

Parcerias entre o Poder Público e a Esfera Privada como Instrumentos de Descentralização da Ação Estatal: diferentes perspectivas

Lucilene Rossi



Educação: teoria e prática, Rio Claro, SP, Brasil - eISSN: 1981-8106

Está licenciada sob [Licença Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar diferentes perspectivas a respeito da adoção de parcerias entre o poder público e o setor privado no contexto brasileiro e mais especificamente no Estado de São Paulo em diferentes áreas governamentais, mas com ênfase nos campos da saúde e principalmente da educação. Essas parcerias parecem ser decorrentes das mudanças nas políticas públicas que se configuraram nas décadas de 1970, 1980 e 1990 e têm surgido como uma das alternativas para a descentralização de responsabilidades até então estatais, visando a redução do papel do Estado. No caso brasileiro, inserem-se no movimento de Reforma do Estado iniciado em 1995 com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Por meio de pesquisa bibliográfica foram identificados alguns trabalhos, em diferentes áreas, que tratavam da temática das parcerias em questão e buscou-se realizar a análise dos mesmos, confrontando as diferentes perspectivas e opiniões sobre a adoção de parcerias presentes neles.

Palavras-chave: Parcerias; Público e Privado; Descentralização.

Partnerships between the Public and the Private Sectors as Decentralization Instruments of the State Action: different perspectives

Abstract

This article aims to provide different perspectives on the adoption of partnerships between the public and the private sectors in the Brazilian context and more specifically in the State of Sao Paulo in different local government areas, but with emphasis on the fields of health and especially education. Such partnerships appear to be deriving from changes in public policies that were configured in the decades of 1970, 1980 and 1990 and have emerged as one of the alternatives to the decentralization of responsibilities until then state fulfilled, aimed at reducing the role of the state. In Brazil, they are

inserted into the reform movement in the state that began in 1995 with the Master Plan for Reform of the State Apparatus. Through literature research some works were identified in different areas, addressing the issue of the partnerships in question and which the analysis was done by confronting the different perspectives and views on the adoption of these partnerships present in them.

Key words: Partnerships; Public and Private; Decentralization.

1. Introdução

Tendo em vista a tendência de consolidação de parcerias entre os municípios paulistas e a iniciativa privada para a oferta educativa, a qual é objeto de minha pesquisa de mestrado iniciada e intitulada “*Oferta educacional e parcerias com os setores privados: um perfil dos municípios paulistas*”, este artigo tem por objetivo apresentar diferentes perspectivas sobre as parcerias entre o setor público e o privado no contexto brasileiro e mais especificamente, no Estado de São Paulo.

O procedimento teórico-metodológico deste trabalho baseou-se em pesquisa bibliográfica de trabalhos concluídos a respeito do assunto em diferentes campos das políticas públicas (direito, saúde e educação), com o objetivo de apresentar e confrontar as diferentes perspectivas a respeito das parcerias entre o setor público e o privado. Foram utilizados quatro trabalhos que tratavam especificamente do tema: um trabalho do âmbito do direito, outro da saúde e dois da educação, além de outras bibliografias que possibilitaram a contextualização política do processo em questão.

Segundo Hanna Arendt (1991) os termos público e privado caracterizam-se por serem formas de união entre os homens, mas que apresentam estruturas diferenciadas. Segundo ela, o termo privado origina-se na família e o público na sociedade em seu sentido político (nação).

Na legislação brasileira, até a Constituição de 1988 os termos público e privado tinham uma definição “clássica” (OLIVEIRA, 2005b) na qual o público associava-se a estatal e o privado a não-estatal.

No entanto, os conflitos entre o público e o privado, que sempre estiveram presentes quando da promulgação das constituições brasileiras, se acirram quando da promulgação da constituição de 1988 e desencadearam a alteração do significado dos termos público e privado que a partir de então, receberam novos enfoques. Segundo Oliveira (2005b), a partir desta data a classificação dos termos público e privado pode ser dividida em três categorias:

a) O público como estatal

Também chamada de conceituação clássica associa público a estatal e privado a não-estatal, esteve presente nos textos constitucionais anteriores à Constituição Federal de 1988. Na atual Constituição, está presente em toda a parte do texto constitucional relativa à ordem econômica. Baseado na propriedade, classifica as empresas como sendo públicas ou privadas, não admitindo diferenciações.

b) Entre o público e o privado: o terceiro setor

Essa conceituação aparece na parte constitucional relativa à educação. Embora o resultado da constituinte de 1987/1988 não tenha atendido por completo à reivindicação das entidades filantrópicas e confessionais que solicitavam a inclusão das mesmas na esfera pública não-estatal, elas receberam alguns benefícios, visto que mesmo permanecendo na esfera privada, foram classificadas como privadas sem fins lucrativos e poderiam receber subsídios financeiros da esfera pública, conforme artigo 213 da Constituição Federal de 1988 (CF 88):

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas definidas em lei que:

I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (BRASIL, 1988).

Essa diferenciação entre as instituições privadas de ensino com e sem fins lucrativos é apresentada de forma mais clara na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96 (LDB):

Art. 20 – As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo:

II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III – confessionais, assim entendidas as que são instituídas por

grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam a orientação confessional e ideologia específica disposto no inciso anterior;

IV – filantrópicas na forma da lei. (BRASIL, 1996).

c) O público nem estatal nem privado

De acordo com Oliveira (2005b), o terceiro conceito de público presente na Constituição de 1988 aparece na parte referente às telecomunicações: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar a concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” (BRASIL, 1988).

Aqui a Constituição distingue público, de privado e de estatal, ou seja, o que é público, não é estatal e também não é privado. Segundo Oliveira (2005b), o problema é definir quais elementos devemos considerar para diferenciar “público” de “estatal”.

A existência destes vários “significados” para o público e privado pode gerar ambigüidades. Portanto, para fins deste trabalho, usaremos a definição clássica na qual o conceito de público será sinônimo de estatal. Por parceria, entenderemos os acordos formalmente firmados entre o poder público e a esfera privada.

Tais acordos - os quais chamamos de “parceria” - podem ser entendidos como instrumentos de descentralização da ação estatal, visto que possibilitam a transferência de ações antes concentradas no Estado (esfera pública) à esfera privada, ou seja, possibilitaram, em partes, a descentralização de algumas das funções do Estado.

Descentralização, segundo Oliveira (1999), significa transferir responsabilidades e ações para outras instâncias que não as centrais: “Assim, na descentralização estaríamos nos afastando do centro, ou seja, as decisões e as definições de ações para a alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais” (OLIVEIRA, 1999, p. 14).

Lobo (1999) classifica em três possíveis vertentes as formas pelas quais a descentralização pode se expressar:

a) da administração direta para a indireta, tratando-se, neste caso, da formação de empresas públicas, sociedades de economia mista, autárquicas, funções que, sob a justificativa da necessidade de agilização das ações governamentais, com-

põem hoje um corpo poderoso à margem do controle central;

b) entre níveis de governo, referindo-se às relações intergovernamentais, implicando na delegação de maior poder aos Estados e Municípios, incluindo a dimensão financeira (redistribuição das receitas públicas) e a político-institucional (reordenamento das competências governamentais);

c) do Estado para a sociedade civil, representando o grupo daqueles que defendem uma articulação maior entre a sociedade civil e o Estado.

Neste trabalho, interessa-nos mais diretamente as vertentes um e três, pois tratará mais especificamente das parcerias realizadas entre Poder Público (Estado/Administração Direta) e organizações de direito privado (empresas, organizações sociais, sociedade civil e outros).

2. As mudanças no papel do Estado e a abertura para parcerias entre setor público e privado

O aumento do número de parcerias entre setor público e a esfera privada parece ser decorrente das mudanças no papel do Estado que se configuraram nas décadas de 1970, 1980 e 1990 com a introdução dos ideais neoliberais na administração estatal. Buscando entender melhor este processo, que ganha ênfase no Brasil a partir da década de 1990, acompanhemos como se deu o surgimento desses ideais.

Tendo surgido a partir do ataque ao Estado de Bem-Estar Social o neoliberalismo, consiste em uma corrente que propõe o redirecionamento do sistema de políticas de proteção social. Entre outras coisas, a teoria neoliberal traz orientações voltadas à privatização e desregulamentação, permitindo a entrada de empresas privadas em setores antes monopolizados pelo governo (JACOBI, 1996).

O Estado de Bem-Estar Social, objeto de crítica dos neoliberais, consiste, segundo Fiori (1998), “na forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social” (FIORI, 1998, p. 1). Também conhecido como *Welfare State*, surgiu em decorrência principalmente da Revolução Industrial, da urbanização e das conseqüências sociais e econômicas de depressões econômicas e guerras. Mas, embora haja motivos semelhantes que levaram ao seu surgimento em diferentes países, o *Welfare State* não seguiu uma progressão linear em todos os países, conforme apresenta Fiori (1998):

[...] não existe nem uma progressão linear nem uma convergência

inevitável entre os seus vários tipos nacionais, ou mesmo entre os seus vários padrões de construção de organização do Estado de Bem-Estar Social. O interessante de notar, entretanto, é que respeitadas as individualidades, quase todos os países, tipos e padrões seguiram uma evolução cujos grandes momentos e períodos são análogos porque são determinados pela trajetória crítica do contexto mais amplo econômico e político ideológico [...] em que ambientou o *welfare*. Mas mesmo quando esta evolução obedece a uma cronologia análoga, suas características e conseqüências têm sido diferentes em cada país, dependendo é óbvio das regras e formas que se consolidam previamente. (FIORI, 1998, p. 10).

O ataque ao Estado de Bem-Estar Social pelos neoliberais, teve seu maior representante na figura de Friedrich Hayek, o qual argumentava que os serviços sociais do Estado estariam em crise e deveriam ser reformados, isso porque “o novo igualitismo [...] deste período, promovido pelo Estado de Bem-Estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” (ANDERSON, 1995, p.9). Dentre as propostas reformadoras estavam a privatização e a descentralização de atividades estatais (SINGER, 1996).

Segundo Mariani (2007), os ideais neoliberais foram colocados em prática a partir da década de 1970 e início da década de 1980 tendo seu pioneirismo no governo de Margareth Thatcher na Inglaterra em 1979 que implementou diversas medidas neoliberais, entre elas: corte de gastos sociais, imposição de uma legislação anti-sindical e lançamento de um amplo programa de privatização. Nos Estados Unidos a prática neoliberal foi iniciada a partir da vitória de Ronald Reagan e foi erigida em doutrina oficial da política econômica do governo durante toda a década de 1980. As idéias neoliberais chegaram à América latina ainda na década de 1970 tendo no Chile com o General Pinochet o seu maior representante.

No Brasil, é no início da década de 1990 que a questão da reforma do Estado, em moldes semelhantes aos do neoliberalismo, começa a ganhar ênfase e o tema da descentralização ser reforçado. Isso porque a década de 1980, no Brasil, é marcada pela luta pela democracia, que parecia se consolidar com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Segundo Draibe (2003) após um período marcado pelo autoritarismo do regime militar “o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais, o qual respondesse às demandas da sociedade por maior equidade e pelo alargamento da democracia social” (DRAIBE, 2003, p. 69). Nesse sentido, mediante a pressão popular exercida junto aos

governantes, Nalú Fazenrena (2006) afirma que a Constituição Federal de 1988 foi marco de avanço na democracia:

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 condensou as aspirações democráticas às quais amplos segmentos sociais conferiam relevância, não somente por soterrar parte do arcabouço legal do Estado autoritário, mas também pela possibilidade de legitimar uma ordem política, econômica e social substantivamente democrática, não apenas poliárquica (FARENZENA, 2006, p. 172).

No entanto, é interessante observar, que a década de 1980, que os progressistas viam como a década democrática, os (neo)liberais chamam de “década perdida”, declarando solenemente que se trata de uma década perdida devido ao aumento dos gastos públicos, estes, causadores da crise do Estado (FARENZENA, 2006).

Vale lembrar que embora a década de 1980 tenha dado novo ânimo às conquistas democráticas, o Brasil estava longe de ser considerado um Estado de Bem-Estar Social, visto que a efetividade dos direitos sociais continuava sendo “residual” (PERONI, 2003).

Mesmo não abandonando, no plano do discurso, a questão da democracia no Estado, que até hoje compõe planos e discursos oficiais, ela foi ressignificada para atender aos interesses de Reforma do Estado brasileiro. Reforma esta surgida a partir da década de 1990 e mais especificamente a partir de 1995 com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que traz inúmeras semelhanças com as propostas do ideário neoliberal e que defende, entre outras coisas, a descentralização e privatização dos bens públicos. É nesse contexto que se abrem caminhos para a conexão entre esfera pública e esfera privada no Brasil.

A estreita relação entre o aumento de parcerias e as propostas de Reforma do Estado, é apresentada e afirmada em todos os trabalhos que se tomou por base neste artigo (OLIVEIRA, 2005a, CARNEIRO JUNIOR, 2002, LOPES, 2006 e ADRIÃO e BORGHI, 2007). No entanto, estes trabalhos vêm sob diferentes perspectivas tanto a Reforma do Estado, como a adoção de parcerias entre o público e o privado.

A Reforma do Estado é uma tendência observada em vários países do mundo e defendida principalmente pelos setores hegemônicos, visto que, segundo eles os inúmeros serviços¹ delegados somente ao Estado têm o tornado um

¹ Serviços no âmbito social como saúde e educação.

Estado sobrecarregado, oneroso e ineficiente (ADRIÃO, 2006).

As propostas para a realização dessa reforma, incluem medidas como a contenção de gasto público e a reforma político-institucional, indicando que o Estado deveria deixar de ser o responsável prioritário pela oferta, financiamento e manutenção das políticas sociais e passaria a exercer a função de “gestor” das mesmas, ou seja, ao invés de investir diretamente recursos públicos e manter um aparato administrativo condizente com a oferta dos serviços sociais, caberia ao Estado induzir “parceiros” (sociedade civil, empresas, níveis inferiores de governo, etc) a se responsabilizarem por essa oferta ou parte dela. (ADRIÃO e BORGHI, 2007).

Segundo Carneiro Junior (2002), as reformas do Estado no Brasil são determinadas pelas tendências mundiais de reformas do Estado acrescidas, no entanto, de suas peculiaridades. No caso das políticas educacionais (ADRIÃO, 2006) e das políticas da área da saúde pública (CARNEIRO JUNIOR, 2002), as propostas de reforma parecem centrar-se no campo da gestão, buscando inserir recursos de mercado² às políticas sociais visando torná-las mais eficiente.

As propostas de Reforma do Estado brasileiro estão presentes, principalmente, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e em algumas legislações subseqüentes. O PDRAE consiste em um documento elaborado em 1995, pelo então ministro Bresser Pereira e mesmo não sendo colocado em prática na sua totalidade, parece ter influenciado algumas reformas que ainda estão em curso (ADRIÃO, 2006), dentre elas, a defesa das organizações não-estatais como uma das principais estratégias para viabilizar a eficácia da ação pública (CARNEIRO JUNIOR, 2002).

O PDRAE afirma que o Estado gerou distorções e ineficiências ao tentar assumir funções diretas de execução.

Nesse sentido, reformar o Estado significaria, segundo o documento, transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (BRASIL, 1995), visto que num Estado Moderno o Estado seria direto por algumas atividades e em outras seria apenas o regulador, conforme mostra a tabela a seguir:

² Dentre esses recursos encontram-se medidas de racionalização, descentralização e modernização.

Tabela 01 – Divisão de atividades do Estado Moderno

| Setores do Estado | Forma de Propriedade | | | Formas de Administração | |
|--|----------------------|---------------------|---------|-------------------------|-----------|
| | Estatal | Pública não-estatal | Privada | Burocrática | Gerencial |
| NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos ministérios, Ministério Público. | | | | | |
| ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, segurança pública, fomento, seguridade social básica, fiscalização | | | | | |
| SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus | | | | | |
| PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas estatais | | | | | |

Fonte: BRASIL, 1995, p. 46

Dentre as estratégias previstas para a reforma do Estado encontra-se a descentralização, que pode dar-se de uma esfera de governo para outra (da União para os Estados ou de Estados para municípios, como aconteceu no Estado de São Paulo, onde se ampliou e estimulou-se a municipalização do ensino fundamental), quanto a descentralização do aparelho do Estado para a sociedade: privatização, terceirização, publicização, participação popular na gestão pública, entre outros (PERONI, 2003).

Observa-se também, que algumas das conseqüências decorrentes do PDRAE e que parecem ter impulsionado a realização de parcerias entre o poder

público e a esfera privada, foram apresentadas por meio da Emenda Constitucional 19/1998 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), pois estas (re) conceituaram a noção de “público” desvinculando-o do termo “estatal”, o qual vigorava na Constituição Brasileira, usando-o como sinônimo de “interesse de todos”. Tal (re) conceituação parece ter contribuído para a transferência ao setor privado da gerência de equipamentos e serviços tradicionalmente sob responsabilidade exclusiva do Estado (ADRIAO e BORGHI, 2007). Além da reconceituação da noção de “público”, as restrições orçamentárias trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e outros fatores tais como: a suposta insuficiência do setor público que declara não ter condições para atender às demandas sociais; a busca de mercados alternativos pelo setor privado e a influência de experiências internacionais na adoção de parcerias público-privadas, também impulsionaram a adoção de parcerias entre a esfera pública e privada no Brasil.

3. Diferentes perspectivas sobre a adoção de parcerias com o setor privado

No Brasil é possível observar o aumento do número de parcerias realizadas entre o poder público e a esfera privada em diferentes esferas administrativas (União, Estados e Municípios) e em diferentes áreas governamentais (saúde, educação, transporte, entre outras). Com este aumento, surgem também, opiniões semelhantes e divergentes sobre elas como nos trabalhos tomados como objetos de análise deste artigo: Oliveira (2005a), Carneiro Junior (2002), Lopes (2006) e Adrião e Borghi (2007).

Destes trabalhos, alguns deles, concordam que a realização de parcerias, se bem administradas, têm servido como um instrumento viabilizador da política de reforma do Estado, pois favorece em certos aspectos a eficiência e a eficácia do aparelho estatal. No entanto, outros apresentam também os limites e as conseqüências decorrentes dessa ação.

Dentre os trabalhos analisados, três deles: Oliveira (2005a), Carneiro Junior (2002) e Lopes (2006) apresentam visões positivas sobre a adoção de parcerias entre o poder público e a esfera privada. Embora apresentando argumentos diferentes, os mesmos chegaram à conclusão que a realização de parcerias é um instrumento viabilizador da política e do desenvolvimento do Estado. Vejamos os argumentos apresentados por cada um deles:

Oliveira (2005a) inicia seu trabalho apresentando a falência do Estado de Bem-Estar-Social e a necessidade deste Estado rever sua forma de atuação. Segundo ele, o Estado deve desempenhar somente o papel de Regulador e não

mais de executor de algumas atividades, visto que estas devem ser delegadas a outras instâncias.

O autor acrescenta ainda a substituição do modelo do *Welfare State* por uma sociedade de *welfare* na qual “os próprios indivíduos e outras instituições, além do governo, contribuem” (OLIVEIRA, 2005a, p.7), ou seja, um Estado onde a responsabilidades seja dividida com a sociedade civil e outras instituições.

Oliveira (2005a) salienta que seria co-responsabilidade do Estado, das empresas e da sociedade civil - conforme presente na Constituição Federal de 1988 – a realização de ações com vistas ao desenvolvimento do Estado e a efetivação dos direitos sociais e não somente do Estado. Além disso, acredita que o Estado somente efetivará os direitos sociais, se impulsionar o crescimento econômico.

Nesse sentido, o autor defende que se faz necessário outro olhar sobre as pessoas, pois “as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas - dada a oportunidade - na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2005a, p.12), melhor dizendo, precisam participar mais e compartilhar a responsabilidade de algumas atividades com o Estado.

Usando-se dessa lógica, Oliveira (2005a) chega à conclusão que essa maior participação, que trará benefícios à própria população, pode ser conseguida por meio da realização de parcerias entre o público e o privado, visto que, segundo ele, estas têm se configurado como a forma mais adequada de assegurar serviços públicos de melhor qualidade e com menor custo para a sociedade, e por isso, as mesmas seriam um instrumento para a efetivação do direito ao desenvolvimento estatal.

Carneiro Junior (2002) se aproxima em alguns pontos de Oliveira (2005a), no entanto, vê com mais cautela a reconfiguração do papel do Estado.

O autor preocupa-se com a redução do papel do Estado, problematizando a (in) capacidade desse Estado de, ao delegar funções historicamente sob sua responsabilidade por meio da realização de parcerias com a esfera privada, promover o efetivo controle e eficácia social. Segundo ele, num país como o Brasil, marcado por profundas desigualdades sociais, a realização de parcerias entre poder público e esfera privada, que imprimem lógicas privadas na administração da coisa pública, podem não contribuir para a equidade social e ainda aumentar a desigualdade³.

³ Os limites apresentados por Carneiro Junior (2002) serão mais bem apresentados adiante neste trabalho.

Mesmo reconhecendo os limites do Estado para a concretização das parcerias, os quais foram verificados por meio de pesquisa empírica do autor, Carneiro Junior (2002) acredita que a esfera privada, representada em seu trabalho pelas organizações sociais de saúde, não constitui fator limitante ao desenvolvimento das políticas públicas e pode favorecer em certos aspectos a eficiência e a eficácia no gerenciamento da produção de serviços públicos (CARNEIRO JUNIOR, 2002), ou seja, mesmo apresentando os limites da realização de parcerias entre poder público e esfera privada, ele acredita que, se bem administradas, as mesmas podem trazer alguns benefícios.

Lopes (2006), com uma visão mais ingênua e abrangente sobre a adoção de parcerias entre poder público e esfera pública, acredita na necessidade de reforma do Estado, pois, segundo ele, o Estado necessita diminuir sua atuação repassando parte de suas obrigações para o mercado ou para o terceiro setor.

O autor defende a operacionalização da Reforma do Estado para dotar de maior eficiência e governança o aparelho estatal. E uma das estratégias para a Reforma, defendida por ele, seria a criação de leis que “facilitassem” a adoção de parcerias entre poder público e esfera privada para a gradativa transferência de responsabilidade do Estado para a Sociedade Civil e para o mercado.

No campo educacional, campo em que Lopes (2006) se aprofunda realizando pesquisa empírica, o autor considera como parceria, tanto os acordos formais (regidos pela lei) como os informais, ressaltando, no entanto, que em ambos os casos (parcerias formais e informais) a adoção de parcerias é uma necessidade que fará que a escola cumpra melhor a sua função social.

Por outro, dois dos trabalhos analisados apresentam também os limites e as conseqüências da adoção de parcerias do poder público para com a esfera privada.

O primeiro deles, refere-se ao trabalho de Carneiro Junior (2002), que embora acredite que a realização de parcerias, se bem administradas, possa favorecer em certos aspectos a eficiência e a eficácia no gerenciamento da produção de serviços públicos, conforme já apresentado, apresenta também os limites desta.

Em pesquisa empírica realizada no campo da saúde pública, acompanhou dois hospitais públicos geridos por Organizações Sociais de Saúde (OSS)⁴, ou seja, dois casos de parcerias entre poder público e esfera privada, com o intuito de verificar se a gestão destas instituições contemplava a garantia de equidade ao acesso aos serviços públicos de saúde e se havia o controle público destas gestões privadas.

⁴ Organizações Sociais de Saúde são entidades privadas.

Nos dois casos analisados, os estudos do autor revelaram que a questão da equidade no acesso aos serviços de saúde e a efetivação do controle público não têm se constituído em preocupação relevante na organização do processo de trabalho e na gestão dessas Organizações Sociais de Saúde. Isso se deve, segundo o autor, principalmente à incapacidade estatal de desenvolver mecanismos para controlar eficazmente as ações e a alocação de recursos financeiros.

Já o segundo trabalho refere-se ao trabalho de Adrião e Borghi (2007). Estas autoras analisam a adoção de parcerias no âmbito educacional nas prefeituras do Estado de São Paulo e apresentam outros limites e conseqüências decorrentes da adoção de parcerias entre o setor público e o privado.

Segundo as autoras, a tendência de consolidação de parcerias entre municípios paulistas e a iniciativa privada para a oferta educacional, parece ter sido ampliada, entre outros fatores, pelo processo de municipalização do ensino fundamental introduzida no Estado de São Paulo mais enfaticamente a partir de 1996, visto que o aumento da responsabilidade municipal em relação ao atendimento no ensino fundamental, resultou em inúmeros arranjos político-institucionais forjados pelas administrações municipais paulistas para responderem às demandas educativas assumidas (ADRIÃO e BORGHI, 2007).

Por meio de pesquisa empírica, junto aos municípios paulistas, as autoras identificaram três principais modalidades de parceria: compra pelas redes públicas de “Sistema de Ensino” privados; subvenção pelo poder público municipal de vagas em instituições privadas e ainda, contratação de instituições privadas para assessoria na elaboração de políticas educacionais com impacto sobre a gestão da educação municipal.

O aumento da adoção de parcerias entre o poder público e esfera privada parece, segundo as autoras, trazer pelo menos duas conseqüências desastrosas para a educação pública: a primeira, refere-se ao fato de que a busca da esfera pública municipal por apoio na esfera privada, tem levado à omissão do governo estadual em relação ao ilusório Regime de Colaboração⁵; a segunda, ao fato de que a ampliação dessa simbiose entre setores público e privado, tem

⁵ De acordo com o Art. 211 da Constituição Federal de 1988 e Art. 8º da Lei nº 9394/96 (LDB) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988), cabendo aos Estados e Municípios definir formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, ou seja, do ensino fundamental (Art. 211 da CF 88, parágrafo 4º, incluído pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996).

consolidado uma tendência de privatização da educação pública, situação que pouco colaboraria para a diminuição das desigualdades existentes no campo educacional, visto que não se articula a políticas mais universais.

Complementando os apontamentos de Adrião e Borghi (2007), Arelaro (2007) acredita que no caso da educação, o aumento das parcerias entre a esfera pública e a privada se deve também à inserção da prática produtivista à educação, pois esta exerce uma pressão pela “qualidade” aferida mediante testes padronizados⁶ de escala nacional como por exemplo: Prova Brasil, ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) e ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) o que exige respostas imediatas do poder público que deve apresentar bons resultados. Nesse sentido a busca pelas parcerias com a esfera privada tem sido uma das estratégias, pois é a esfera privada educacional que apresenta os melhores índices em avaliações externas (ARELARO, 2007).

Arelaro (2007) lembra ainda, que a adoção de parcerias que delegam a gestão das escolas públicas às empresas privadas causa o desfacelamento do princípio da gestão democrática - resultado da luta de muitos educadores, e que se encontra presente nos diversos documentos que tratam da educação no Brasil: CF.88, ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) e LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) - visto que ao se delegar a gestão educacional ao setor privado delega-se a este também a concepção de educação que será a base naquele sistema de ensino, não discutindo com pais, alunos, professores e comunidade escolar que tipo de formação se pretende oferecer.

E como a adoção de parcerias com a esfera privada tem se tornado uma boa estratégia para se conseguir melhor desempenho em curto e médio prazo o resultado é que cada vez mais o Estado buscará “parceiros” para dividir suas responsabilidades educacionais reservando a ele a função exclusiva de definir o “produto esperado” e os mecanismos de aferição de qualidade (Arelaro, 2007), situação que não representa uma escola voltada para a diminuição das desigualdades sociais e para a gestão democrática.

Assim como na esfera pública da saúde, conforme apontado por Carneiro Junior (2002), a adoção de parcerias entre poder público e esfera privada no cam-

⁶ Os testes padronizados utilizados para aferir a “qualidade” do ensino “contrariam convicções pedagógicas, defendida por parte significativa dos educadores, durante muitos anos. No caso, a de que a avaliação é processual, diversificada, devendo ser realizada durante todo ano letivo, priorizando aspectos qualitativos, conforme a própria LDB estabelece” (ARELARO, 2007, p. 911).

po educacional, parecem não colaborar para a prestação de serviço público mais equitativo.

4. Considerações Finais

Nas diferentes perspectivas apresentadas, encontramos um ponto comum: todos concordam que o processo de Reforma do Estado brasileiro tem impulsionado o aumento do número de parcerias dos poderes públicos com as esferas privadas. No entanto, os autores apresentados, têm diferentes visões a respeito dessas tendências. Lembremos:

Oliveira (2005a) as apresenta como algo positivo, pois é um dos instrumentos viabilizados do desenvolvimento do Estado.

Carneiro Junior (2002) não as vê como algo negativo, pois segundo ele, se as parcerias tivessem um acompanhamento maior por parte do Poder Público, poderiam favorecer em certos aspectos a eficiência e a eficácia no gerenciamento da produção de serviços públicos. No entanto, observou que a forma como o Estado brasileiro vem delegando funções a agentes privados, não tem contemplado o direito público e a garantia à população de equidade de acesso.

Lopes (2006) tem uma visão bastante positiva das parcerias, tanto das parcerias informais, como das parcerias formais, pois acredita que, no caso da instituição pública escola, ela só cumprirá seu papel se realizá-las.

Já Adrião e Borghi (2007) apontam para a tendência privatizante do ensino público impulsionada pela adoção de parcerias e que pouco, ou nada, colabora para a diminuição das desigualdades existentes no campo educacional.

Sabe-se que são as políticas sociais que mais têm sofrido alterações com as propostas reformistas do Estado brasileiro, políticas estas, que nunca na história do nosso país tiveram um verdadeiro reconhecimento em termos estruturais, financeiros e de planejamento (CARNEIRO JUNIOR, 2002), e, portanto, há de se pensar que conseqüências estas reformas, entre elas a tendência de consolidação de parcerias entre poder público e esfera privada, têm trazido aos usuários dessas políticas. Será que estas têm contribuído para a diminuição das desigualdades ou tem servido apenas para dotar o aparelho estatal de maior racionalidade técnica?

Quando se pensa num país que se diz democrático, acredito que não podemos pensar apenas em estratégias que possam dotar o Estado de racionalidade técnica e eficiência nos gastos, segundo os parâmetros de mercado e sim, pensar e lutar por um Estado para a eficácia social e para o enfrentamento

das desigualdades. E isso só será possível se os envolvidos reagirem “contra a corrente do capitalismo desumano” (ARELARO, 2007, p. 917), visto que, embora tímidas, são as formas de resistências exercidas por pressão popular que “impedem” ou ao menos “amenizam” “o pleno desenvolvimento do (novo) discurso conservador” (ARELARO, 2007, p. 905) e propõem formas mais democráticas para se pensar políticas públicas.

Observa-se, portanto, que não há sentido defender a adoção de parcerias como instrumento viabilizador da reforma do Estado se isso significar “desistir” de um país mais igualitário e democrático no que diz respeito principalmente às políticas sociais, pois delas fazem parte espaços (saúde, educação entre outras) que não se deve administrar somente com a lógica mercantil privada, mas com a efetiva participação e presença dos envolvidos, ou ainda como diria Arelaro (2007) “com o cheiro, voz e ação das gentes”.

Referências

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

ADRIÃO, T. e BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e a esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo?. In: *Anpae, XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Congresso Ibero-Americano*, 2007, Porto Alegre/RS. No prelo 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.

ARELARO, L. R. G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política. In *Educação e Sociedade*. v. 28, n.100-Especial, p. 899-919, out. 2007.

ARENDT, H. As esferas pública e privada. In: _____. *A Condição Humana*. Ed. Forense. Universitária. 1991. p. 31-89.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20/12/1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*. Brasília, 1995.

CARNEIRO JUNIOR, N. *O setor público não estatal: as organizações sociais como possibilidades e limites na gestão pública de saúde*, 2002, 242 f. Tese (Doutorado em Medicina) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CORTELLA, M. S. Conhecimento escolar: epistemologia e política. In: _____. *A escola e o conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos*. São Paulo: Cortez, 1998. p.129-136.

DI PIETRO, M.S.Z. *Direito Administrativo*. 20ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

DRAIBE, Sonia Miriam. A política social do governo FHC e o sistema de proteção social. *Revista Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

FARENZENA, N. *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS Editora – Universidade do Rio Grande do Sul, 2006.

FIORI, J. L. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. *Revista de Saúde Coletiva - PHYSIS*, Rio de Janeiro, v. 7, 1998. Disponível também em: <http://www.iea.usp.br/iea/artigos/fioribemestarsocial.pdf>. Acesso em: 11/08/2008.

JACOBI, P. Transformações do estado contemporâneo e educação. In: BRUNO, L. (org.). *Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 1996. p. 41-56.

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, *Cadernos de Pesquisa*, nº 74, p. 5-10, agosto de 1990.

LOPES, A. *Gestão escolar e parcerias em educação no município de Votuporanga*, 205 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2006.

MARIANI, É. J. A trajetória de implantação do Neoliberalismo. *Revista Acadêmica Multidisciplinar Urutáguia (UEM)*, v. 1, p. 3-10, 2007.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

OLIVEIRA, C. de. A municipalização de ensino brasileiro. In:_____. (Org.). *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p.11-60.

OLIVEIRA, G. H. J. Parceria Público-Privada e Direito ao Desenvolvimento: uma Abordagem Necessária. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto de Direito da Bahia, nº 3, ago-set-out, 2005a. Disponível em: www.direitodoestado.com.br. Acesso em: julho/2007.

OLIVEIRA, R. P. Educação pública e privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. (Org.). *O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005b, p.155-166.

PERONI, V. *Política educacional e papel do Estado: No Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, n.º 1, jan./abr., p. 5-14, 1996.

Enviado em jan./2008
Aprovado em ago./2008

Lucilene Rossi
Mestranda em Educação pelo Departamento de Educação
do Instituto de Biociências da UNESP - Rio Claro
E-mail: lucilene_rossi@yahoo.com.br
