alunos e nem impor prática religiosa que gere constrangimento para a comunidade escolar.

Toda a seara pedagógica da unidade fica sob responsabilidade da entidade, inclusive com a obrigação de que a prestação seja de qualidade. Além disso, a depender da escolha do gestor público, o procedimento de matrículas pode ser realizado pela própria parceira, o que gera a necessidade de que a transparência e a isonomia sejam respeitadas.

Isso implica afirmar que a entidade não pode recusar o pleito de nenhum interessado em se matricular na unidade, desde que exista a vaga. Caso a demanda manifesta seja maior que a disponibilidade de vagas, a entidade deve realizar sorteio público e transparente.

A alimentação escolar também pode ficar sob a tutela da entidade, contudo, esse elemento precisa estar previsto no instrumento jurídico que formaliza a relação, vez que existem os programas federais de alimentação escolar e a distribuição dos seus recursos deve estar disciplinada nesse emparceiramento.
A gratuidade para o cidadão continua existindo?

Por receber recursos públicos destinados exatamente para custear o oferecimento dessas vagas, a entidade parceira fica proibida expressamente de cobrar qualquer taxa ou mensalidade dos estudantes.

Desse modo, o poder público garante o oferecimento da educação de forma gratuita para o cidadão.

Qual é a origem dos recursos financeiros para a prestação do serviço?

Os recursos financeiros para a prestação do serviço possuem três naturezas possíveis: programas federais, recursos próprios do ente federativo ou recursos privados.

Nesse sentido, os programas federais de alimentação escolar e de transporte escolar ganham central relevância, juntamente com o principal recurso da educação pública: o Fundeb, todos repassados com base na quantidade de alunos matriculados.

O ente federativo pode também optar por utilizar recursos próprios para estabelecer essas parcerias, não há qualquer impedimento de que isso seja realizado. Logo, o município ou o estado interessado pode prever em sua legislação orçamentária o repasse de um valor determinado para entidades parceiras na educação que advém do seu recurso próprio.

Finalmente, justamente por possuir certa autonomia e serem entidades privadas, possuem maior flexibilidade para receber recursos privados, sejam advindos de pessoas jurídicas ou físicas. Relembrando, claro, que essas doações não devem ser cobradas (nem mesmo tacitamente) dos alunos matriculados.

Qual é o instrumento jurídico utilizado para estabelecer a parceria?

O instrumento jurídico para formalizar a parceria de escolas licenciadas (ou charter) ainda não existe no Brasil, esse licenciamento de escolas deve ser previsto em legislação específica, caso seja interesse dos legisladores e gestores.


Por fim, toda essa experiência de aproximação entre o setor privado e o público se manifesta de forma muito semelhante também na Holanda sob outra lógica de funcionamento.
O país europeu é tido como uma referência no tema ao conceder recursos públicos para escolas privadas sem fins lucrativos, garantir a sua autonomia e subsidiar seu crescimento.


Não nomeiam como escola charter porque o modelo holandês é mais antigo que o estadunidense e optam por generalizar o conceito como escola particular sem fins lucrativos.

A utilização de escolas privadas no sistema educacional público advém do aspecto religioso na fundação do país como se conhece hoje, vez que o Estado buscou garantir que as diversas manifestações religiosas e ideológicas pudessem ocupar espaço na educação de forma democrática e mantidas pelo poder público.

Hoje, a liberdade de escolha dos pais entre escolas públicas tradicionais sem vertentes ideológicas ou religiosas e escolas privadas com essas concepções é extremamente valorizada. O valor é tamanho que esse sistema representa dois terços de todas as matrículas no país e é tido como caso exemplar para entusiastas do emparelhamento na educação.

Filomena Siqueira e Silva (2015, p. 116) esclarece que o poder público financia as escolas públicas e privadas contanto que atendam padrões de qualidade estipulados pelo Ministério da Educação, Cultura e Ciência fiscalizados pelo Dutch Inspectorate of Education.

É o próprio Ministério que determina as regras de funcionamento das escolas, quantidade de professor por aluno, métodos de treinamento e qualificação profissional, condições de trabalho e remuneração.

Somente escolas privadas sem fins lucrativos recebem os fundos governamentais e escolas particulares que não são financiadas pelo poder público representam apenas 1% das matrículas no país.

Harry Anthony Patrinos (2010, p. 4) ressalta que estudantes holandeses se destacam em avaliações internacionais de educação, o que demonstra que o sistema funciona. Pela universalidade da conexão entre público e privado na educação, o modelo holandês se assemelha ao voucher universal chileno que será exposto posteriormente com a diferença de que o governo da Holanda não repassa recursos públicos para escolas particulares com finalidade lucrativa.
O emparceiramento na educação holandesa entre a administração pública e entidades sem fins lucrativos é mecanismo essencial para que os objetivos educacionais do país sejam alcançados. A distinção central entre escolas públicas e privadas sem fins lucrativos é que as últimas podem possuir orientação religiosa ou ideológica, enquanto as escolas públicas tradicionais devem tratar essas questões com imparcialidade.

Patrinos (2010, pp. 33-34) afirma que em torno de 70% dos alunos holandeses estão matriculados em escolas privadas sem fins lucrativos, número este que cresce ano após ano. A parceria na educação da Holanda é tão intrínseca que desde a década de 1940 a quantidade de estudantes em escolas particulares sem fins lucrativos é maior do que o montante de alunos em escolas públicas.

De qualquer forma, a natureza das escolas charter, das escolas conveniadas no Brasil e as escolas privadas sem fins lucrativos holandesas é semelhante, uma vez que se materializam com o financiamento público das unidades como um todo e gestão privada, com maior ou menor autonomia.

A diferença central é que o sistema educacional holandês é centrado nas escolas privadas sem fins lucrativos para garantir o cumprimento do interesse público de uma educação de qualidade, além de possuírem uma conotação de liberdade de atuação maior com a garantia de composição religiosa e ideológica.

Ao contrário disso, o modelo charter estadunidense e as conveniadas brasileiras são complementares ao sistema público de educação e a religião nessas unidades é tema de disputas judiciais.

No Brasil, como citado anteriormente, essa discussão ganha contornos complexos devido ao artigo 19, parágrafo primeiro, da LDB, que prevê expressamente que as escolas privadas e as escolas comunitárias podem qualificar-se como confessionais, com orientação confessional e ideologias específicas, mas a dúvida sobre esse aspecto surge após o momento que elas recebem recursos públicos.

Esse debate sobre a religião e os recursos públicos destinados para escolas privadas retornará ao trabalho no item seguinte, quando será analisado o modelo de voucher e a permissividade (ou não) que as escolas participantes de programas de bolsas de estudo tenham conotação religiosa.
Finalmente, o que une todas essas experiências é a opção do legislador de que elas integrem o conceito de educação pública por serem custeadas centralmente pelo poder público, por terem a sua atuação pré-definida pelo Estado em lei e no instrumento jurídico que estabelece a parceria, com os limites de sua autonomia previamente determinados pela administração pública e pelo fato de incidirem princípios da administração pública em sua atuação.

Outro país que adota modelo semelhante é a Colômbia, com o programa *Colegios en Concesión* pelo qual a gestão de escolas públicas é realizada por entidades privadas e financiadas pelo poder público, em molde semelhante ao *charter* e com a finalidade de aumentar a qualidade do ensino.

Contudo, esse programa mantém o processo de matrículas sob a tutela do Estado, ou seja, diferentemente das escolas *charter*, o sistema colombiano não obriga que a própria unidade vá em busca dos alunos, a própria administração pública designa os alunos que irão estudar naquela escola.

Norman LaRocque (2008, p. 33) revela que os estudos sobre o Programa de Concessão de Escolas da Colômbia apresentaram resultados positivos no aumento das notas em provas gerais. O impacto nas taxas de abandono foi a evidência mais forte encontrada como efeito direto desse programa, com uma redução média de 1.7 pontos em relação a outras escolas públicas.

Acerca do desempenho dos estudantes, as escolas desse programa atingiram um ponto a mais em matemática e dois pontos a mais em linguagens, comparado com as escolas públicas similares (LAROCQUE, 2008, p. 33).

A Venezuela também utiliza modelo de organização constituída pela sociedade civil para a consecução da finalidade educacional e financiado pelo poder público, com o programa *Fe y Alegria*. Esse programa possui raízes religiosas intrínsecas ao seu surgimento em 1955 e é focado em aumentar a qualidade educacional de comunidades de baixa renda.

Os estudos sobre o programa *Fe y Alegria* (LAROCQUE, 2008, p. 34) demonstram que o custo por aluno é mais alto do que em escolas públicas tradicionais, apesar de ter efetividade na redução de reprovações e evasão escolar.

Insta mencionar que o mesmo programa é reproduzido em diversos países latino-americanos sob o mesmo nome e molde, por exemplo no Peru, Equador, Guatemala, Paraguai e Bolívia.
4.2.2 Voucher e modelos assemelhados

Além das escolas charter e das escolas conveniadas, outro modelo se espalhou pelo mundo (inclusive no Brasil), com diferentes nomes e especificidades, mas todos representando o mesmo fenômeno: recurso público destinado à aquisição de vagas em escolas privadas ou até mesmo em escolas públicas, caso o modelo adotado seja o voucher universal.

A utilização de modelos voucher e assemelhados afastam a concepção rasa de que se recurso público está sendo utilizado para financiar determinadas vagas, a escola automaticamente se torna pública. As escolas particulares que aceitam participar dos modelos de aquisição de vagas permanecem privadas, com algumas restrições que podem ser impostas na legislação.

Maed (2016, p. 728) corrobora com esse entendimento e afirma que a origem do financiamento não é suficiente para definir se a escola é pública ou não, outros elementos devem ser analisados e demonstrados, como se fará a seguir.

Em resumo, o modelo que nesse trabalho se sumariza como voucher e assemelhados pode se materializar sob diversos formatos: a) bolsas de estudo parciais ou totais; b) poupança educacional com finalidade específica; c) crédito fiscal para fins educacionais; e d) deduções fiscais de imposto de renda para pagamento de mensalidades a escolas particulares ou outras finalidades educacionais.

As bolsas de estudo parciais ou totais representam o modelo voucher em sua essência e se caracterizam pela situação na qual o poder público arca com o custo da mensalidade do aluno em uma escola privada.

Como se verá no detalhamento das experiências internacionais e nacionais a serem descritas, muitas são as particularidades que esse formato pode adotar. Existe o modelo de voucher universal, adotado no Chile, que prevê a aplicação de vouchers em escolas públicas também, com a finalidade de gerar uma competição entre todas as escolas do território pelo mesmo recurso público, experiência que será descrita no presente item.

A autoridade educacional pode estabelecer restrições para as escolas privadas que irão participar do modelo, como imposição de maior transparência, de sorteio das vagas entre os interessados em aplicar o “vale-educacional” na unidade, dentre outras, desde que previstas na legislação.
Há a possibilidade de que o aluno escolha a escola onde quer estudar e a administração pública faz o pagamento direto para a unidade. A depender da opção legislativa, o poder público pode depositar o valor correspondente à mensalidade em conta bancária com finalidade específica do cidadão e este realiza o pagamento para a escola.

Essa última possibilidade se aproxima do segundo formato de voucher, o de poupança educacional com finalidade específica. A lógica é exatamente a mesma, recurso público transferido para o aluno elegível pelos critérios determinados em lei em conta bancária com finalidade específica.

A diferença entre os dois é que a poupança educacional pode ser utilizada para além do pagamento da mensalidade escolar. O poder público permite que o estudante compre materiais educacionais, contrate aulas particulares e cursos online, com esse mesmo recurso.

O terceiro formato encontrado, o de crédito fiscal para fins educacionais, é, em verdade, um meio pelo qual a administração pública consegue financiar vouchers tradicionais.

Ao adotar esse formato, o poder público permite que pagadores de imposto que realizam doações comprovadas para organizações sem fins lucrativos tenham esse valor abatido do imposto que seria devido.

Essas organizações sem fins lucrativos que recebem as doações devem ter a finalidade específica de custear bolsas de estudo para alunos de baixa renda em escolas particulares ou, em alguns locais, também ser financiadoras de melhorias em escolas públicas.

A partir disso, o poder público consegue atrair mais recursos para custear vouchers para alunos em escolas privadas, estimulando o cidadão (pessoa física ou jurídica, dependendo da legislação) a doar diretamente para a consecução de uma política pública bem definida.

Interessante a limitação imposta para que o cidadão não possa doar diretamente para as escolas privadas e custear de forma direta uma quantidade de vagas para alunos de baixa renda. Isso decorre da natureza de finalidade potencialmente lucrativa de escolas particulares e, com o fito de coibir a criação de um mercado sobre isso, o Estado impõe que exista um intermediador dessa relação para possibilitar a existência do crédito fiscal: as organizações sem fins lucrativos.

Do exposto, extrai-se que o terceiro modelo retorna para a concepção tradicional de bolsas de estudo, apenas sendo uma forma de atrair mais recursos para o oferecimento de um número maior de vouchers educacionais. O emparceiramento surge em uma relação de três partes:
autoridade educacional, organização sem fins lucrativos e escolas particulares, com possíveis restrições legais para as duas últimas se tornaram elegíveis para receber esse recurso.

A quarta forma que se encontra de materialização do sistema de vouchers também envolve o aspecto tributário. As deduções fiscais de imposto de renda para pagamento de mensalidades ou outros fins educacionais surge como meio para que o poder público não precise transferir recursos públicos para a conta do cidadão, bastando apenas que o indivíduo desconte proporcionalmente o valor que ele investe em educação do seu imposto de renda.

Indiretamente, as deduções fiscais de imposto de renda se configuram como uma forma de transferir um recurso que se tornaria público para escolas privadas. Entretanto, não há vínculo de emparceiramento direto entre poder público e escolas particulares nesse formato, a administração pública apenas deixa de receber um valor que ela não terá que arcar porque aquele estudante está na rede privada e não na rede pública de ensino.

Kevin Booker, Dominic J. Brewer, Brian Gill, Karen E. Ross e P. Mike Timpane (2007, p. 52) nomeiam os dois últimos formatos como voucher implícito, já que o pagamento da mensalidade é feito indiretamente pelo poder público, vez que ele deixa de receber um recurso que era devido pelo cidadão.

Isso fortalece o entendimento de que existe a forma direta e a indireta de aplicação do modelo voucher, os dois primeiros modelos expostos representam a forma direta e os dois últimos materializam a forma indireta. Tornando a discussão mais complexa ainda, a doutrina traz o termo “subsídio” ao refletir sobre a aplicação de recursos públicos em escolas privadas.

Do mesmo modo que foi apresentado para o modelo voucher, os subsídios também possuem um formato direto e um indireto.

A forma direta é quando a administração pública opta por repassar recursos públicos para o aumento da qualidade das escolas privadas, a fim de atingir certos objetivos. Nesse caso, pode haver a aquisição prévia de uma quantidade de vagas daquela escola para ser disponibilizada para alunos da rede pública.

O molde indireto, por outro lado, segundo Julie F. Mead (2016, p. 706), materializa-se quando uma pessoa física ou jurídica doa seu recurso privado para programas públicos de bolsas escolares em troca de abatimento de impostos devidos.

É fato inconteste que ao estabelecer o sistema de voucher o poder público está subsidiando a atividade da escola privada. Entretanto, quando a doutrina se refere a subsídios
educacionais, via de regra, está se referindo à situação na qual a administração pública não faz um “vale” para o cidadão escolher onde quer estudar sob aquele preço, mas sim quando o poder público aplica (direta ou indiretamente) o recurso público na unidade privada (com ou sem reserva de vagas para estudantes da rede pública).

De forma mais precisa, ao analisar a utilização de subsídio nas experiências internacionais, o leitor deve estar atento para a natureza da prática realizada. O subsídio *stricto sensu* ocorre quando o poder público investe, por alguma razão, na evolução de escolas privadas para que elas cresçam e ocupem um espaço maior na prestação de serviços educacionais.

Noutra perspectiva, o subsídio *lato sensu* se materializa com a administração pública investindo em escolas privadas com o intuito de que elas ofereçam uma quantidade previamente estabelecida de matrículas gratuitas para os alunos, em outros termos é a aquisição de um montante específico de vagas.

No presente trabalho, o subsídio *lato sensu* é tratado como modelo assemelhado a *vouchers*. Isso porque, não se vislumbra a possibilidade de o ordenamento constitucional brasileiro abarcar a transferência de recursos públicos para entidades educacionais com finalidade lucrativa e não ter o cumprimento do interesse público de abertura de vagas gratuitas para estudantes.

Os estudos realizados sobre o tema possuem o enfoque muito mais nos resultados trazidos por esses sistemas do que nas características das legislações que os criam e das escolas privadas que aceitam fazer parte desses programas, fato que aumenta a dificuldade de compreensão do tema.

Barrera-Osorio, Guágueta e Patrinos (2009, p. 2) afirmam que o modelo *voucher* e assemelhados é o mais comum internacionalmente com relação ao emparceiramento na educação.

Julie F. Maed (2016, p. 706) resume o modelo de *voucher* como sendo aquele no qual o poder público transfere um montante de dinheiro para o cidadão e este escolhe qual escola irá pagar para estudar. Essa transferência pode se materializar de fato na conta do indivíduo ou ser um direito a um valor determinado que é repassado dos cofres públicos diretamente para a escola escolhida pelo aluno.
Se for transferido efetivamente para a conta bancária individual do cidadão, esse recurso só pode ser utilizado para essa exclusiva finalidade e em escolas privadas, tradicionalmente, ou até mesmo em escolas públicas, como ocorreu no Chile e será exposto no presente item.

Filomena Siqueira e Silva (2015, p. 83) acrescenta que o modelo voucher é um subsídio por demanda, no qual o valor repassado para a escola não é projetado para atendê-la em sua totalidade, mas sim para atender aquele aluno que possui o voucher. Esses elementos basilares da política de voucher demonstram que vouchers são basicamente bolsas de estudo.

O modelo de escolas charter explicado anteriormente oferece a possibilidade de os pais escolherem a escola que desejam matricular seu filho, se uma unidade pública tradicional ou uma charter, a depender da existência da vaga. Voucher e assemelhados também permitem essa escolha, todavia, com critérios aplicáveis diferentes.

Barrera-Osorio, Guágueta e Patrinos (2009, p. 25) esclarecem que as três diferenças centrais, nesse aspecto, entre voucher e charter são: a) as escolas charter são acompanhadas de forma muito próxima pelo poder público, são enxergadas como escolas públicas e a administração pública possui controle (direto ou indireto) sobre toda a operação, o que não ocorre nas escolas que recebem o voucher; b) escolas charter não podem promover atividades religiosas, proibição essa que, via de regra, não afeta as unidades que recebem o voucher; e c) escolas charter são cobradas pelos resultados acadêmicos dos seus alunos nos testes públicos de educação, algo que não é exigido diretamente das unidades que recebem voucher.

Kevin Booker, Dominic J. Brewer, Brian Gill, Karen E. Ross e P. Mike Timpane (2007, pp. 47-51) acrescentam dois aspectos. Primeiro, que o modelo de charter geralmente não permite a participação de escolas privadas já existentes (com alguns locais como exceção, pois permitem a conversão dessas escolas em unidades charter) e o modelo de voucher é construído exatamente com essas escolas privadas.

Segundo, nos Estados Unidos da América, local que possui a operação dos dois modelos, a quantidade de recurso público destinado a escolas charter é consideravelmente maior se comparado com o financiamento das escolas privadas que recebem o valor em vouchers.

A diferença de valores aplicados é tamanha que, de acordo com Kevin Booker, Dominic J. Brewer, Brian Gill, Karen E. Ross e P. Mike Timpane (2007, pp. 51-52), um cidadão de Cleveland possuía duas escolas sob o sistema de voucher e buscou a modificação para se tornarem escolas charter, justamente para receber um valor maior.
Em Milwaukee, todavia, a realidade é distinta, com o valor encaminhado como *voucher* equivalente a 60% do recurso transferido por aluno a escolas públicas tradicionais. O estado possui o programa de *voucher* mais “generoso” dos EUA, sendo uma exceção à regra quanto ao valor robusto repassado como *voucher* para a escolha parental ser realizada.

À primeira vista, o valor é baixo se comparado com aquele que é repassado para escolas públicas. Entretanto, as escolas públicas tradicionais ainda precisam arcar com outros custos como transporte, alimentação e infraestrutura das unidades com aquele valor, o que não ocorre com os *vouchers*.

Sob a perspectiva do poder público, portanto, a conclusão é que a utilização do sistema de *voucher* pode diminuir os custos do oferecimento de educação gratuita para o cidadão, resta analisar o aspecto de entrega de resultados.

4.2.2.1 O caso chileno

O Chile é o país da América Latina que possui uma imediata conexão com o modelo de *voucher*, apesar disso, Colômbia, Venezuela e Brasil aparecem como nações que aplicam modelos semelhantes a *voucher* ou subsídios a escolas privadas.

A utilização do modelo de *voucher* chileno começou na década de 1980, com um objetivo claro de atingir maior eficiência no sistema educacional. A partir dessa reforma, a escolha de qual escola estudar passou para o aluno e o poder público financiava essa vaga, independentemente se a opção foi por uma escola privada ou pública.

O objetivo era que o nível de competição aumentasse estimulando o avanço da qualidade educacional e de responsabilidade de cada escola, isso porque, todas as escolas estariam disputando os alunos para receber recursos públicos na mesma proporção. Ou seja, não há diferença entre o destinatário do financiamento público, o valor por aluno será o mesmo, dependendo apenas da quantidade de estudantes matriculados.

O resultado foi o crescimento exponencial da quantidade de escolas particulares, as quais eram responsáveis por 32% das matrículas no Chile em 1985 e saltou para 51% do total de matrículas em 2005. Nesse cenário, em 2008, 94% das escolas chilenas, públicas ou privadas, receberam fundos da política universal de *vouchers*. 
Apesar disso, Barrera-Osorio, Guágusta e Patrinos (2009, p. 30) afirmam que após 20 anos de adoção do modelo não há comprovação de que ele tenha sido responsável por avanços educacionais.

Ainda, existem indícios de aumento de segregação nas escolas por nível socioeconômico e que as escolas privadas subsidiadas com vouchers possuem indicadores de qualidade bem superiores às escolas públicas sob o mesmo molde.

Em análise de 150 cidades chilenas, Chang-Tai Hsieh e Miguel Urquioia (2006) demonstram a mesma conclusão sobre a falta de comprovação de efeitos positivos na educação e o aumento de segregação.

Além disso, acrescentam que, no que concerne às escolas públicas, mesmo que o sistema de vouchers estimule a competição e aumente a eficiência delas, os resultados em avaliações externas podem não evoluir simplesmente porque os melhores alunos deixam as escolas públicas para buscar escolas privadas.

Essa diferença entre escolas públicas e privadas advém de inúmeros fatores, dentre os quais se destaca a capacidade das escolas privadas em selecionar os seus alunos. Como não existe qualquer trava para seleção de alunos, as escolas particulares executam mecanismos de atração para estudantes com maiores notas, facilitando assim o alcance de resultados.

Mesmo com as críticas ao modelo, o Chile continua sendo destaque na América Latina nas avaliações educacionais internacionais, ocupando o 43º lugar geral em leitura na prova do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) 2018, à frente do Brasil que figurou na posição 57º.

Do exposto, extrai-se que o legislador chileno transferiu para o indivíduo a escolha de onde quer que os recursos públicos sejam implementados. Se todos os alunos de uma escola público decidem, por algum motivo, deixar a unidade, ela para de receber os recursos por aluno e não possui outra opção a não ser fechar.

Ao mesmo tempo, essa decisão de política pública chilena abre um mercado enorme para a atuação de escolas particulares tomarem o espaço por meio de propagandas vastas sobre a estrutura que oferecem e sobre a qualidade competitiva e educacional que possuem.

No modelo chileno, não há aplicação direta de recursos em escolas privadas e nem a compra prévia de uma quantidade pré-determinada de vagas nessas escolas. Pelo contrário, tudo depende da escolha do aluno sobre onde deseja estudar e só a partir desse momento é que o
poder público subsidia a vaga desse estudante e encaminha o recurso público para a escola particular.

4.2.2.2 O caso estadunidense

Julie F. Maed (2016, p. 707) afirma que existem vinte e quatro estados nos EUA que possuem algum tipo de modelo de voucher educacional, cada qual com sua especificidade e sua autonomia federativa para tal.

O primeiro estado a adotar legislação para modelo assemelhado ao voucher como se conhece hoje foi o Arizona, em 1997, dezenove anos depois da primeira experiência chilena.


4.2.2.2.1 Modelo voucher tradicional

O estudo mais completo e atual dos Estados Unidos da América no tema é o The ABCs of School Choice realizado em 2021 pela organização sem fins lucrativos EdChoice.

A partir dos dados consolidados por eles, depreende-se que 248.825 (duzentos e quarenta e oito mil, oitocentos e vinte e cinco) estudantes utilizam o formato tradicional de vouchers no país. Além disso, o valor médio do voucher corresponde a 43% do valor investido por aluno na educação pública tradicional.

A título exemplificativo, Milwaukee (Wisconsin) e Cleveland (Ohio) adotam o modelo de voucher como “válvula de escape”, vez que somente são destinados para uma pequena minoria dos alunos de determinadas comunidades de baixa renda e sem vaga em escolas públicas tradicionais ou escolas charter (BOOKER; BREWER; GILL; ROSS; TIMPANE, 2007, p. 54).

Com a decisão da escola particular de receber os vouchers, ela passa a se sujeitar a alguns regramentos públicos. Ela não pode cobrar mensalidade além do valor do voucher, precisa
entregar resultados mínimos (mas sem a obrigatoriedade de participar dos exames nacionais e estaduais de educação) e é obrigada a aceitar todos os estudantes que queiram se matricular com o voucher, desde que exista vaga.

Em caso de demanda maior que a oferta de vaga para vouchers, a escola é obrigada a realizar sorteio entre os alunos que se inscreveram. Desse regramento, extrai-se que, diferentemente do modelo chileno, essas duas experiências estadunidenses criam maiores obrigações para as escolas privadas que estão recebendo recursos públicos e não permitem que essas unidades selecionem diretamente seus estudantes dentre os postulantes às vagas.

Brian Kisida, John F. Witte e Patrick J. Wolf (2019, p. 19), ao analisar os resultados do programa de voucher de Milwaukee, afirmam que os níveis de realização educacional dos alunos voucher são mais altos do que estudantes de escolas públicas tradicionais, especialmente entre o quinto e o nono ano do ensino fundamental.

O Cleveland Scholarship and Tutoring Grant Program foi iniciado em 1996 e possui a determinação expressa de que as bolsas (ou vouchers) são sorteadas entre os postulantes, com prioridade para famílias de baixa renda. Ou seja, não é toda família que tem a opção de ter acesso aos vouchers educacionais.

Além disso, os vouchers de Cleveland cobrem no máximo 90% da mensalidade até o valor de dois mil e quinhentos dólares, com bolsas menores para famílias com rendas maiores.

Outro programa de Ohio, o Autism Scholarship Program, criado em 2004, é o único programa de voucher estadunidense no qual o valor investido por aluno é maior do que aquilo que é investido por aluno em escolas públicas tradicionais.

Destinado apenas para alunos do espectro autista, o programa conta com 4.107 (quatro mil cento e sete) estudantes que recebem 162% do valor que seria investido em seus estudos se eles fossem matriculados em escolas públicas.

Na Florida, em 1999, foi criado o Florida’s Opportunity Scholarship Program com o objetivo de melhorar o nível de engajamento das escolas públicas repassando a elas o risco de perder os seus alunos e a consequente diminuição do financiamento público pela quantidade de alunos.

A opção da Flórida, nesse programa, é por não distribuir vouchers de maneira discricionária, mas sim como um direito dos alunos que surge a partir do desempenho baixo da escola pública que eles estudam. Sendo assim, todo aluno que estuda em uma escola pública
que recebe a nota “F”, no sistema “A-F”, por dois anos em um período total de quatro anos, passa a ter o direito de receber um voucher para frequentar qualquer escola privada que aceite receber alunos por esse sistema.

Em 2019, a Flórida lançou o Florida’s Family Empowerment Scholarship Program, o primeiro voucher do estado destinado a famílias de renda baixa e média, sem vinculação com os resultados acadêmicos da escola anterior do aluno, e conta com 33.842 (trinta e três mil, oitocentos e quarenta e dois) estudantes.

No Arkansas, os vouchers são oferecidos apenas para alunos em adoção temporária ou alunos com deficiência. O modelo atende a 485 (quatrocentos e oitenta e cinco) estudantes no estado, com quarenta escolas participantes e o valor do voucher correspondente a 54% daquilo que é investido por estudante na educação pública tradicional, ou seja, acima dos 43% que é o valor médio do voucher nos EUA.

*The Georgia Special Needs Scholarship Program*, do estado da Georgia, possui público-alvo semelhante ao do Arkansas, oferecendo a opção de utilizar o voucher educacional para estudantes que possuem alguma deficiência e que as famílias não estejam satisfeitas com a escola pública na qual eles estejam matriculados.

O District of Columbia destina os vouchers para estudantes de baixa renda, mas possui uma especificidade interessante. A gestão e administração do programa é feita por uma organização sem fins lucrativos e conta com 1.770 (mil setecentos e setenta) estudantes.

Em New Hampshire, também se faz presente um elemento diferente. O programa *Town Tuitioning Program*, criado em 2017, aplica-se apenas a jovens que moram em cidades que não possuem escola pública em seu distrito, com a participação de somente dezessete alunos.

Nesse caso, o estado paga o voucher para o estudante que pode optar por estudar em uma escola privada ou até mesmo em uma escola pública de outro distrito. Essa escola pública receberá o valor correspondente ao aluno, vez que ele não estava previsto como potencial aluno no censo escolar realizado porque não reside naquela localidade.

A partir do levantamento legislativo e doutrinário realizado sobre a materialização dos modelos voucher nos Estados Unidos da América é nítido que cada estado formata o sistema de acordo com o seu juízo de conveniência, não há homogeneidade no país.
Além disso, os estados de Wisconsin, Ohio, North Carolina, Louisiana e Florida possuem mais de um programa que permite a concessão de *vouchers* educacionais, cada qual com sua especificidade.

Em 2021, são encontrados 29 (vinte e nove) programas estaduais do modelo *voucher* vigentes e em execução. Como demonstra a figura abaixo, 41% deles possuem como público-alvo crianças e jovens com alguma deficiência, ou seja, voltados para educação inclusiva.

![Gráfico representando o número de programas destinados somente para crianças com deficiência e os programas sem essa especificidade.](image)

*Fonte: elaboração própria*

Outra restrição que aparece em 62% dos programas existentes é a de que o aluno seja integrante da rede pública de ensino no momento que antecede à entrada dele no programa de *voucher*. Ou seja, que ele tenha sido matriculado em uma escola pública (tradicional ou até mesmo charter em alguns estados) no ano anterior, como demonstra a figura a seguir.
Figura 7: Programas que obrigam a matrícula em escola pública no ano anterior x total de programas existentes

Uma preocupação muito presente nos debates doutrinários e políticos sobre o tema envolvem o valor do *voucher* em si. Há uma alegação constante de que esses valores seriam insuficientes, ainda mais se comparado com o investimento que é feito por estudante nas escolas públicas.

Figura 8: Programas com o valor do *voucher* superior a 50% do que é investido por aluno nas escolas públicas x total de programas existentes

Fonte: elaboração própria
O que se extrai da figura disposta acima é que os valores pago como bolsas são, em sua grande maioria, bem menores do que o custo por aluno na educação pública, mesmo com aproximadamente 66% dos programas pagando um valor maior que a metade daquilo que é investido no sistema público tradicional. Na verdade, apenas o *Autism Scholarship Program* de Ohio prevê um *voucher* maior do que o valor aplicado por aluno na educação pública tradicionalmente concebida.

Esse valor menor pode ser explicado pelo fato de que o *voucher* é para custear uma vaga individual e o investimento em educação pública abarca o custo individual por aluno e a manutenção de toda a estrutura que o circunda.

Em Maryland, com o *Broadening Options and Opportunities for Students Today (BOOST) Program*, o valor do *voucher* representa apenas 12% do valor investido por aluno em escolas públicas, o menor em proporção dos Estados Unidos.

Mesmo assim, 163 (cento e sessenta e três) escolas particulares participam, com 3.071 (três mil e setenta e um) estudantes matriculados. Infere-se, portanto, que o valor investido, apesar de ser proporcionalmente muito menor do que na educação pública, não é um empecilho direto para a participação de escolas privadas.

Significa que as escolas privadas, por aceitarem participar com esse volume considerável, consideram o valor como suficiente para custear os ensinos do aluno matriculado.

Isso não representa, porém, que 12% daquilo que é investido na educação pública seria adequado suficientemente para a qualidade de ensino, vez que o foco do presente trabalho não é determinar os níveis de desempenho de cada modelo comparando com o outro.

Para além das três análises realizadas, ainda mapeou-se que é uma falácia pensar que os programas *voucher* são destinados a apenas famílias de baixa renda. Quando se verifica os dados estadunidenses, extrai-se que, como visualizado na figura abaixo, somente 17% dos programas de *voucher* são vinculados a famílias de baixa renda exclusivamente.
Figura 9: Programas destinado somente famílias de baixa renda x total de programas existentes

Em números absolutos, chega-se à seguinte figura, lembrando que são 29 programas no total e que os requisitos podem ser cumulativos, por exemplo, um estado que adota o modelo de *voucher* para famílias de baixa renda e que exige a matrícula prévia em escola pública.

Figura 10: Quantidade de programas por especificidade

Fonte: elaboração própria
Conclui-se que não há uma tendência de utilização padrão de modelo *voucher*, cada estado verifica a necessidade e passa a aplicá-lo. Estado com zona rural isolada, ao identificar jovens fora da escola por não existir escola pública em sua localidade, cria o modelo para suprir esse problema em específico.

Desta feita, não foi identificada uma política nacional de incentivo absoluto do modelo *voucher* como política pública educacional em todo o território estadunidense. O que existe, em verdade, é um estímulo forte para que mais programas de escolha parental surjam, sejam eles quais forem, *vouchers* e assemelhados, *homeschooling*, escolas charter e assemelhados ou quaisquer outros que possam surgir.

### 4.2.2.2 Modelo *voucher* por poupança educacional com finalidade específica

O segundo modelo *voucher* é caracterizado pelo depósito de recursos públicos em contas do tipo poupança com uso restrito para o cidadão, o *Education Savings Accounts* (ESAs) ou poupança educacional com finalidade específica.

A partir do momento que o cidadão retira o seu filho de escolas públicas tradicionais ou escolas públicas do tipo charter, ele ingressa com o pedido para que seja realizada a abertura de uma conta poupança educacional.

Os valores depositados podem ser utilizados para pagamento de mensalidades e taxas de escolas privadas, programas de aprendizado online, aulas particulares, custos com educação superior e materiais educacionais, a depender daquilo que está autorizado no instrumento normativo que criou o programa.

Em resumo, é a transferência direta de recursos públicos para alunos que, por algum motivo pessoal, saem das escolas públicas tradicionais ou das escolas charter, por intermédio de uma conta poupança com finalidade específica.

Nos Estados Unidos, apenas cinco programas desse molde estão vigentes, com um total de 29.475 (vinte e nove mil, quatrocentos e setenta e cinco) estudantes matriculados e o valor do depósito realizado equivalente, em média, a 71% do que é investido por aluno nas escolas públicas tradicionais.

O Arizona, em 2011, lançou o programa *Empowerment Scholarship Accounts* para abarcar alunos que saem de escolas públicas tradicionais ou escolas charter e querem se...
matricular em escolas particulares. Como requisito para poder participar do programa, os estudantes devem ter frequentado a escola pública por pelo menos cem dias do ano fiscal anterior.

Além disso, esse aluno deve ter frequentado escola pública que tenha obtido nota baixa (“D” ou “F”) nas avaliações nacionais; ou ter passado por adoção; viver em reserva indígena estadunidense; ser filho de militares ativos, ou que morreram no cumprimento do dever; ou, por último, ter pais cegos ou com deficiência auditiva.

Para alunos de baixa renda, o ESA depositado é equivalente a 100% do custo desse aluno em sua escola pública anterior, caindo para 90% para os estudantes não incluídos nesse grupo de renda. Estudantes com necessidades especiais recebem 144% do valor de um aluno em escola pública tradicional.

São 134 (cento e trinta e quatro) escolas particulares parceiras que recebem o pagamento por meio dessas contas-poupança, com um total de 10.850 (dez mil, oitocentos e cinquenta) alunos.

No estado da Florida, o *Gardiner Scholarship Program* possui a mesma natureza do programa do Arizona, porém, é mais limitado. Somente alunos com deficiência têm o direito de sair da escola pública tradicional, transferir-se para uma escola privada e receber o *voucher* para pagamento dessa vaga em uma conta-poupança específica.

Lançado em 2014, o programa da Florida conta com 17.508 (dezeessete mil, quinhentos e oito) alunos, 1.870 (mil oitocentas e setenta) escolas particulares parceiras e disponibiliza um *voucher* de valor equivalente a 115% do valor despendido por aluno em escolas públicas tradicionais.

Em Mississippi, inaugurado em 2015, o *Equal Opportunity for Students with Special Needs Program* também é voltado apenas para crianças com deficiência e que não estejam abarcadas em nenhum outro programa de *voucher*.

Como o estado possui dois outros modelos *voucher*, somente 492 (quatrocentos e noventa e dois) estudantes utilizam esse modelo. O valor do depósito equivale a 66% do que é investido por aluno em escolas públicas.

O *Personal Education Savings Account*, de North Carolina, é semelhante ao modelo de Mississippi, com a diferença de permitir a cumulatividade de benefícios, ou seja, os alunos podem receber *vouchers* de dois programas diferentes.
Sendo assim, é permitido que o estudante se matricule em uma escola particular com um programa de voucher do estado e faça a aquisição de materiais escolares, aulas particulares e outros cursos online com o Personal Education Savings Account.

São apenas 318 (trezentos e dezoito) alunos beneficiados com o programa, oitenta e quatro escolas particulares participantes e o valor repassado equivale a 88% do investimento por aluno em escolas públicas tradicionais.

Também atingindo um pequeno público, 307 (trezentos e sete) alunos, o Individualized Education Account Program foi lançado em 2017 no Tennessee. É restrito a estudantes com deficiência e abarca até custos com terapia para os beneficiários.

Com os elementos expostos, resta demonstrado que o modelo de poupança educacional com finalidade específica possui pequena capilaridade em solo estadunidense.

Ademais, dos quatro modelos voucher que estão materializados nos Estados Unidos da América, esse é aquele com o menor número de alunos matriculados e o maior valor médio de voucher se comparado com aquilo que é investido por aluno em escolas públicas.

4.2.2.2.3 Modelo voucher por créditos fiscais para fins educacionais

O terceiro formato padrão do modelo voucher, o crédito fiscal para fins educacionais, ou Tax-credit Scholarships, como já explicado, configura-se como um molde para o poder público financiar, indiretamente, bolsas de estudo.

Nesse modelo, existe a necessidade da presença de um agente extra que são as organizações sem fins lucrativos voltadas especificamente para conceder bolsas de estudo em escolas privadas.

Alguns estados permitem que essas organizações sem fins lucrativos possam, além do fornecimento de bolsas de estudo em escolas privadas, aplicar esse recurso em melhorias das escolas públicas em si.

O papel da administração pública é simplesmente deixar de ter uma receita que seria advinda de tributos para que o indivíduo possa doar esse valor para as entidades que fazem o papel de conceder bolsas de estudo em escolas privadas.
Desse modo, o financiamento dos programas é indiretamente público, vez que o poder público renuncia a uma receita que era obrigação do cidadão repassar para o Estado em prol de uma política pública educacional.

A parceria constituída, portanto, é tripartite, ou seja, entre administração pública, cidadão doador e organização sem fins lucrativos. O Estado delega para essas entidades o papel de gerir uma parcela do recurso público de educação e aplicá-lo para as finalidades específicas definidas no programa, sob a fiscalização e controle do poder público.

São 24 (vinte e quatro) programas estaduais desse modelo nos EUA, uma quantidade menor do que os 29 (vinte e nove) programas que adotam o modelo voucher tradicional.

Apesar disso, o modelo voucher tradicional abarca 248.825 (duzentos e quarenta e oito, oitocentos e vinte e cinco) alunos, enquanto o modelo de créditos fiscais para fins educacionais subsidia um número maior de bolsas, em um total de 329.393 (trezentos e vinte e nove, trezentos e noventa e três) estudantes.

A média do valor da bolsa concedida é menor nesse programa de créditos fiscais, vez que equivale a 25% do que é investido por estudante em escolas públicas e o modelo voucher tradicional representa 43% desse montante.

Dessas vinte e quatro programas, somente aproximadamente 17% são destinados exclusivamente para crianças com deficiência, como demonstra a figura a seguir, número que corresponde a 41% dos programas de voucher tradicional, ou seja, créditos para fins educacionais são modelos que vinculam um percentual menor à educação inclusiva.
Figura 11: Programas destinado somente para crianças com deficiência x total de programas existentes

A obrigatoriedade de matrícula anterior em escola pública apresenta proporção semelhante, no modelo anterior era 40%, e nesse é de 42%, demonstrando uma semelhança nessa restrição, conforme demonstra

Figura 12: Programas que obrigam a matrícula em escola pública no ano anterior x total de programas existentes
A quantidade de programas de voucher tradicional com valor da bolsa maior do que a metade daquilo que é investido nas escolas públicas por ano representava 66% do total de programas, realidade bem distinta dos créditos fiscais para fins educacionais que apenas 25% dos programas investem um valor maior que a metade do aplicado por aluno em escolas públicas.

Figura 13: Programas com o valor do voucher superior a 50% do que é investido por aluno nas escolas públicas x total de programas existentes

Programas com o valor do voucher superior a 50% do que é investido por aluno nas escolas públicas x total de programas existentes

| VALOR DO VOUCHER MAIOR QUE 50% DO QUE É INVESTIDO POR ALUNO NAS ESCOLAS PÚBLICAS |
| PROGRAMAS SEM A REFERIDA ESPECIFICADE |

25%
75%

Fonte: elaboração própria

Programas de créditos fiscais para fins educacionais possuem uma tendência menos restritiva, gerando uma ampliação do público-alvo. O que reforça essa afirmação é que apenas 8% dos programas são restritos para pessoas com renda baixa, algo que era recorrente em 17% dos programas do modelo voucher tradicional.
Figura 14: Programas destinado somente famílias de baixa renda x total de programas existentes

![Gráfico de pizza representando o percentual de programas destinados somente a famílias de baixa renda e o percentual de programas sem essa especificidade.]

Fonte: elaboração própria

Da análise de todos os vinte e quatro programas, extrai-se um elemento diferencial que será explorado e demonstrado ao longo do presente item: a gestão privada de todos os programas.

Figura 15: Quantidade de programas por especificidade

![Gráfico de barras mostrando a quantidade de programas por especificidade.]

Fonte: elaboração própria

Em 2001, foi lançado o Florida Tax Credit Scholarship Program, o qual hoje possui 100.028 (cem mil e vinte e oito) bolsas concedidas, constituindo-se como o maior programa
desse modelo *voucher*. Essa quantidade de matrículas representa apenas 4,9% do total de matrículas do estado como um todo.

Duas organizações sem fins lucrativos realizam a gestão do programa, com a participação de 1.900 (mil e novecentas) escolas particulares e com o valor médio do *voucher* concedido representando 58% daquilo que é investido por aluno em escolas públicas tradicionais.

O programa é voltado para alunos de baixa renda e de classe média, crianças em lares adotivos e para custear o transporte de estudantes que estão matriculados em escolas públicas fora do local de sua residência.

Por ser o maior em número absoluto, utiliza-se esse programa para exemplificar como se constitui a parceria do poder público com as organizações sem fins lucrativos que realizam toda a gestão.

Como o enfoque do trabalho não é o aspecto tributário desse crédito fiscal, mas sim o emparelhamento na educação, as normas sobre o crédito fiscal em si não serão demonstradas em suas especificidades. Nesse sentido, é pertinente destacar que os tributos incluídos são o imposto de renda de pessoa jurídica e o imposto sobre prêmios de seguros.

O *Florida Statutes*, entre os itens 1002.395 e 1002.421, estabelece todo o arcabouço normativo do programa. O item 1002.395 2, “f”, define que as organizações sem fins lucrativos que podem receber os valores e, portanto, geri-los na aplicação dos *vouchers* são universidades estaduais; faculdades e universidades independentes sem fins lucrativos, localizadas no estado e credenciadas pela *Commission on Colleges and Schools*; ou organizações filantrópicas.

As organizações filantrópicas precisam seguir uma série de normas para se habilitarem a receber esse recurso público para distribuir as bolsas de estudo. Dentre essas, destaca-se:

a) o cumprimento estrito das disposições antidiscriminação;

b) ausência de pendência judicial na esfera criminal de todos os membros da organização, verificada por meio de impressões digitais;

c) gestor da organização não pode ter entrado com pedido de falência pessoal ou corporativa nos últimos sete anos;

d) nenhum membro da organização pode ter relação com escolas privadas participantes do programa de bolsa;

e) fornecer a bolsa de estudos aos alunos elegíveis por ordem de inscrições;
f) quando não tiver mais fundos disponíveis para oferecer bolsas de estudos, tem a obrigação de encaminhar o aluno para outra organização sem fins lucrativos com a mesma finalidade;

g) filhos de membros da organização sem fins lucrativos não podem receber voucher educacional;

h) a organização deve garantir que os pais escolham a escola onde irão aplicar a bolsa de estudo, dentre as escolas particulares elegíveis;

i) estar sujeita a auditorias a qualquer tempo pela autoridade governamental;

j) utilizar todo o recurso recebido para garantir o pagamento dos vouchers e manter a estrutura organizacional;

k) não gastar mais de 3% do valor recebido em despesas administrativas;

l) vedação de atividades políticas e a realização de lobby;

m) verificar a permanência do aluno nos estudos;

n) registrar os documentos dos alunogos elegíveis e demonstrar a sua regularidade;

o) fornecer relatórios de auditoria financeira anualmente para o Departamento Estadual de Educação e relatórios de aplicação de bolsas trimestralmente; e

p) exigir das escolas particulares relatórios de cumprimento das disciplinas previamente formalizadas na relação entre a organização sem fins lucrativos e as escolas.

Qualquer organização sem fins lucrativos que cumprir todos esses requisitos pode submeter, até 1º de setembro do ano anterior ao ano-escolar que pretende ingressar, uma aplicação para o Office of Independent Education and Parental Choice, com uma série de documentos.

Após essa análise inicial, cabe ao Conselho Estadual de Educação estabelecer as diretrizes para recebimento, análise e aprovação de inscrições para novas organizações sem fins lucrativos e julgar essas aplicações.

Há também regramento específico para escolas privadas estarem aptas a receber os alunos bolsistas, dentre eles, insta destacar:

a) estar localizada no estado;

b) garantir o ensino regular sem qualquer discriminação entre alunos bolsistas e não-bolsistas;

c) garantir a participação dos alunos bolsistas em exames nacionais e avaliações estaduais de educação; e
d) preservar a sua autonomia e cumprir as disciplinas de seu plano pedagógico apresentado para a organização sem fins lucrativos.

Do exposto, extrai-se que após o emparelhamento com a organização sem fins lucrativos, resta ao poder público a fiscalização contínua dessas entidades, mas sem o estabelecimento de metas de bolsas a serem concedidas. Existe a obrigatoriedade de aplicação de 97% do recurso recebido em bolsas de estudo.

O papel de conseguir captar doadores é da própria organização sem fins lucrativos, com a possibilidade de aplicar um terço dos 3% destinados às despesas administrativas com publicidade e recrutamento de novas contribuições e contribuintes.

Direta ou indiretamente, quem arca com os investimentos desse programa é a administração pública. Isso porque, o poder público deixa de receber recursos que os doadores teriam a obrigação de pagar por meio de tributos.

Aos doadores, cabe a responsabilidade de informar e comprovar a realização dessas doações para que o poder público desconte do imposto devido.

Apesar das possíveis especificidades de cada estado, o modelo de créditos fiscais para fins educacionais possui esse padrão básico de normas, transferindo para organizações sem fins lucrativos a gestão de recursos públicos que o governo deixa de receber para que elas apliquem em bolsas de estudo em escolas privadas.

4.2.2.4.4 Modelo voucher por deduções fiscais de imposto de renda

O último modelo voucher que se encontra nos Estados Unidos é o modelo voucher por meio de deduções fiscais de imposto de renda para pagamento de mensalidades a escolas particulares ou outras finalidades educacionais.

Somente nove programas utilizam essa modalidade, são eles: *Alabama Accountability Act of 2013 Parent-Taxpayer Refundable Credits; Tax Credits for Educational Expenses* em Illionois; *Private School Deduction* em Indiana; *Tuition and Textbook Tax Credit* em Iowa; *Elementary and Secondary School Tuition Deduction* no estado de Louisiana; *Education Deduction e K-12 Education Credit* em Minnesota; *Refundable Educational Credit for Exceptional Needs Children* no estado de South Carolina; e *K-12 Private School Tuition Deduction* em Wisconsin.
O único estado que exige a matrícula do aluno em escola pública no ano anterior à dedução fiscal é o Alabama, todos os outros não fazem essa exigência. Além disso, em todos eles o pagamento da mensalidade da escola particular é feito e comunicado às autoridades tributárias que adotam esse gasto como não-tributável e descontam individualmente do imposto de renda.

Não há emparelhamento direto entre Estado e escolas particulares, é apenas uma renúncia de receita por parte da administração pública que permite que os cidadãos paguem escolas particulares para seus filhos deduzindo isso do seu imposto de renda.

4.2.2.2.5 Disposições finais sobre os modelos voucher estadunidenses

São 67 (sessenta e sete) programas de modelos voucher em todo o território estadunidense e que ocupam espaço importante na consecução da finalidade de possibilitar que os jovens acessem a educação no país, a partir da escolha de seus pais sobre onde querem matricular seus filhos.

Um total de 607.693 (seiscentos e sete mil, seiscentos e noventa e três) estudantes matrículados nesses programas e 657.695 (seiscentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e noventa e cinco) declarações fiscais requisitando deduções e créditos fiscais pelo último modelo assemelhado a voucher.

Nos Estados Unidos da América, diferentemente do caso chileno, os programas de escolha parental de voucher não promovem um esvaziamento das escolas públicas, apesar de estar em constante crescimento.

Isso porque, como demonstra o National Center for Education Statistics (2019, p. 6), o percentual de alunos matriculados em escolas públicas saiu de 74%, em 1999, para 69%, em 2016, do total de estudantes.

Nesse mesmo período, a quantidade de alunos matriculados em escolas privadas caiu de 10% para 9% do total de estudantes. O sistema de voucher pode estar mudando a mecânica de funcionamento das próprias escolas privadas, com o potencial declínio de escolas particulares que não recebem recursos públicos (vouchers ou subsídios) e o crescimento daquelas que optam por aderir aos modelos de escolha parental supramencionados.
Todavia, não há comprovação de que a utilização de recursos públicos em escolas privadas tenha conduzido a um aumento de ocupação de espaço de escolas particulares frente a escolas públicas. Importante ressaltar novamente que as escolas charter são consideradas escolas públicas, entraram exatamente nessa estatística e seu crescimento foi demonstrado no item anterior.

Para esclarecer que o modelo *voucher* e assemelhados ainda representa uma pequena parcela da educação dos EUA, traz-se à baila os dados do EdChoice (2021, p. 8). A entidade sem fins lucrativos demonstra que, no ano letivo 2017-2018, o orçamento público destinado ao modelo *voucher* e assemelhados representou apenas 0.334% do total do investimento feito em educação pelo *US Department of Education*.

Nesse sentido, o estado no qual a quantidade de matrículas em programas de modelo *voucher* representa o maior montante em proporção dos Estados Unidos é o Arizona. No Arizona, com a grande variedade de modelos *voucher*, os alunos matriculados em escolas por meio de modelos *voucher* representa 7% do total de matrículas no estado.

Dessa forma, se o estado no qual a proporção de pessoas que estudam com modelo *voucher* é a maior do país representa apenas 7% do total de matriculados na educação básica do estado, vê-se que a característica do sistema *voucher* se mantém nos EUA: ser um sistema complementar às políticas educacionais e não o central.

### 4.2.2.3 Outros países que adotam modelo *voucher*

Experiências internacionais de adoção de modelos *voucher* e assemelhados são encontradas em todas as partes do mundo, mantendo o mesmo padrão de concessão de bolsas escolares em escolas privadas.

Inúmeros países africanos adotam sistema semelhante ao *voucher* ou ao subsídio direto a escolas privadas, como a Gâmbia, o Reino do Lesoto, Costa do Marfim, Uganda e no Quênia (BARRERA-OSORIO; GUÁGUETA; PATRINOS, 2009, pp. 2-3, 21). Na Europa, Suécia, Polônia e Reino Unido adotam também o modelo *voucher* (DIXON; Egalite; HUMBLE; WOLF, 2019, p. 2).

A Indonésia também adota o sistema de *vouchers* e apresenta resultados a longo prazo de que estudantes que saem de escolas privadas sem adoção de religião e estudaram com *voucher*
demonstram níveis significativamente mais altos de aprendizado do que alunos de escolas públicas tradicionais no país (BOOKER; BREWER; GILL; ROSS; TIMPANE, 2007, p. 113).


O programa indiano é voltado para crianças entre cinco e sete anos de idade de baixa renda. Como diferencial a ser destacado, os alunos contemplados por sorteio recebem quatro *vouchers*: um para pagamento da mensalidade da escola particular; um para aquisição de livros; outro para a compra do uniforme; e o último para alimentação escolar.

A escolha da escola particular é livre, dentre cento e dez unidades que disponibilizaram vagas para o modelo *voucher*. Essas escolas privadas, ao aderir ao programa, diminuem a sua autonomia, vez que passam a ser obrigadas a adotar o material pedagógico indicado pelo governo indiano.

ENABLE surgiu com o objetivo experimental de aumentar o desempenho acadêmico dos alunos em Delhi. Entre 2012 e 2015, os dados demonstram que houve evolução nos níveis de aprendizado de inglês, porém, com a piora do desempenho na língua nativa hindi.


Louise Watson e Chris Ryan (2009, p. 17), ao analisar os dados decorrentes desse modelo australiano, afirmam que os alunos que possuem maior renda deixam escolas públicas para ir para escolas particulares com vagas subsidiadas pelo poder público direta ou indiretamente, vez que não há critério claro de seleção de alunos por escolas privadas e nem priorização na concessão de *vouchers*.

No Haiti, com a grave crise que o país passou nas últimas duas décadas, cerca de 80% da educação básica é fornecida por escolas privadas. Por esse motivo, o subsídio público dessas escolas existe e sistemas de *voucher* também (BARRERA-OSORIA; GUÁGUETA; PATRINOS, 2009, p. 19).

Norman LaRocque (2008, p. 20) separa os modelos *voucher* do que ele chama de Government Purchase of Education Services from Private Schools. A partir das definições utilizadas pelo presente trabalho, todavia, não há fundamento para realizar essa diferenciação,
tendo em vista que esse formato é a aquisição de vagas em escolas privadas pelo poder público, a essência do programa voucher.

O autor não traz sua justificativa específica para essa distinção entre modelo voucher e modelo de aquisição de vagas, entretanto, por meio das experiências trazidas por ele como exemplos de tais grupos depreende-se um motivo.

A explicação seria a de que nos modelos voucher o poder público repassa o recurso para o cidadão e ele paga a sua vaga em escola privada e no modelo de aquisição de vaga a própria administração pública realiza o pagamento direto para a instituição privada com base na quantidade de matrículas de alunos elegíveis realizadas. Ou seja, a natureza é a mesma e o presente trabalho congrega ambos como modelos voucher e assemelhados.


A capilaridade internacional de modelos voucher e assemelhados demonstra que os sistemas educacionais espalhados pelo mundo adotam algum nível de emparceiramento entre a educação pública e o setor privado. Essa influência chega até o Brasil, como será demonstrado no item a seguir.

4.2.2.4 Brasil e o modelo voucher

O debate sobre a utilização de vouchers educacionais no Brasil ganha força ano após ano, mas a verdade é que a permissão constitucional para estabelecer tal modelo já existe desde 1988 na Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 é explícita ao permitir, no artigo 213, parágrafo primeiro, que o Poder Público ofereça bolsas de estudo em escolas privadas (mesmo aquelas que não sejam confessionais, comunitárias ou filantrópicas), mediante cinco requisitos prévios.

O primeiro (e mais importante) requisito é que o Poder Público se mantém obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade. Essa opção política do legislador constituinte demonstra que a prioridade do recurso público é construir a sua rede própria de ensino.
Isso significa, portanto, que a política educacional central de uma cidade brasileira, não pode ser a opção por financiar bolsas de estudo para todos os alunos que não possuem condições de pagar.

Desta feita, o modelo de *voucher*, no ordenamento jurídico pátrio como está, só pode ser utilizado como política de complementação da oferta de vagas, quando elas não existirem, ou seja, é a *ultima ratio*.

O primeiro requisito brasileiro, portanto, afasta completamente a possibilidade de adoção do modelo de *voucher* universal, nos moldes chilenos. É incompatível com a Constituição Federal do Brasil estabelecer competição entre escolas públicas e privadas pelos mesmos recursos em formato de bolsas de estudo.

Além disso, também é incompatível com a LDB, vez que, como afirma Filomena Siqueira e Silva (2015, p. 83), se a escola perde uma matrícula, ela perde o valor correspondente ao aluno e receberá menos recursos públicos. Ao mesmo tempo, seus custos fixos permanecem o mesmo, gerando uma lógica de extrema competição entre as escolas aptas a participarem da referida política pública.

A competição a qualquer custo, mesmo que seja natural e importante para o setor privado, não atende aos requisitos constitucionais para a educação e não estão abarcados pela LDB.

O estímulo à competição traz resultados positivos, mas a experiência chilena traz importantes alertas e demonstra que a competição a qualquer custo gerou um esvaziamento das escolas públicas e, ao mesmo tempo, não entregou a melhoria dos resultados que se pensava.

Também é inconstitucional que algum ente da federação decida deixar de investir na construção e ampliação de sua rede própria de educação pública para repassar os recursos para a concessão de bolsas de estudo em escolas particulares.

Somente pode adotar o modelo de *voucher*, aquele município ou estado que comprovar o investimento prioritário na ampliação de sua rede própria. Ou seja, é prudente que no projeto de lei que vem a instituir programa de bolsas de estudo, o ente federativo junte documentos comprobatórios de que está, ao mesmo tempo, construindo novas escolas e aumentando o montante de vagas disponibilizadas na rede pública tradicional.

Nessa mesma perspectiva, o segundo requisito imposto é que exista a falta de vagas em cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando. Esse requisito suscita
outros dois debates: o que é a falta de vagas?; e o que se considera como residência do educando?.

Todos os anos, as cidades brasileiras deixam de oferecer vagas suficientes para as crianças em idade escolar\(^{12}\). Isso implica dizer que todos os gestores desses municípios estão sujeitos à punição do artigo 208, parágrafo segundo, da CF/88, o qual estabelece que “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”?

Pela literalidade do texto constitucional, a resposta seria sim. A partir dessa concepção, surge outro questionamento. Toda criança que não tiver acesso à vaga regular no ensino público, e que comprove a insuficiência de recursos, tem o direito expresso e imediato a uma bolsa de estudos em escolas particulares?

Por meio da literalidade do texto constitucional, dessa vez, a resposta é não. Isso porque, o artigo 213, parágrafo primeiro, da CF/1988, estabelece a política de bolsas de estudo como uma possibilidade e não uma obrigação do Poder Público, ao afirmar que “os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo”.

Eis aqui, portanto, a possibilidade de aplicação de punição ao gestor responsável, porém, sem a obrigatoriedade de oferecimento de bolsas de estudo, em caso de insuficiência de vagas no ensino público regular.

Sanado esse primeiro aspecto, surge a análise sobre a “localidade de residência do educando”. Uma criança moradora de um bairro que possui apenas escolas particulares, que comprove a sua insuficiência financeira, tem o direito de pleitear uma bolsa de estudo em uma dessas escolas?; ou somente se na cidade inteira não tiver a vaga?; ou em hipótese nenhuma?.

O direito de pleitear existe, porém, não existe a obrigatoriedade de oferecimento dessa bolsa pelo Poder Público, justamente porque o artigo 213, parágrafo primeiro, abre uma

possibilidade e não uma obrigação. Além disso, há a exigência de que exista lei específica que regulamente a concessão de bolsas para que elas possam ser efetivadas.

Acerca da localidade em si, é uma discussão que permanece em aberto, não existindo uma conclusão constitucional sobre a questão. A LDB, no artigo 4º, inciso X, traz um conceito aberto de que é direito do educando uma vaga na escola pública mais próxima de sua residência.

É verdade, inclusive, que existe um debate jurisprudencial sobre o tema, com o intuito de definir uma distância máxima entre a residência do educando e a escola a ser oferecida, porém, sem pacificação.

Do mesmo parágrafo primeiro, artigo 213, da CF/88, extrai-se o terceiro requisito: se tratar de vagas no ensino fundamental e médio. A literalidade do dispositivo constitucional apresenta esse regramento, o que impediria o oferecimento de bolsas de estudo para a educação infantil (zero a cinco anos).

Como exposto no primeiro capítulo do presente trabalho, a educação infantil somente adquiriu caráter constitucional de educação ao longo dos anos, antes era vinculada à assistência social. Provavelmente, esse é um dos motivos pelos quais o artigo 213, parágrafo primeiro, não previu a inclusão de programa de bolsas para crianças de zero a cinco anos.

O artigo 77 da LDB, parágrafo primeiro, é o responsável por disciplinar a norma constitucional do artigo 213 parágrafo primeiro e confirma o entendimento do presente trabalho. No artigo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o legislador utilizou o termo “bolsas de estudo para a educação básica”, ou seja, passando a incluir a educação infantil como possibilidade de estabelecer programa de vouchers.

Esse elemento demonstra uma necessidade de alteração do artigo 213 da CF/88 para recepcionar completamente a nova compreensão sobre educação que já se materializou em outros artigos da Carta Magna. Uma das possíveis razões pelas quais o artigo 213 ainda não passou por essa reformulação é a aridez do tema no Brasil e toda a carga ideológica que programas voucher possuem no país.

Para aumentar a complexidade da execução do modelo de voucher/bolsa de estudo, o quarto requisito é que exista uma lei regulamentando a forma que esses recursos serão destinados para bolsas de estudo.
Ou seja, o texto constitucional, por si só, não é suficiente como base para oferecimento de bolsas de estudo, cabe, portanto, ao ente que deseja utilizar o modelo, a elaboração de lei própria e específica.

O quinto, e último requisito constitucional, é a comprovação de insuficiência de recursos. Depois do cumprimento de todos os requisitos, surge o requisito da pessoa beneficiada com o programa de bolsas: que ela comprove que não possui recursos suficientes.

Esse requisito, por sua vez, apresenta uma aparente incongruência com a universalidade do ensino público, porque se todos possuem o direito a acessar o ensino público, seria natural que o oferecimento de bolsas também fosse aplicável a todos.

Todavia, essa leitura isolada não cabe no caso. Em verdade, o ensino público é universal e, ao mesmo tempo, deve atender prioritariamente aqueles que não possuem condições financeiras de arcar com o pagamento de escolas particulares.

Dessa forma, como a CF/88 entende o oferecimento de bolsas escolares apenas como política de complementação (ou suplementação) do ensino público (que já é prioritário), esse último requisito faz sentido com toda a previsão constitucional acerca da educação.

Por outro lado, é um elemento abstrato, vez que delega para a legislação infraconstitucional, ou para o judiciário, a definição do que é “insuficiência de recurso” e como demonstrá-la.

Acerca da fonte dos recursos destinados para a aquisição de bolsas de estudo, o artigo 70 da LDB, no inciso VI, inclui a concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Desse dispositivo, surgem duas discussões centrais. A primeira – e mais delicada – é que alunos já matriculados em escolas privadas podem sim receber bolsas de estudo. Não há, porém, a delimitação de qual situação está abarcada nessa possibilidade.

O exercício interpretativo conduz ao entendimento de que o educando já matriculado na escola privada pode ter a bolsa de estudo concedida para que mantenha os estudos naquela unidade, a depender de lei específica para tal.

Outra possibilidade é que esse estudante matriculado em escola particular pode ter acesso a bolsas de estudo para outros cursos no contraturno, a serem pagas pelo poder público, dependendo também de legislação específica sobre o tema.
A segunda discussão acerca do artigo 70, VI, é que a concessão de bolsas de estudo está no mesmo rol de despesas que a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais de educação, que as atividades-meio necessárias para o funcionamento dos sistemas de ensino, aquisição de material didático-escolar, transporte escolar e construção, manutenção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, por força dos outros incisos do artigo 70.

Deste modo, as despesas com programas de voucher estão em outra categoria se comparada a subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural, obras de infraestrutura, programas suplementares de alimentação e outros elementos do artigo 71 e incisos.

Eventuais programas de bolsas de estudo no Brasil são pagos como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Em decorrência imediata e teórica disso, os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) podem ser utilizados para custear programas de voucher.

À época do debate da Lei do Novo Fundeb, o Ministro da Economia Paulo Guedes e do Ministro da Educação Milton Ribeiro13, ambos do governo de Jair Bolsonaro, demonstraram vontade política de incluir expressamente vouchers em sua redação, o que não aconteceu pelo desgaste político que isso potencialmente geraria no Congresso Brasileiro.

Apesar disso, a partir da leitura completa do ordenamento jurídico, combinando a Lei do Novo Fundeb, a LDB e a Constituição Federal, não há qualquer vedação da utilização dos recursos do Fundeb para programas voucher.

Isso também se materializa por meio das vedações que existem no artigo 29 da Lei do Novo Fundeb. Nesse artigo, a proibição que existe é a utilização do Fundeb para pagamento de despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação, conforme o artigo 71 da Lei nº 9.394/96 (a LDB).

Como o próprio Fundeb relaciona as impossibilidades de utilização de seus recursos com a LDB e seu artigo 71 e a concessão de bolsas de estudo está prevista na LDB no artigo 70, expressamente como despesa de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conclui-

---

se o entendimento de que não existe qualquer vedação para usar o Fundeb em programas *voucher*.

O emaranhado legislativo que existe no tema se torna mais complexo ao analisar o artigo 7º, da Lei nº 14.113/2020 (Lei do Novo Fundeb). Em seu inciso I e alíneas, admite-se o cômputo das matrículas feitas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público que atuam na educação infantil de zero a cinco anos, além da educação especial e educação no campo com disciplinas específicas.

Esse aspecto conduz à interpretação de que as eventuais matrículas por meio de bolsas de estudo não são utilizadas para o cômputo das matrículas e o consequente repasse federal de recursos do Fundeb.

Abre-se uma lacuna não respondida de se os alunos matriculados em escolas privadas por programas de *voucher*, pagos com o Fundeb, entram para o censo escolar do ano seguinte para a distribuição desse recurso. Não há resposta pronta para o tema e a dúvida permanecerá até alteração legislativa que esclareça a questão, ou até uma decisão judicial que cumpra o referido papel.

Com a finalidade de aprender com os erros dos outros programas de *voucher*, se o legislador brasileiro tiver o interesse em criar um modelo assemelhado no país, deve seguir o pensamento de Chang-Tai Hsieh e Miguel Urquiola (2006, p. 1499), proibindo expressamente que as escolas privadas selecionem (direta ou indiretamente) os estudantes aptos a se matricularem na unidade.

Isso porque, caso se permita essa seleção, as escolas particulares podem vir a colocar requisitos mínimos de desempenho educacional para o aluno estar apto a se matricular ali, o que geraria a criação de ilhas de excelência.

Outra preocupação que o gestor público brasileiro deve observar é a quantidade grande de ações judiciais que existem nos EUA sobre a permissão para aplicar *vouchers* em escolas privadas que adotam a prática de alguma religião específica.

Já citado anteriormente, o artigo 19, parágrafo primeiro, da LDB prevê expressamente que as escolas privadas e as escolas comunitárias podem qualificar-se como confessionais, com orientação confessional e ideologias específicas. Entretanto, a discussão surge quando elas passam a receber recursos públicos.
A sociedade brasileira, nesse sentido, aproxima-se muito mais das raízes fundacionais estadunidenses do que holandesas, com o modelo holandês de escolas privadas sem fins lucrativos descrito no item anterior. Isso porque, o sistema educacional holandês de custear escolas privadas com orientação religiosa é algo intrínseco à sociedade e sua própria concepção.

Logo, a educação pública holandesa nasceu e se consolidou com o fomento público de escolas religiosas, algo que não se repetiu nos Estados Unidos da América e também não se materializa na refundação do Brasil pela Constituição Federal de 1988.

Maed (2016, p. 713) afirma que são inúmeras as ações judiciais nas cortes estadunidenses sobre a constitucionalidade de diversos aspectos dos modelos voucher espalhados pelo país, em especial sobre a possibilidade que existe de aplicar recursos públicos em escolas privadas que adotam uma religião.

Em 2002, a Suprema Corte dos EUA decidiu com uma maioria apertada de quatro votos contrários e cinco favoráveis, no caso Zelman v. Simmons-Harris, que os programas de voucher que permitem a participação de escolas privadas religiosas são constitucionais desde que cumpram três requisitos centrais.

Primeiro, a Corte fez a ponderação entre a laicidade do Estado e o direito das crianças em ter uma assistência educacional de qualidade, especialmente em sistemas públicos de educação que sejam falhos em atingir todas as pessoas. Ou seja, o programa de voucher é utilizado com base em um legítimo propósito secular: a educação.

Além disso, o recurso financeiro não é encaminhado para a finalidade de fazer crescer ou diminuir uma prática religiosa, mas sim para a educação a ser realizada em instituições que adotam alguma religião.

Segundo, as escolas privadas não obrigam a prática religiosa por parte dos seus estudantes e também não colocam a religiosidade como pré-requisito obrigatório para se matricular naquela unidade.

E, terceiro, os programas de voucher não destinam seus recursos para escolas privadas de uma religião em específico, existem escolas privadas de muitas religiões e todas podem ser contempladas, já que não há proibição de nenhuma delas. Nesse sentido, a escolha é legitimamente dos pais e dos alunos por onde querem ser matriculados e, portanto, pagar a mensalidade com o voucher.
Assim como os Estados Unidos, o Brasil também é um país laico. Dessa forma, a constitucionalidade da transferência de recursos públicos para escolas privadas que fomentam ou adotam alguma religião específica seria duvidosa e incerta.

Ao adotar uma legislação que regulamente vouchers a nível municipal, estadual ou federal, caso o gestor tenha o intuito de evitar discussões judiciais, o prudente é que vede a possibilidade de escolas privadas com cunho religioso participem, vez que existem argumentos sólidos para os dois posicionamentos.

Caso tenha o intuito de abrandar os questionamentos constitucionais sobre o aspecto religioso, o legislador pátrio poderia adotar regramento semelhante ao aplicável às organizações da sociedade civil. A Lei nº 13.019/2014, no artigo segundo, inciso I, alínea “c”, prevê que as entidades para receber recursos como OSCs devem ter suas atividades atreladas ao interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Desta feita, nenhum dos posicionamentos extremos seria adotado, nem a proibição total e nem a permissividade completa. Só poderiam participar escolas privadas que cumpram seu papel educacional sem impor a religião, ou a prática religiosa, aos seus alunos ou exigir a declaração da religiosidade ao se matricular.

Tema semelhante foi discutido pelo Supremo Tribunal Federal, pela ocorrência da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADIn) 4439/2017, com votação apertada, seis votos favoráveis a cinco contrários.

O debate era o ensino religioso não confessional na rede pública de ensino e a conclusão foi que ele pode ser realizado, desde que seja vinculado ao aspecto histórico e doutrinário de várias religiões e que a matrícula na matéria seja facultativa ao aluno.

Nesse sentido, o artigo 19, inciso I, da Constituição Federal de 1988 é claro ao determinar que é vedado aos entes federativos estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de interesse público na forma da lei.

Esse argumento é um elemento forte para combater a ideia pura de laicidade do Estado que levaria ao entendimento automático de que escolas privadas de cunho religioso não podem receber recursos públicos.
Teoricamente, podem, desde que exista lei para tal, que seja feito com base no interesse público, que não obrigue o aluno a cursar a matéria e que o ensino religioso seja não confessional.

Corroborando com esse sentido o artigo 210, parágrafo primeiro, da CF/88, detalhado pelo artigo 33 da LDB, que prevê o ensino religioso como possível matéria facultativa nas escolas públicas de ensino fundamental, vedadas quaisquer formas de catequese ou proselitismo.

Isso se aplica com relação a escolas públicas, as quais estão sob um regime menos autônomo do que as escolas particulares. As escolas privadas que disponibilizarem vagas por vouchers podem passar por limitações dessa autonomia e estarem mais próximas do regime público do que escolas particulares que não aceitarem, a depender da construção da lei específica sobre essas bolsas de estudo.

Nessa perspectiva, quando uma escola privada recebe o voucher, ela não se torna uma escola pública. Todavia, aplica-se a ela restrições em consequência de estar recebendo transferências de dinheiro público, a critério do legislador, ressalvadas as imposições constitucionais as quais ele não possui discricionariedade para desobedecer.

Se o gestor público opta por criar o sistema tradicional de vouchers, repassando diretamente o recurso para o cidadão e deixando que ele pague a escola privada, o poder público não tem a prerrogativa de determinar exatamente onde esse recurso será aplicado e nem como.

A gestão é privada e ela pode aplicar esse recurso como bem entender, respeitando a legislação vigente. O dever de fiscalização da administração pública é, centralmente, com relação ao cidadão, ou seja, se ele utilizou aquele recurso exatamente para o pagamento de mensalidade escolar.

Caso a legislação que criar o sistema de vouchers estabelecer requisitos mínimos de entrega de resultados acadêmicos da escola particular que receber os alunos, cabe ao poder público fiscalizar e cobrar esse cumprimento. Inclusive, se existir disposição normativa para tal, escola privada com resultados acadêmicos abaixo do adequado podem ser excluídas do rol do programa.

M. Najeeb Shafiq (2010, p. 7) discorda de penalizações para escolas que não cumprirem o desempenho educacional mínimo, mas afirma que a supervisão pública do currículo escolar deve ser permanente para que o desempenho acadêmico seja a consequência disso.
Henry M. Levin (2002, p. 18), em seu estudo sobre os caminhos de vouchers educacionais, define três passos que um país que queira adotar o modelo deve seguir. Primeiro, determinar a parte financeira, de onde vem o recurso. Segundo, determinar o regulamento legal para tal e, por fim, quais os serviços permanecerão fornecidos pelo poder público no aspecto educacional.

Mecanismos para evitar fraude podem e devem ser adotados. A título exemplificativo, é prudente que o recurso público seja depositado em conta bancária com finalidade específica para educação, só podendo ser transferido a entidades que possuem a devida certificação no sistema educacional correspondente.

Caso o poder público opte por adotar o credenciamento prévio de unidades, por intermédio de chamamento público, nos moldes da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, mesmo que isso limite a quantidade de escolas que o cidadão poderá escolher, o controle posterior fica mais simples, vez que o universo de fiscalização será menor.

Mais simples ainda é a adoção da aquisição direta entre administração pública e escola privada credenciada. A partir da escolha do cidadão ser manifestada, o poder público efetua o pagamento da mensalidade diretamente para a escola parceira, sem esse recurso passar pelo indivíduo, apenas direto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da unidade.

Não há qualquer vedação constitucional de que o poder público exija, desde que previsto na lei e no instrumento jurídico que formaliza a relação, a entrega de resultados acadêmicos mínimos para a manutenção do pagamento do voucher naquela escola, como já exposto.

Essa condicionante tem potencial gerador de constrangimentos, tendo em vista que se a família optou por aplicar seu voucher naquela escola presume-se que ela queira permanecer, a menos que manifeste o contrário.

A liberdade de escolha do indivíduo pode, nesse caso, ser limitada, desde que prevista na legislação antes e o cidadão tenha ciência dessa possibilidade, vez que o objetivo da política pública é oferecer educação de qualidade.

Condições iguais de ensino para alunos bolsistas e não-bolsistas e a impossibilidade de cobrança de mensalidade do aluno além do valor do voucher são exigências básicas que não podem ser descumpridas. Outras exigências como mesma alimentação, mesmos transporte e uniforme são integrantes da relação e devem ser previstas na legislação.
Ante o exposto, é momento de responder as questões padronizadas que foram estabelecidas pelo presente trabalho.

**Qual o papel do poder público após a parceria?**

Independentemente do submodelo *voucher* adotado, o poder público permanece titular do serviço público de educação e, portanto, mantém a responsabilidade de expandir a sua própria rede pública.

Além disso, passa a ter a responsabilidade de fiscalizar o público elegível para receber as bolsas, analisar todos os critérios legais para tal, fiscalizar a aplicação do recurso repassado para o educando (quando isso ocorre) e efetuar o pagamento para a escola privada (quando ele existe).

Todas as obrigações aplicáveis às escolas particulares participantes também devem ter seu cumprimento acompanhado pela administração pública, como a não discriminação dos alunos beneficiários, utilização de mesmo uniforme, mesmo programa educacional, currículo escolar e alimentação, dentre outros elementos que podem ser elencados na legislação.

Sob o ponto de vista doutrinário, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 236) afirma que quando é o privado que oferece a prestação do serviço, mesmo com recursos públicos, o Estado não presta serviço público de ensino.

Para a autora, o poder público, nesses casos, apenas exerce a atividade de fomento, seria um incentivo à atividade de interesse público exercida por iniciativa do particular. O presente trabalho, com a devida vênia, discorda, como modelo *voucher* no Brasil é a exceção por determinação constitucional, ao utilizá-lo, a administração pública não o faz com o intuito de fomentar o aumento das escolas privadas, mas sim com o intuito de suprir a demanda reprimida de vagas que existe em sua própria rede pública.

Além disso, a concepção adotada de serviço público no capítulo 2 do trabalho, esclarece que serviço público é o dever estatal contraposto a um direito do cidadão-consumidor, criado por opção política do próprio Estado que, visualizando fatores justificantes da avocação da titularidade de determinado serviço, cria para si a obrigação de zelar pela prestação dessa atividade.

Zelar pela prestação desse serviço não significa que o poder público deve prestá-lo de forma direta, podendo fazê-lo por delegação, autorização, exploração de entes privados
mediante a presença de regulação ou combinação destas formas, conforme explicita Paulo Macera (2016, p. 240).

Dessa forma, sob a ótica do presente trabalho, o cidadão-consumidor permanece integrante da educação pública, mesmo matriculado em uma escola privada, porque sua vaga é financiada com dinheiro público em uma política pública educacional.

O mesmo recurso aplicado para subsidiar essa bolsa de estudos seria utilizado para a educação pública tradicional e só não foi por uma opção política da forma pela qual o poder público irá prestar o serviço.

Como esses programas vouchers, no ordenamento jurídico brasileiro, somente surgem como modelos complementares à educação pública tradicional e apenas podem ser utilizados em caso de falta de vagas, mantendo-se a obrigação para o ente federativo de expandir a própria rede, defende-se que a educação quando prestada por intermédio de bolsas de estudo permanece serviço público, sem distinção entre serviço público próprio ou impróprio.

*Qual o papel da entidade privada após a parceria?*

A escola privada deve cumprir as obrigações impostas na legislação, mantendo sua autonomia em nível semelhante ao anterior à realização do programa de voucher, a depender do que versa a norma sobre o tema.

Oferecer educação de qualidade, com igualdade de condições para alunos pagantes e alunos beneficiários dos programas de voucher, reportando a frequência escolar do estudante para as autoridades governamentais pertinentes.

Toda a seara pedagógica é de responsabilidade da escola privada, mas o processo de matrícula depende do nível de liberdade que os responsáveis pelo educando possuem. Caso não seja um modelo de escolha parental, o poder público vai encaminhar o aluno diretamente para a unidade, sem qualquer possibilidade de seleção desse estudante pela unidade de ensino.

Em perspectiva contrária, se existir a possibilidade de que os pais escolham a escola que o filho vai estudar, a escola privada tem a autorização para realizar publicidade de forma a divulgar seu trabalho e atrair mais alunos para se matricularem. Nesse caso, o processo de matrícula fica a cargo cem por cento da unidade escolar.
A gratuidade para o cidadão continua existindo?

A gratuidade para o cidadão continua existindo em todos os modelos e formatos que a concessão de vouchers pode adotar. Há previsão expressa que proíbe as escolas privadas de cobrarem quaisquer taxas e valores excedentes dos alunos beneficiários pelos programas de bolsas.

Qual é a origem dos recursos financeiros para a prestação do serviço?

Mesmo nos programas de crédito fiscal para fins educacionais e de deduções fiscais de imposto de renda para pagamento de mensalidades a escolas particulares ou outras finalidades educacionais, a origem dos recursos financeiros para a prestação do serviço permanece pública.

Ou seja, são recursos públicos que garantem o oferecimento da vaga educacional para o educando. Esses dois modelos voucher citados possuem a particularidade de envolver aspectos de deduções e renúncias fiscais, de qualquer forma são recursos públicos que deixam de entrar nos cofres públicos para terem caminho direto para a aplicação da política educacional definida.

Qual é o instrumento jurídico utilizado para estabelecer a parceria?

Nesse aspecto, existem diferenças dependendo do modelo voucher adotado e de suas especificidades, a análise deve ser caso a caso.

No modelo voucher tradicional, se o poder público realizar o pagamento da bolsa de estudos diretamente para a escola privada, existirá um instrumento jurídico firmado entre administração pública e escola particular.

O nascimento dessa relação pode advir de um credenciamento de escolas (na legislação brasileira) que surgiu por um chamamento público, resultando em um contrato diferente de prestação de serviço, com inexigibilidade de licitação, sem a possibilidade de utilizar os instrumentos jurídicos da Lei Federal nº 13.019/2014.

Se o poder público optar pelo repasse do recurso na conta do beneficiário, não há formalização da relação entre administração pública e escola particular, tendo em vista que o educando realiza o pagamento diretamente para a escola privada de sua escolha, com a responsabilidade de comprovar isso para o Estado.

Também não há formalização da relação entre poder público e escola privada participante nos modelos de poupança educacional com finalidade específica, deduções fiscais de imposto
de renda para pagamento de mensalidades a escolas particulares e no modelo de crédito fiscal para fins educacionais.

Nesse último, porém, existe a realização de uma parceria entre poder público e organização sem fins lucrativos para que ela faça a gestão do programa e conceda as bolsas de estudo com recursos públicos.

Não há, no ordenamento brasileiro, instrumento jurídico para formalizar tal relação, vez que não existe o referido programa no país. De todo modo, esse instrumento se assemelha aos convênios existentes no Brasil, em especial o termo de fomento e termo de colaboração, da Lei Federal nº 13.019/2014.

Como o acordo de cooperação da mesma lei não envolve a transferência de recursos financeiros, não poderia ser utilizado para firmar tal parceria.

Após esse detalhamento, é momento de demonstrar que o debate sobre modelos *voucher* no Brasil já não está mais no campo das ideias, possuindo casos concretos de aplicação do formato, sob a nomenclatura de bolsas escolares. Destaca-se a situação das cidades paulistas de São Paulo, Campinas e Hortolândia, a capital baiana Salvador, além do novo programa do Governo Federal, o Auxílio Brasil.

### 4.2.2.4.1 Modelo *voucher*: Auxílio Brasil e os casos das cidades paulistas de São Paulo, Campinas, Hortolândia e de Salvador - BA

Com a finalidade de demonstrar que o modelo *voucher* já é realidade no Brasil, apresenta-se quatro experiências com suas particularidades, a de São Paulo, Campinas, Hortolândia e de Salvador, além do Auxílio Brasil criado recentemente.

A experiência da capital paulista foi selecionada como parâmetro de comparação por ser uma lei recente e por já ter questionado judicial dela com acórdão proferido. No dia 5 de dezembro de 2019, foi publicada a Lei Municipal nº 17.244, criando os Programas Mais Creche e o Bolsa Primeira Infância.

São elegíveis para os dois programas, além dos requisitos específicos de cada um, as famílias que estejam cadastradas no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, que comprovem domicílio no município de São Paulo e que possuam crianças em idade de creche e que não estejam matriculadas nas
unidades de ensino da rede municipal direta, indireta ou parceira, conforme disciplina do artigo 3º do Decreto nº 59.134/2019 que regulamenta os programas.

O objetivo do Programa Mais Creche é garantir o acesso e a permanência em escolas de educação infantil a todas as crianças de zero a três anos de idade em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A localidade da escola também é elemento importante, vez que o programa visa garantir que a unidade seja próxima da residência do aluno ou, na impossibilidade, próxima do trabalho dos responsáveis.

O programa é limitado a 10% do número de alunos de zero a três anos matriculados na rede pública tradicional e conveniadas, além de ser um benefício provisório e emergencial, apenas para o ano letivo seguinte. Esse elemento reforça o caráter suplementar do projeto, vez que 90% das matrículas permanecem no bojo da rede pública tradicional direta e indireta.

Por determinação do artigo 3º, o pagamento do benefício é feito diretamente para as instituições de ensino credenciadas, sem passar pelo cidadão.

A Prefeitura de São Paulo optou por utilizar o chamamento público para credenciamento de instituições de ensino participantes, mediante o critério de que sejam sem fins lucrativos, comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Esse critério pode ser afastado caso a quantidade de vagas disponibilizadas não seja suficiente para sanar o déficit existente na cidade. A partir disso, com a previsão expressa do artigo 4º, parágrafo terceiro, o Poder Executivo fica autorizado a efetuar chamamento público para credenciar escolas com finalidade lucrativa.

O instrumento jurídico que formaliza a relação entre poder público e as escolas é chamado na legislação municipal de “contrato”, sem a devida especificação de qual modalidade contratual é escolhida.

Ao analisar o Edital de Credenciamento nº 02/2020 para escolas particulares, publicado no Diário Oficial da cidade de São Paulo no dia 18 de abril de 2020, por meio do item 9.1, vê-se que “as contratações das instituições serão celebradas com fundamento no artigo 25, caput, da Lei Federal nº 8.666/93”.

Dessa forma, as contratações são realizadas mediante inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, após o devido credenciado de cada escola. Em seu Anexo VI, o
edital nomeia a minuta como Minuta do Termo de Contrato, sem a especificação técnica de qual modalidade contratual está sendo utilizada.

O valor do recurso mensal transferido para a escola parceira é de R$ 727,16 (setecentos e vinte e sete reais e dezesseis centavos), com o valor adicional de R$ 257,81 (duzentos e cinquenta e sete reais e oitenta e um centavos) para atendimento do berçário, conforme descrito no edital de credenciamento.

As vagas são oferecidas por ordem de inscrição no sistema da Secretaria Municipal de Educação e reserva à instituição de ensino os deveres de: garantir a permanência das crianças na escola; não realizar distinção entre os matriculados pagantes e os beneficiados pelo programa; atender gratuitamente os alunos, sem a cobrança de qualquer valor extra; garantir alimentação adequada para as crianças atendidas pelo programa; garantir os parâmetros de qualidade exigidos pela rede municipal; e emitir Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) com a indicação do responsável da criança no campo reservado ao tomador de serviços.

A partir do momento que a criança for encaminhada para uma vaga na rede municipal de ensino, o benefício é cancelado para aquele estudante. Apesar disso, o cancelamento só se materializa no ano seguinte ao da matrícula, ou seja, a criança permanece na escola até o final do ano letivo e é transferida para a escola público no ano posterior.

Também cessa o benefício com faltas injustificadas do aluno por quinze dias consecutivos ou pelo não cumprimento do mínimo de 75% de presença.

Do exposto, extrai-se que o Programa Mais Creche não é um modelo de escolha parental, vez que os pais não escolhem onde o aluno vai estudar. É, em verdade, um formato de complementação do sistema público de ensino, para oferecer vagas onde há demanda reprimida.

Os estudantes são encaminhados, por ordem de inscrição, para unidades escolares próximas de sua residência, ou próximas do trabalho dos seus responsáveis, mediante o pagamento direto do poder público à instituição de ensino com ou sem finalidade lucrativa.

O modelo se aproxima bastante do formato tradicional de voucher estudantil utilizado nos Estados Unidos da América, porém, com a limitação de ser apenas para o público de zero a três anos e para crianças de baixa renda.

Noutra perspectiva, o Programa Bolsa Primeira Infância é o auxílio financeiro mensal pago à família para atendimento de crianças de zero a três anos de idade a serviços, bens e gêneros de primeira necessidade, conforme o artigo 2º, inciso II da norma.
O benefício é limitado a três crianças por família de caráter temporário e cessa após a oferta de vaga gratuita em unidade de educação infantil próxima à residência ou do trabalho do responsável. Também é encerrado o benefício a partir do atendimento da criança no Programa Mais Creche.

Na mesma lei, o poder público paulistano criou um programa de *voucher* em creche e um programa subsidiário a ele. O Programa Bolsa Primeira Infância é um valor mensal pago diretamente para a família da criança que não conseguir vaga em creche da rede municipal direta ou indireta e nem no Programa Mais Creche.

Não há especificação de como esse recurso pode ser utilizado, apenas seu recebimento é condicionado à participação dos responsáveis em atividades de orientação sobre parentalidade e cuidados com a primeira infância e o cumprimento do calendário de vacinação da criança.

Se os pais optarem por retirar o filho de unidades de ensino de educação infantil municipal ou do Programa Mais Creche, a criança não fará jus ao Programa Bolsa Primeira Infância. Caso o aluno esteja matriculado em creche municipal e seja retirado pelo responsável, também não poderá utilizar o benefício do Programa Mais Creche.

O valor do benefício, definido no artigo 19, parágrafo 2º, do Decreto nº 59.134/2019, é de R$ 200,00 (duzentos reais) por criança, com o limite de três crianças de zero a três anos por família.

No dia 15 de setembro de 2021, todavia, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) prolatou, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2274914-56.2019.8.26.0000, acórdão acerca do tema e declarou a inconstitucionalidade de parte da lei que institui os dois programas.

De autoria do Diretório Estadual do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), a decisão do TJ-SP é paradigmática e tende a inviabilizar outros modelos semelhantes no estado.

Relatado pelo Desembargador Ademir Benedito, o acórdão define que o Programa Bolsa Primeira Infância é completamente inconstitucional, tendo em vista que o recurso destinado para as famílias não tem qualquer relação com a educação infantil, vez que não há previsão de qualquer direcionamento do valor recebido para o efetivo uso na educação da criança.

Esse aspecto deturpa, de acordo com o relator, a aplicação de recursos educacionais que deveriam ser destinados ao aumento da capacidade do sistema municipal de ensino. Nesse sentido, o presente trabalho tende a concordar com a fundamentação do TJ-SP, vez que o Bolsa
Primeira Infância não obriga os responsáveis a aplicarem o recurso repassado para fins educacionais.

Sendo assim, o Programa Bolsa Primeira Infância é um programa social, semelhante ao Bolsa Família, de cunho diferente dos recursos educacionais que possuem finalidade específica de consecução dos objetivos da educação no país. Por esse motivo, os recursos públicos da educação não podem ser utilizados dessa forma.

Acerca do Programa Mais Creche, o Desembargado Ademir Benedito afirma que o artigo 213 da Constituição Federal de 1988 foi violado pela possibilidade de credenciamento de escolas particulares com fins lucrativos, uma vez que o caput do artigo prevê que recursos públicos só podem ser destinados a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem finalidade não-lucrativa.

A partir dessa concepção, o acórdão determinou a procedência parcial da ação para determinar inconstitucional o Programa Bolsa Primeira Infância e parcialmente inconstitucional o Programa Mais Creche no que concerne às bolsas concedidas em escolas particulares com finalidade lucrativa.

A decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, porém, fez uma leitura completamente restritiva do artigo 213 da CF/88. Como já exposto no presente trabalho, o parágrafo primeiro do artigo 213 abre expressamente a hipótese de aplicar recursos públicos em bolsas de estudo quando houver falta de vagas na rede pública da residência do educando.

Entretanto, é verdade que o dispositivo constitucional apenas inclui ensino fundamental e médio, não abarcando a educação infantil. O presente trabalho já avançou na discussão dessa questão e demonstrou que a previsão constitucional ignorou a educação infantil nesse parágrafo do artigo 213 porque o ensino de zero a cinco anos ganhou prevalência posterior a 1988.

Desta feita, o Desembargador Ademir Benedito devia ter observado o disposto no artigo 77, parágrafo primeiro, da Lei de Diretrizes e Bases, a qual regulamenta o artigo 213 da CF.

Isso porque, por ser mais atual e contemporânea ao avanço da importância da educação infantil, a LDB versa sobre a possibilidade de destinar recursos públicos a bolsas de estudo para a educação básica em escolas privadas com finalidade lucrativa, sem a limitação de ensino fundamental e médio.

O parágrafo primeiro do artigo 77 da Lei Federal nº 9.394/1996 não foi declarado como inconstitucional, ou seja, possui toda a constitucionalidade até determinação em contrário.
Sendo assim, o Programa Mais Creche é constitucional e segue os ditames da lei federal que estabelece as regras educacionais no Brasil.

Essa discussão reforça a necessidade de que se avance nos estudos sobre o emparelhamento na educação básica em solo brasileiro, vez que demonstra que o tema já está nos tribunais brasileiros e que eles devem observar a completude do ordenamento e ter conhecimento específico sobre recursos públicos em escolas privadas.

De qualquer forma, a última decisão judicial sobre o tema é a do acórdão relatado pelo Desembargador Ademir Benedito e está vigente até posterior reforma que observe a legislação educacional como um todo, o que ainda não ocorreu.

Em Campinas, outra cidade paulista, existem dois programas semelhantes aos da capital de São Paulo. Primeiro, o Programa Auxílio Creche, com características que reproduzem o Programa Bolsa Primeira Infância.

Instituído pela Lei Municipal nº 14.758/2014, o Programa Auxílio Creche prevê o repasse mensal de R$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) por criança durante o período que o estudante não for matriculado em creche da rede municipal direta ou indireta.

O programa só pode ser utilizado por crianças de zero a três anos e em situação de vulnerabilidade socioeconômica e deveria ter sido regulamentado por decreto. Entretanto, tal regulamentação não ocorreu¹⁴, o que resulta na não aplicação da referida lei no município.

Mesmo que venha a ser regulamentada, o Programa Auxílio Creche é eivado da mesma inconstitucionalidade destacada do Programa Bolsa Primeira Infância, vez que não determina a finalidade educacional do recurso repassado. Claro, a inconstitucionalidade deve ser suscitada para depois ser determinada, mas é uma consequência natural assim que o judiciário for acionado.


O Programa Creche para Todos é voltado para crianças de zero a cinco anos não matriculadas na rede municipal de educação direta e indireta pela insuficiência de vagas. Nos

¹⁴Vide: https://www.acidadeon.com/campinas/cotidiano/regiao/NOT,0,0,1421185,verba+da+camara+para+creche+nunca+a+foi+usada+pela+prefeitura.aspx.
moldes do programa paulistano, o programa determina a aquisição de vagas em escolas privadas no município, sem a obrigatoriedade de que essas unidades não possuam finalidade lucrativa.

Há a obrigação de que a escola trate de forma igual os alunos pagantes e os alunos beneficiários do programa, garantindo a gratuidade completa para os beneficiários, sem a imposição de quaisquer outras cobranças ou taxas.

De caráter provisório e emergencial, o programa campinense prevê a transferência dos alunos beneficiários para a rede pública de educação infantil assim que surgir vaga, também sem se configurar como um programa de escolha parental.


Em Salvador, no estado da Bahia, em 2014, a Lei Municipal nº 8.651 criou o Programa Primeiro Passo, voltado para famílias não atendidas nas unidades de ensino da rede municipal ou conveniada.

O programa soteropolitano possui molde semelhante ao Programa Bolsa Primeira Infância paulistano e ao Programa Auxílio Creche campinense, vez que determina o repasse de recurso público mensalmente para crianças de zero a cinco anos que não conseguiram se matricular em creches na cidade.

As famílias que tiverem a demanda reprimida de vaga em creche possuem o direito de receber mensalmente R$ 50,00 (cinquenta reais) por criança, até o limite de três filhos. Pelo disposto no artigo 5º, inciso III, do Decreto nº 25.822/2015, que regulamenta a lei municipal, o direito surge a partir do momento que a criança não tiver a vaga disponibilizada em estabelecimento localizado em um raio de dois quilômetros de sua residência.

Ou seja, abre-se a possibilidade de que a família opte por não matricular a criança em uma creche pública mais distante que dois quilômetros de sua residência, mesmo que exista a vaga, para receber o benefício financeiro mensal.

Pelosesmas razões que os programas paulistas mencionados, o Programa Primeiro Passo é eivado de inconstitucionalidade por deturpar as despesas educacionais e não conter obrigatoriedade de que a família utilize o recurso na educação da criança. Contudo, a
inconstitucionalidade não foi suscitada ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia até o presente momento.

Anterior a todos os programas mencionados, a Lei Municipal nº 1.506 criou, em 2005, no município de Hortolândia (SP), o Programa Bolsa Creche com um formato misto. Por meio dele, a prefeitura fica autorizada a contratar com entidades filantrópicas e também escolas particulares de educação infantil.

Diferente dos outros programas de molde semelhante, o programa de Hortolândia estabelece o Bolsa Creche para crianças de zero a seis anos e não só até os cinco anos. Além disso, fixa o instrumento jurídico “convênio” como padrão para essa contratação e o critério de proximidade da residência do educando para definir o local que ele será matriculado em caso de falta de vaga na rede municipal tradicional.

Vigente até hoje, o programa hortolandense foi objeto de estudo no artigo A educação infantil via programa bolsa creche: o caso do município paulista de Hortolândia, de autoria de Cássia Alessandra Domiciano.

A partir da análise crítica da autora, extrai-se que (2011, pp. 244-246) 4.63% do recurso destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino no município foi destinado ao programa em 2006 e que 98% das escolas participantes eram escolas particulares com finalidade lucrativa e apenas 2% eram entidades filantrópicas.

As experiências brasileiras expostas demonstram que os modelos voucher aplicados aqui não nascem de uma concepção de permitir a liberdade de escolha dos pais sobre onde os filhos irão estudar. Em verdade, o que baliza todos os modelos é a insuficiência do Estado em garantir o acesso às vagas para os educandos em sua rede pública tradicional direta e indireta.

De embates ideológicos complexos e sensíveis a questionamentos judiciais já respondidos, o fato é que os modelos voucher são utilizados no Brasil em maior ou menor escala e de forma distinta aos modelos estadunidenses.

Finalmente, o Governo Federal também se movimentou no sentido de trazer um programa semelhante ao modelo voucher como política pública educacional de âmbito nacional. Isso ocorreu por meio da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil.
No bojo do Programa Auxílio Brasil, existe o objetivo de ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches que é consolidado pela modalidade Auxílio Criança Cidadã, instituído pelo artigo 6º da mesma MP.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 27/2021, de 5 de agosto de 2021, que fundamenta as bases do programa federal, o Auxílio Criança Cidadão visa garantir o acesso a creches regulamentadas ou autorizadas que oferem educação infantil, por meio desse recurso a ser pago diretamente às unidades de ensino.

Somente podem receber o benefício as famílias com crianças de zero a quarenta e oito meses, ou seja, não abarca a educação infantil como um todo, com prioridade às famílias monoparentais.

Por força do Decreto nº 10.852/2021, de 8 de novembro de 2021, artigo 62, parágrafo quarto, excepcionalmente o Auxílio Criança Cidadã pode ser concedido a criança que completou quarenta e oito meses de idade na hipótese de não haver disponibilidade de vaga em estabelecimento da rede educacional pública ou privada conveniada com o poder público.

O valor mensal do Auxílio Criança Cidadã é de R$ 200,00 (duzentos reais) para famílias com crianças matriculadas em turno parcial e de R$ 300,00 (trezentos reais) para crianças matriculadas em turno integral, conforme disposto no artigo 64 do decreto regulamentador.

Conforme dispõe o artigo 62 do decreto, por intermédio de seus três incisos, além da família ter que ser beneficiária do Programa Auxílio Brasil e ter em sua composição crianças com idade de zero a quarenta e oito meses, outras três condicionantes são colocadas para o recebimento do auxílio.

Primeiro, que seja identificada uma ampliação da renda da família mediante atividade remunerada ou comprovação em vínculo de emprego formal. Esse critério é, claramente, a tentativa de induzir uma política de geração de renda pela própria família para que ela seja elegível para receber outro benefício federal.

Segundo, a família só poderá ter acesso ao benefício se inexistir vaga na rede educacional pública ou privada conveniada com o poder público que atenda às necessidades da família. O termo “que atenda às necessidades da família” trará outro debate importante sobre o que se define como necessidade da família, seria isso o fato de ser próxima da residência do educando? O decreto não regulamentou esse aspecto.
Terceiro, combinado com o primeiro requisito, o critério incluído no inciso III é de que exista o aumento de renda mediante atividade remunerada registrada no CadÚnico.

A formalização da relação entre poder público e a escola será feita por meio de termo de adesão, nos termos do artigo 10, da MP. Formato contratual diferente e que, por determinação da própria medida provisória, está sob regime subsidiário da Lei nº 14.133/2021.

Não há maiores esclarecimentos sobre o termo de adesão, apenas que ele tem vigência inicial de cinco anos e pode ser prorrogado sem limitação de prazo para tal e que a sua assinatura não caracteriza vínculo de prestação de serviço da escola diretamente à União.

Como o recurso é repassado diretamente para a unidade escolar, com verba pública de origem da União, em um programa federal, a previsão do artigo 10, *caput*, de que não se configura prestação de serviço diretamente à União causa estranheza a ser esclarecida com a aplicação e o andamento do programa.

Cabe ao Ministério da Cidadania em conjunto com o Ministério da Educação, por determinação dos artigos 8º e 9º, da MP nº 1.061/2021, dispor sobre o termo de adesão, os procedimentos de operacionalização e os critérios de priorização das famílias.

Também não existe limitação de finalidade lucrativa presente na MP, apenas há a determinação de que o Auxílio Criança Cidadã tenha caráter suplementar, não afastando a obrigação do poder público investir prioritariamente na expansão de creches na rede pública de ensino.

No artigo 66, do Decreto nº 10.852/2021, somente estarão aptas a participar do programa as instituições de ensino que se habilitarem no Ministério da Cidadania, estiverem devidamente regulamentadas junto aos concelhos estaduais e municipais de educação, presentes como ativas no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e não possuir convênio com União, estados ou municípios.

Mais uma discussão será gerada pela lacuna legal acerca do último tópico. Como escolas privadas que possuem convênio com entes da federação não podem participar, o que o Programa Auxílio Brasil considera como convênio? Não há essa definição no bojo da MP e nem do decreto regulamentador.

Além disso, não faz sentido tal previsão por dois motivos. Primeiro, não se vislumbra a existência de problema em que uma escola privada (com ou sem fins lucrativos) pactue
convênio com os entes da federação e ao mesmo tempo com o Ministério da Cidadania no bojo do Auxílio Criança Cidadã.

Isso porque, se a unidade escolar já oferece vagas gratuitas pagas com recursos públicos para alunos da faixa etária definida, ela já segue padrões de qualidade e de transparência determinados por lei. Ou seja, o caminho para a prestação para beneficiários do Auxílio Criança Cidadã seria mais curto.

Ainda, como a autonomia legislativa no tema é grande e cada ente da federação pode ter legislação específica sobre o emparelhamento entre poder público e escolas privadas, o emaranhado legal é enorme para o Ministério da Cidadania verificar se a unidade escolar que deseja se habilitar possui ou não convênio com algum ente.

Ressalta-se novamente a dificuldade com o termo “convênio” que pode incluir várias contratações e deixar de lado outras tantas a depender da acepção adotada, como já exposto no presente trabalho.

São muitas lacunas deixadas pela regulamentação do Auxílio Criança Cidadã que ainda devem ser respondidas pelo poder público, inclusive o motivo da gestão do programa estar no bojo do Ministério da Cidadania e não no Ministério da Educação.

Incertezas sobre a aplicação do modelo são grandes, não se sabe como será feita a habilitação de escolas para participarem do programa, quais critérios objetivos serão adotados e como será a relação escola privada e União, tendo em vista a distância institucional entre o Ministério da Cidadania e as unidades escolares.

De todo modo, o programa é mais uma faceta do emparelhamento na educação e significa mais recurso aplicado na área, com o fio de tentar suprir uma demanda urgente de falta de vaga em creches.

Finalmente, o programa Auxílio Criança Cidadã possui as suas semelhanças com o Programa Mais Creche e o Programa Creche para Todos, vez que os três representam dinheiro público para o pagamento de vagas em escolas privadas.

Quando se analisa as experiências brasileiras com os quatro modelos de voucher nos Estados Unidos da América, tem-se que o Brasil já utiliza, em alguma medida, o “bolsas de estudo parciais ou totais”, o “poupança educacional com finalidade específica” e o “deduções fiscais de imposto de renda para pagamento de mensalidades a escolas particulares ou outras finalidades educacionais”. 
A exceção é o modelo “crédito fiscal para fins educacionais” porque não há um programa de política pública fiscal educacional no país que esteja sob a gestão de uma entidade privada para que ela distribua bolsas de estudo para estudantes com recursos públicos.

É verdade que existem renúncias fiscais dos mais variados tipos em solo brasileiro, inclusive sobre a temática da educação, mas não existe um programa estruturado com a finalidade de usar esse recurso público para concessão de bolsas de estudo.

Em sentido semelhante, no Brasil, a aplicação do quarto formato de modelo assemblhado a voucher é realizada há muito tempo, o de deduções fiscais de imposto de renda para pagamento de mensalidades a escolas particulares ou outras finalidades educacionais ou Individual Tax Credits and Deductions.


Podem ser deduzidos os gastos com educação básica, ensino superior, educação profissional e pós-graduação, deixando de fora as mensalidades de curso de idiomas e cursos pré-vestibular.

Ou seja, o ordenamento pátrio já permite que o valor que o cidadão paga de mensalidade escolar seja abatido da base de cálculo do imposto de renda, semelhante ao que ocorre em nove estados dos Estados Unidos da América. Cabe destacar, todavia, que os limites anuais são diferentes em cada território.

Como explicitado no início do item, essa dedução fiscal é um emparceiramento indireto entre poder público e escolas privadas, vez que não há qualquer vínculo formalizado entre eles e não existe restrição relativa a escolas particulares que estão incluídas nesse sistema.

O modelo de poupança educacional com finalidade específica também está materializado nos programas Bolsa Primeira Infância de São Paulo, Programa Auxílio Creche de Campinas e Programa Primeiro Passo de Salvador.

Todos eles versam sobre a transferência de recurso público da administração pública diretamente para uma conta do cidadão. Nos casos brasileiros, porém, não existe finalidade específica para que esse recurso seja utilizado na educação como há nos EUA.
Esse elemento, inclusive, gera a inconstitucionalidade dos três programas, como já demonstrado no presente trabalho. A discussão ainda não está consolidada e o judiciário se manifestou apenas acerca do programa paulistano, o que mantém a execução apenas do programa soteropolitano já que o programa campinense nunca foi colocado em prática.

Finalmente, o modelo tradicional de *voucher*, o bolsas de estudo parciais ou totais é aquele que encontra embasamento constitucional para ser um programa complementar de educação em caso de insuficiência de vagas na rede pública tradicional.

Desta feita, os programas Bolsa Creche de Hortolândia, Programa Mais Creche de São Paulo e o Programa Creche para Todos de Campinas, juntamente com o Auxílio Criança Cidadã representam o modelo de *voucher* tradicional.

Com suas especificidades, os quatro programas se materializam com a utilização de recursos públicos pagos diretamente para escolas privadas com o fito de adquirir vagas para educandos que não puderam fazer sua matrícula em escolas públicas tradicionais ou conveniadas.

Sendo assim, são programas que concedem bolsas de estudo parciais ou totais para estudantes não ficarem sem estudar, já que o poder público não cumpriu seu papel de fornecer vaga para todos os grupos prioritários em tempo hábil.

Nessa perspectiva, especialmente sob o ordenamento brasileiro, os programas de *voucher* fazem parte da política pública educacional para alunos da rede pública de ensino e, ao mesmo tempo, as escolas particulares que oferecem essas vagas permanecem privadas e integrantes do sistema de ensino da localidade, assim como qualquer outra escola particular.

A escola privada oferece o ensino particular para um educando que se mantém integrante da rede pública por três requisitos não cumulativos: a) a vaga é custeada parcial ou totalmente pelo poder público em sua política educacional; b) a partir do momento que surge uma vaga em escola pública tradicional, o estudante é transferido para ela; c) os programas, no Brasil, possuem caráter complementar de forma que apenas surgem com a falta de vagas na rede pública tradicional, ou seja, o aluno terá acesso à educação por meio da rede pública, direta ou indiretamente.

Por força dos artigos 17 e 18 da LDB, as escolas criadas e mantidas pela iniciativa privada são integrantes dos sistemas de ensino e assim permanecem, além de se manterem privadas, mesmo depois de estarem recebendo recurso público em programas *voucher*.
4.3 Parcerias de terceiro grau

As parcerias de primeiro grau envolvem a prestação de serviços adjacentes ao serviço pedagógico, o emparceiramento de segundo grau ocorre quando os serviços pedagógicos são prestados por parceiro privado. O que é, portanto, uma parceria de terceiro grau?

A categoria de parcerias de terceiro grau foi criada para abarcar situações que não podem ser encaixadas nos dois primeiros graus de emparceiramento. Isso porque, a parceria de terceiro grau é materializada com a atuação do parceiro privado no campo das ideias ou apenas do financiamento.

Nessas parcerias, o particular não presta serviços adjacentes ao serviço pedagógico nem realizam a prestação do serviço da relação professor-aluno. Na verdade, ele estabelece parcerias (formalizadas ou não) de maneira a oferecer estudos e concepções no “campo das ideias” para redes públicas ou o privado repassa recursos financeiros para escolas públicas.

As decisões por seguir o aconselhamento privada e de como irão utilizar os recursos privados é do poder público, ou seja, quem age diretamente é a administração pública e não o parceiro.

Sobre a primeira hipótese, quando o parceiro privado é contratado oficialmente, mediante demanda do poder público, para realizar uma consultoria por meio de objeto especificado pela administração pública, configura-se como uma parceria de primeiro grau.

O elemento que torna a participação de um parceiro privado como de terceiro grau é que a sua atuação seja realizada apenas no campo das ideias, por iniciativa do particular, de modo a tentar direcionar a política pública educacional daquela localidade. A perspectiva ideológica se faz presente em iniciativas assim e essa atuação é observada de maneira muito crítica pela doutrina da área da educação.

Alguns autores podem optar por colocar entidades como o Todos Pela Educação e o Instituto Ayrton Senna no emparceiramento de terceiro grau. Entretanto, a perspectiva tecnicamente adequada é que essas instituições realizam parcerias de primeiro grau, de forma a oferecer serviços não pedagógicos para a rede pública de educação, principalmente voltados à consultoria técnica especializada em educação.

Esse emparceiramento de cunho ideológico, inclusive, é inconstitucional, vez que a educação pública deve seguir a isonomia presente na prestação de serviços públicos de maneira
geral. Não se pode utilizar o espaço estudantil para que entidades privadas direcionem a política educacional como bem entendem.

Apesar disso, a doutrina educacional menciona que existem parcerias nesse sentido em solo brasileiro, o que deve ser analisado caso a caso e, se não for constituída como uma parceria de primeiro grau, será inconstitucional.

Não há espaço para utilizar a educação pública para interesses privados, o que obriga o presente trabalho a mencionar que essa aproximação no campo das ideias seria de terceiro grau, caso não fosse inconstitucional.

No que concerne às parcerias de financiamento, elas representam genuinamente o emparceiramento de terceiro grau e destaca-se a modelagem dos projetos de “adote uma escola”.

Nesses programas, uma pessoa física ou jurídica faz doação de recursos financeiros, de equipamentos ou transferência de tecnologia para uma escola pública em específico, como se estivesse adotando aquela escola para auxiliar em sua melhoria.

Esse parceiro não deve ter posição determinante sobre como e onde serão utilizados os recursos recebidos. Menos ainda pode, a partir da doação realizada, ter influência determinante no serviço que é prestado pela escola, seu currículo escolar, metodologia ou outros aspectos educacionais inerentes à educação pública.

Isso significa que há a possibilidade de que um parceiro privado ofereça gratuitamente cursos de capacitação para os funcionários da escola, mas não podem determinar se aquilo que foi ministrado nesses cursos vai ser implementado na unidade ou não.

Via de regra, não há contrapartida do poder público para esse parceiro privado. Todavia, não há proibição de que se constituia um programa de adoção de escolas com renúncia fiscal dos valores doados, nos moldes do programa de voucher explicitado no item 4.2.2.2.3.


No modelo paquistanês, a *Sindh Education Foundation* realiza o trabalho de ser uma ponte entre o poder público e o setor privado para captar esses investimentos e destinar para
escolas públicas. Entre 1997 e 2008, 147 (cento e quarenta e sete) escolas foram beneficiadas com o projeto.


Arnel N. Mabingnay (2020) realizou um estudo sobre escolas de ilhas das Filipinas que utilizam a atração de recursos privados como doação para as unidades públicas. De acordo com o autor (2020, p. 6259), a sustentabilidade desse emparceiramento reside na comunicação sólida e constante entre doador e equipe da escola, em elementos de transparência, prestação de contas para o parceiro e para a comunidade, cooperação e a existência de um *memorandum of agreement*.

Esse instrumento jurídico formaliza a relação entre a escola e o doador descrevendo a cooperação existente entre as partes para a consecução de um objetivo comum com força normativa. Não é apenas um acordo de intenções, vez que não é um *memorandum of understanding*, mas sim um documento jurídico que vincula as partes.

No ordenamento jurídico brasileiro, esse emparceiramento poderia ser formalizado por meio de um convênio *lato sensu*, porém, não há um módulo contratual específico para tal finalidade em âmbito nacional.

Em 2015, o Distrito de Columbia, nos Estados Unidos da América, lançou o seu *Adopt-a-School Program*, com a finalidade de oferecer meios jurídicos para formalizar a parceria entre um ente privado e uma escola para a transferência de recursos financeiros.

El Salvador, apoiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), adota o programa de adoção de escolas para capacitação de professores e infraestrutura escolar.

Existem iniciativas de inserção de modelos semelhantes e consolidados no Brasil, entretanto, o que há na prática é que parceiros privados doam para escolas públicas sem que haja um programa específico para tal formalização.

Cabe mencionar também o *Nova Escola*¹⁵, organização sem fins lucrativos mantida pela *Fundação Lemann*, com a finalidade desenvolver produtos, serviços e conteúdos que valorizam

¹⁵ Vide: [https://novaescola.org.br/apoie-uma-escola](https://novaescola.org.br/apoie-uma-escola)
os professores, facilitam seu dia a dia e apoiam sua carreira, de acordo com o sítio eletrônico oficial da referida associação.

A entidade, por meio do seu programa *Apoie uma escola*, funciona como uma ponte entre escolas públicas e doadores. O doador pode doar uma assinatura do sítio eletrônico da instituição para uma escola em específico e essa unidade passa a ter acesso a todos os conteúdos disponibilizados pela plataforma da associação.

O formato incipiente representa uma pequena porção de um emparceiramento de terceiro grau ao oferecer formação para os professores da escola custeada pela doação de um cidadão que queira destinar a assinatura da plataforma digital e revista impressa do Nova Escola. Não há legislação que discipline o programa, a entidade atua mediante a autonomia que possui enquanto organização sem fins lucrativos.

Além desse caso, em 2017, o prefeito de Curitiba vetou o Projeto de Lei nº 005.00175.2017 que criava o programa “Adote uma Escola” pelo qual empresas estariam autorizadas a financiar melhorias em escolas públicas municipais em troca de exploração do espaço de publicidade nas unidades.

A justificativa do veto seguiu a Resolução nº 163 de 2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) que dispõe, no artigo 2º, parágrafo 2º, que considera-se abusiva a publicidade e comunicação mercadológica no interior de creches e das instituições escolares da educação infantil e fundamental, inclusive em seus uniformes escolares e materiais didáticos.

Outra iniciativa isolada foi noticiada em Sorocaba, cidade do interior paulista, na qual uma cooperativa de saúde adotou uma escola estadual próxima ao hospital que essa entidade administra para promover melhorias infraestruturais e prestar serviços de saúde gratuitamente para os educandos.

No estado do Rio de Janeiro, desde 1995, existe norma sobre o programa *Adote uma Escola*, a Lei Estadual nº 2.481 que permite que empresas ou entidades particulares adotem escolas públicas estaduais para realizar investimentos em reformas prediais, instalação de laboratórios de informática, biologia, química e construção de áreas para prática de esportes.

---

Há uma vedação interessante no artigo 5º da referida norma proibindo que empresas que vendam ou divulguem bebidas alcoólicas e cigarros participem do programa. Instrumento normativo simples e de apenas seis artigos que abre margem para a aplicação de um programa estruturado, mas sem a coordenação estadual da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro o projeto fica prejudicado e se manifesta apenas de forma isolada.

Na cidade do Rio de Janeiro, em 2021, foi criado o projeto *Abrace uma Escola*, sob a gestão do prefeito Eduardo Paes e do secretário municipal de educação Renan Ferreirinha. A primeira doação ocorreu por uma siderúrgica no valor de R$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) para a restauração de uma escola municipal.

O programa da capital demonstra a coordenação do governo municipal para fomentar que parceiros privados doem para escolas públicas. Dessa forma, a gestão atual da cidade demonstra para o setor privado que o projeto Abrace uma Escola é de central importância para a melhoria da infraestrutura das escolas municipais.

*Qual o papel do poder público após a parceria?*

O papel do poder público após as parcerias de terceiro grau é pouco alterado, tendo em vista que ele preserva para si a competência de prestar os serviços pedagógicos e os serviços não pedagógicos, se não existir outra parceria de primeiro ou segundo grau para auxiliar nessa prestação.

Noutra perspectiva, como o parceiro privado oferece o financiamento nos programas de adoção de escolas, a administração pública utiliza esse recurso financeiro para realizar a sua obrigação de prestar um serviço de qualidade na educação.

Caso a administração opte por realizar alguma renúncia fiscal para incentivar esse tipo de programa, cabe ao poder público prever em legislação e adaptar os órgãos fiscais para tal atividade.

Sendo assim, a alteração que existe para o poder público é que ele terá mais recursos para aplicar na educação pública e em suas escolas. Nas parcerias de cunho ideológico, entidades privadas utilizariam as escolas públicas para a consecução de objetivos pessoais e políticos, o que já foi ressaltado como inconstitucional e vedado no ordenamento brasileiro.
Qual o papel da entidade privada após a parceria?

Novamente, ressalta-se que parcerias no campo das ideias para a realização de objetivos privados são inconstitucionais. Entretanto, nelas o parceiro privado ocupa o espaço de direcionamento da tomada de decisão com o fito de conseguir benefícios de cunho privado.

Nas parcerias de terceiro grau genuínas, os programas de adoção de escola, o parceiro privado apenas possui a obrigação que ele mesmo assume sem ônus para o poder público de transferir os recursos financeiros, tecnológicos e equipamentos para a escola pública emparceirada.

O parceiro privado não determina a forma de prestação dos serviços pedagógicos ou não pedagógicos, sua função acaba a partir do momento que ela faz a doação do recurso financeiro, da tecnologia ou equipamento.

A gratuidade para o cidadão continua existindo?

A gratuidade para o cidadão não é alterada, o impacto no financiamento é apenas no sentido de criar recurso novo para a educação pública. Nesse sentido, o poder público passa a ter mais recursos financeiros para investir na educação, podendo oferecer mais qualidade na educação.

Qual é a origem dos recursos financeiros para a prestação do serviço?

O formato do emparceiramento de adoção de escolas exige que o financiamento seja realizado com recursos financeiros particulares, em formato de doação, ou estimulado por renúncia fiscal, a qual viria por intermédio de recursos públicos para fomentar a inserção de recursos privados na educação pública.

Qual é o instrumento jurídico utilizado para estabelecer a parceria?

As experiências relatadas e encontradas não apresentam, geralmente, o instrumento jurídico pelo qual a parceria é formalizada, com exceção do caso filipino que menciona o *memorandum of agreement*, de natureza semelhante aos convênios no ordenamento brasileiro.

No caso do Brasil, as legislações não obrigam a utilização de um instrumento jurídico específico e não há uma política nacional de sistematização de programas de adoção de escolas, o que dificulta essa identificação.
CONCLUSÃO

O presente trabalho realizou toda a sua construção buscando o maior nível de imparcialidade em um tema regado de posicionamentos político-ideológicos que, por vezes, viciam o debate sobre a aproximação entre setor privado e administração pública na consecução do interesse público por uma educação pública de qualidade.

De um lado, aqueles que consideram um absurdo e o fim da educação pública se o poder público permitir que o “mercado” se aproxime das escolas públicas tradicionais e de seus fundos públicos de financiamento

Noutro espectro, indivíduos que acreditam que não há, absolutamente, outro caminho para as escolas públicas que não seja a gestão privada, tendo em vista a vasta incompetência da administração pública, em especial no Brasil.

A presente obra não adotou essa ideia de “tudo ou nada” e não partiu de premissas pré-concebidas sobre a temática, evitando tendenciar a pesquisa para confirmar o pensamento de algum dos dois grupos mencionados.

O papel da pesquisa era realizar um panorama geral das experiências internacionais e nacionais de aproximação do poder público com o setor privado na prestação dos serviços educacionais.

Os conceitos utilizados tiveram que ser esclarecidos desde a sua base para que o leitor pudesse ter acesso com clareza às definições que serviram de pilares para a construção da obra.

No primeiro capítulo, portanto, retomou-se a ideia de educação pública no cenário brasileiro, desde o seu nascedouro, sua evolução com as seguidas Constituições Federais ao longo dos anos e um retrato atual de seu desenvolvimento.

O debate sobre o conceito de educação pública apareceu também no primeiro capítulo e conduziu ao entendimento de que a divisão tradicional entre escola pública e escola privada não são suficientes para abarcar as experiências de emparelhamento na educação.

Os requisitos cumulativos do artigo 19 da LDB para entender uma escola como pública não acompanharam a evolução da sociedade, vez que somente serão escolas públicas aquelas criadas ou incorporadas pelo poder público, mantidas e administradas por ele.
Da leitura do trabalho completo, extrai-se que escolas públicas são aquelas que o legislador, o gestor público e a sociedade decidem assim nomear. O elemento social é o primeiro – e mais importante – para concluir se uma unidade é pública ou privada.

Apenas depois disso é que as normas se adaptam e todo o arcabouço legal redireciona a sua linguagem para compreender determinado modelo como educação pública ou não. O financiamento público da unidade é elemento relevante, mas sozinho não é capaz de determinar o caráter público de uma escola.

A noção de serviço público teve destaque no capítulo 2, à medida que a doutrina administrativista permanece discutindo e buscando um conceito que se adeque ao ordenamento pátrio.

Paulo Macera (2016, p. 240) foi escolhido como autor da conceituação sobre serviço público que o trabalho adotou, devido à sua atualidade. Dessa forma, serviço público é o dever estatal, atribuído a determinado ente federado, contraposto a um direito do cidadão-consumidor, criado por opção política do próprio Estado que, visualizando fatores justificantes da avocação da titularidade de determinado serviço, criou para si a obrigação de zelar por sua prestação.

Mesmo que existam discordâncias doutrinárias e jurisprudenciais válidas, a pesquisa entendeu a educação como serviço público, tendo em vista que é um dever do Estado, atribuído a todos os entes federativos, com diferentes atribuições prioritárias para cada um, contraposto ao direito do cidadão-consumidor de ter acesso à educação de qualidade, criado por opção política do próprio Estado na Constituição Federal e com a obrigação do poder público de zelar pela sua devida prestação.

Ato contínuo, passou-se à análise da educação como serviço público ou não. Entendê-la como serviço público é diferente de compreender o espaço de sua prestação como público e de obrigar que a administração pública realize a sua prestação diretamente.

Essa foi a discussão do final do capítulo 2, a partir da qual o trabalho demonstrou que o termo mais tecnicamente adequado para se referir ao fenômeno de aproximação do setor privado com o poder público no serviço educacional é emparceiramento.

Anororado na obra *Parcerias na Administração Pública*, de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a pesquisa analisou os meios pelos quais a administração pública utiliza, em maior ou menor proporção, a atuação de entidades privadas para a prestação do serviço público de educação pública, com maior ou menor relação com os serviços pedagógicos.
Com essa base conceitual estabelecida, o capítulo 3 surgiu com a finalidade de sistematizar os instrumentos jurídicos já existentes no ordenamento brasileiro e podem ser utilizados para as parcerias na educação, cenário no qual a obra *Contrato Administrativo*, de Fernando Dias Menezes de Almeida, teve singular relevo.

Os módulos convencionais de cooperação, em especial os convênios em sentido amplo; os instrumentos da Lei das OSs, da Lei das OSCIPs e da Lei das OSCs; os módulos convencionais de concessão; e os módulos convencionais instrumentais sumarizam boa parte da disciplina jurídica do emparceiramento na educação.

Para detalhar o fenômeno de emparceiramento na educação, alguma categorização tinha que ser adotada para agrupar as experiências nacionais e internacionais. Apesar da existência de obras de Theresa Adrião, Norman LaRocque, Vera Peroni, Monazza Aslam, Sahar Saeed e Shenila Rawal, além de tantas outras, a pesquisa demonstrou que a precisão do Direito Administrativo não tinha sido alcançada pelas criações dos referidos autores.

A partir disso, o capítulo 4 explicitou a divisão adotada em graus de emparceiramento. As parcerias de primeiro grau são marcadas pela utilização de entidades privadas para a prestação de serviços não pedagógicos e adjacentes à relação professor-aluno à administração pública, a qual permanece prestando os serviços pedagógicos.

Cabe ressaltar que a não transferência dos serviços pedagógicos para o setor privado nas parcerias de primeiro grau não diminui a sua importância para a educação pública e nem o vulto dos contratos realizados. Pelo contrário, sem as parcerias de primeiro grau, a operação de uma escola pública se torna praticamente inviável.

As parcerias de segundo grau receberam particular atenção justamente por se materializarem no momento que o poder público repassa para entidades privadas a execução dos serviços pedagógicos mediante financiamento público, especialmente as escolas charter e assemelhadas e os modelos voucher e assemelhados.

Com vastas experiências em todos os continentes do planeta, o emparceiramento de segundo grau possui especificidades que são modificadas em cada localidade, inclusive dentro do próprio país, como ocorre com as unidades charter nos Estados Unidos da América que cada estado tem a sua legislação e o seu público-alvo.
Insta reafirmar que as escolas charter e assemelhadas são resumidas em experiências nas quais o poder público financia a gestão privada de unidades escolares e transfere às entidades privadas a prestação dos serviços pedagógicos.

São entendidas como integrantes da educação pública por opção do legislador e da sociedade, por serem financiadas (total ou quase totalmente) pela administração pública, estarem sob a égide do Estado e serem objeto de fiscalização constante para que cumpram exatamente o que o instrumento jurídico que formaliza a relação entre as partes determina.

Nos modelos voucher, mesmo com suas especificidades, eles ocorrem quando o Estado opta por fazer a aquisição de um número determinado de vagas em escolas particulares para estudantes que são integrantes tradicionalmente da educação pública.

Ao aceitar receber esses alunos, as escolas particulares participantes deixam de ter a mesma autonomia e passam a estar sujeitas a regramentos mais estritos, mas não se configuram como escolas públicas, apenas como escolas privadas na qual estão matriculados também educandos integrantes da educação pública.

O emparceiramento de terceiro grau é a relação mais distante entre o particular e a prestação dos serviços pedagógicos e não pedagógicos dentro da unidade escolar. Isso porque, a parceria de terceiro grau é marcada pelo direcionamento ideológico de redes educacionais por privados (o que é criticável) e, em essência, pelo repasse de recursos financeiros privados para escolas públicas, por intermédio de programas de adoção de escolas.

Ante o exposto, a pesquisa conclui que a concepção tradicional de escolas públicas e privadas no Brasil é insuficiente para representar as experiências que já ocorrem em solo brasileiro de aproximação entre a iniciativa privada e o Estado.

Além disso, os programas nacionais e internacionais de emparceiramento na educação estremecem a noção de educação pública e oferecem um risco real à essa concepção tradicional. Um risco não à educação pública em si, mas à manutenção estática de seu conceito.

Como restou demonstrado também, caso não haja um regramento construído com a sociedade, que respeite a cultura do local, seja voltado ao interesse público e que possua travas à mercantilização da educação pública, os emparceiramentos podem esvaziar as escolas públicas.

O legislador constituinte optou por assumir a expansão da rede pública própria como prioridade máxima para todos os gestores da educação pública. Logo, não há que se falar em
sistemas de *voucher* universal no Brasil ou outros modelos que retirem o foco da administração pública em construir uma rede pública sólida e de qualidade para a educação.

Ao mesmo tempo, o avanço de programas de emparceiramento no Brasil e no mundo traz resultados substanciais em vários aspectos e que devem ser observados como tendências. A forma de prestar o serviço público mudou e a educação também.

Essa mudança parece ser irreversível e cabe aos doutrinadores e legisladores pátrios demonstrar os insucessos e sucessos internacionais e nacionais, a fim de que a construção de uma educação pública de qualidade seja realmente alcançada no Brasil.

As parcerias de primeiro, segundo e terceiro grau são parte integrante do sistema de educação e tendem a ganhar cada vez mais espaço e relevância em território brasileiro. A legislação precisa responder, com o fio de acompanhar essa evolução e buscar uma padronização do sistema nacional de educação (que ainda não existe).
REFERÊNCIAS


BARRERA-OSORIO, Felipe; GUÁGUETA, Juliana; PATRIONS, Harry Anthony. The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education. Banco Mundial. 2009. Disponível


DIXON, Pauline; EGALITE, Anna J.; HUMBLE, Steve; WOLF, Patrick J.. Experimental results from a four-year targeted education program in the slums of Delhi, India. World Development, 2019.


______________

______________


