

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

MARCELO FERNANDO BORSIO

FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO

MAMEDE SAID MAIA FILHO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Felipe Chiarello de Souza Pinto; Marcelo Fernando Borsio; Mamede Said Maia Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-403-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administração. 3. Gestão. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXV Encontro Nacional do CONPEDI foi realizado em Brasília-DF, em parceria com os Programas de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Brasília, da Universidade Católica de Brasília, do Centro Universitário do Distrito Federal e do Instituto de Direito Público, no período de 19 a 21 de julho de 2017, sob a temática Direito e Desigualdades: O Papel do Direito nas Políticas Públicas.

O Grupo de Trabalho denominado Direito Administrativo e Gestão Pública I desenvolveu suas atividades no dia 21 de julho/17, no Centro Internacional de Convenções do Brasil, e contou com a apresentação de dezoito temas que, por seus diferentes enfoques e fundamentos teóricos, oportunizaram acalorados debates acerca dos seus conteúdos. Como verá o leitor, a pluralidade das abordagens permite conjecturar sobre interfaces entre as diversas concepções sobre o Direito Administrativo e suas multifacetadas causas e consequências diante de parcas políticas públicas, principalmente quanto ao descaso com o erário público, seus desvios e desmandos, em sede de processos administrativos, gerando baixo ou insignificante concretude no atendimento aos anseios da sociedade por meio de políticas de governo.

Os escritos que tratam dessa instigante temática compreendem a discussão da falta de concessão de licença maternidade ou indenização às gestantes que exercem funções públicas em comissão, o que é cenário concreto de alegação de reserva do “financeiramente” possível. Traduzem, outrossim, em temas como o princípio da eficiência, regulação estatal, disponibilização de informações e racionalidade humana versus paternalismo literário, inclusive analisando sob a ótica de corrupção e outros pontos heurísticos. Ainda nessa esteira, os escritos caminham pela análise do princípio da moralidade como referencial na atividade ética da Administração Pública e pressuposto e validade de todos os atos administrativos, que devem ser éticos e morais. E corrobora outro manuscrito com as políticas públicas negligenciadas e a possibilidade de regresso do ente público perante o agente público negligente.

Tudo é questão de moral comum e moral da Administração, diz certo trabalho acadêmico. A primeira delas, contextual da vida e, a segunda, normativa constitucional. A segunda depende do agir moral da primeira em face do gestor. Sem olvidar da análise da sugestão de amplitude

do conceito de corrupção em face de uma releitura da supremacia do interesse público, pois sempre há colisão de interesses, devendo haver (e já há) nova diferença entre o interesse público e o interesse da sociedade como um todo.

Há também, nos textos apresentados, férteis discussões sobre a pretensa existência de reais pressupostos de uma Administração Pública desejável: o bem de todos, eficiência com eficácia, releitura da discricionariedade, real ideia de gestão pública, inclusive participativa. E o controle público desses gastos públicos pelos Tribunais de Contas? Texto límpido e escoreito tratou da polêmica e a ineficiência dos levantamentos dos gastos públicos pelas Cortes de Contas, pois muitos são os casos de corrupção em todas as esferas, o que demonstra que as cortes dos Legislativos não dão mais conta de seriedade e legalidade. Há falta de independência na escolha das composições, concluindo pela adoção das auditorias gerais por período limitado de nomeação.

Outra contribuição ao Grupo de Trabalho foi a análise das tomadas de conta especiais e sua atual ineficiência na recuperação de valores para as políticas públicas. Na esteira da ação de improbidade administrativa, a contribuição foi quanto à crítica da concessão de liminares para bloqueio de bens apenas com informações laterais do inquérito civil, mitigando garantias individuais com a utilização temerária do contraditório diferido na investigação, devendo haver revisitação, conclui, do conceito de improbidade administrativa, do próprio inquérito civil que colhe apenas elementos de informação, prejudicando o patrimônio de pessoas de modo cautelar, perigoso e a prolongado tempo.

As parcerias público-privadas, com uso da arbitragem, podem ser solução técnica de lides do contexto e para a busca de políticas públicas efetivas, como o caso de escolas primárias em Belo Horizonte, assentou um dos temas. Contudo, como diz outro trabalho, sendo a parceria apenas para os serviços administrativos, nunca pedagógicos e diretivos. Nas organizações civis e suas múltiplas possibilidades, como sinal de eficiência, o recurso deve ser direcionado para as atividades em consonância com as políticas públicas que estão sendo desenvolvidas.

Em se tratando de ressignificação e releituras, outra proposta foi quanto ao princípio da legalidade e o monopólio do Legislativo, pois em face da proteção das liberdades individuais, a Administração Pública pode até atuar contra legem anulando seus atos, fazendo valer a boa-fé e confiança. E porque não dizer da construção de confirmação legal para reforçar a competência da procuradoria de fazenda pública municipal para inscrever créditos tributários, controlando-os e revisando atos sob o manto da legalidade. Por fim, a tarde encerrou seus trabalhos com a exposição da responsabilidade objetiva dos notários e alteração legal para subjetiva, contrapondo-se aos comandos constitucionais.

Não obstante a diversidade de temas, o que se colhe dos textos, além da fidelidade temática à proposta do Grupo de Trabalho, é o compromisso inegociável com o enfrentamento dos problemas que convocam a comunidade jurídica à instigante tarefa de teorizar o direito que, por suas bases constitucionais, precisa ser democraticamente pensado e operacionalizado.

Por fim, os coordenadores do GT – Direito Administrativo e Gestão Pública I agradecem aos autores dos trabalhos, pela valiosa contribuição científica de cada um, permitindo assim a elaboração do presente Livro, que certamente será uma leitura interessante e útil para todos que integram a nossa comunidade acadêmica: professores/pesquisadores, discentes da Pós-Graduação, bem como aos cidadãos interessados na referida temática.

Prof. Doutor Mamede Said Maia Filho – Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Prof. Doutor Felipe Chiarello de Souza Pinto – Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie.

Prof. Doutor Marcelo Fernando Borsio – Curso de Mestrado do Centro Universitário do Distrito Federal – UDF.

UTILIZAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA E A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO ESCOLAR: AS PERSPECTIVAS DO ESTADO DO PARÁ.

USE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN PUBLIC EDUCATION AND THE TRANSFER OF SCHOOL MANAGEMENT: THE PERSPECTIVES OF THE STATE OF PARÁ

Fadia Yasmin Costa Mauro ¹

Resumo

O Estudo visa analisar a utilização das parcerias público-privadas enquanto contrato administrativo disciplinado na Lei nº 11.079/04 na educação pública e a verificar a possibilidade na transferência da gestão escolar, apontando-se os limites para essa hipótese e quais experiências foram bem sucedidas, para demonstrar as perspectivas do Estado do Pará acerca desse tipo de contratação, quais as previsões, obstáculos e benefícios que podem advir da utilização da parceria público-privada no direito à educação, utilizando-se como metodologia análise teórica e empírica das experiências já ocorridas nesse tipo de contratação e como esta pode ser um instrumento de efetivação de direitos sociais.

Palavras-chave: Parceria público-privada, Lei nº 11.079/04, Direito à educação, Gestão escolar, Estado do Pará

Abstract/Resumen/Résumé

This study analyses the use of public-private partnerships as an administrative contract disciplined in Law 11.079/04 in public education, verifying the possibility in the transfer of school management, pointing out the limits to this hypothesis and which experiences were well, to see the perspectives of the state of Pará on this type of contracting, what are the predictions, obstacles and possible benefits in the use of public-private partnership in education, using as methodology the theoretical and empirical analysis of the experiences already occurred in this type of contracting and how this can be an instrument for effecting social rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public-private partnership, Law 11.079 / 04, Right to education, School management, State of Pará

¹ Mestranda em Direito, na área de concentração Direitos Humanos e na linha de pesquisa Direitos Humanos e Inclusão Social, pela Universidade Federal do Pará – PPGD/ICJ/UFPA.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre Estado e sociedade civil sempre se mostrou presente ao longo da história da humanidade, quer na construção dos direitos, na regulação destes, e até mesmo na sua implementação. Pode-se dizer que esta é uma relação necessária com vistas ao avanço sócio-político e econômico das sociedades globais.

Nesse sentido, foram sendo estabelecidos acordos, formas de contratar com a administração pública ao longo do tempo que estreitaram tais laços entre o público e o privado, levando a sociedade a intensificar sua produtividade, e ao homem particular economizar suas energias, na busca por meios de promover o bem-estar da coletividade humana, e adoção de métodos capazes de conciliar esses dois sujeitos, sem que um onerasse por demasiado o outro.

As Parcerias Público-Privadas (PPP) surgem nesse contexto, introduzindo uma nova modalidade de contratação com a administração, inaugurando um novo momento histórico em que o ente público e a economia privada se entrelaçam intimamente, para construir objetivos comuns, quando o Estado ainda representa a instância máxima de organização de controle da sociedade, e ao mesmo tempo reconhece a imperatividade de abdicar de suas funções reguladoras e controladoras, para permitir uma organização mais autônoma da sociedade civil.

Inicialmente tal instituto era muito utilizado para a consecução de obras de infraestrutura como portos, rodovias e ferrovias, mas ao longo dos anos, muito questionou-se acerca da viabilidade de sua utilização em outros ramos de serviço público, como os sociais, à exemplo da saúde e educação.

Desta feita, este ensaio busca visualizar a as parcerias público-privadas e sua aplicação na educação pública, bem como a possibilidade de transferência na gestão escolar e as decorrentes limitações desta, bem como analisar as perspectivas do Estado do Pará nesse âmbito de contratação.

O objetivo central da pesquisa é individuar os aspectos das parcerias público-privadas, como definição, suas modalidades de aplicação, a possibilidade de realização de contratação para serviços sociais, como a educação, e a partir de que limitações esse contrato pode ocorrer, bem como até que ponto pode ocorrer a transferência na gestão escolar.

Em relação ao aspecto metodológico, esse estudo é eminentemente teórico, sustentando-se na análise de autores como Di Pietro e Meirelles, também com alguns outros doutrinadores que tratam mais especificamente sobre o tema das parcerias público-privadas como Aragão e Facchinnato, entre outros.

Para responder às questões apresentadas, vamos, no item a seguir, discutir a conceituação das parcerias público-privadas a partir do diploma legal brasileiro, qual seja, a Lei 11.079/04, destacando alguns aspectos importantes acerca desta, bem como as modalidades em que é possível realizar a contratação, quais sejam, a concessão patrocinada e a administrativa.

Também analisar-se-á em qual das duas modalidades é possível realizar a contratação de parceria público-privada na educação, e quais os limites em que a transferência da gestão escolar pode ocorrer.

Após, será demonstrada a experiência mais bem sucedida em termos de parceria público-privada na educação, para por fim, analisar quais os prospectos do Estado do Pará na temática, trazendo aspectos de sua possível viabilidade, quais os planos em curso para a sua aplicação, delimitando quais os prováveis obstáculos a serem enfrentados, e os benefícios advindos dessa espécie de contratação, demonstrando que a Parceria Público-Privada pode ser, além de um instrumento de melhoria e eficiência na qualidade dos serviços públicos prestados pela Administração Pública, um instrumento de verdadeira efetivação dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição Federal e de universalização do direito à Educação.

2 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E SUA APLICAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO

As parcerias, em uma acepção ampla, de acordo com Floriano de Azevedo Marques Neto (2011, p.18) “são ajustes contratuais em que a Administração Pública e os particulares assumem obrigações recíprocas ou comuns, para a consecução de finalidades de interesse público”. Assim, constituem vínculos negociais de trato sucessivo, firmados entre a Administração Pública e estes particulares, a fim de tornar viável, sob sua responsabilidade, o desenvolvimento de atividades de interesse social.

Vários são os instrumentos de parcerias previstos no ordenamento jurídico brasileiro, tais quais a concessão e permissão de serviços públicos, reguladas pela Lei nº 8.987/95, a concessão de obra pública, regulamentada pelo mesmo diploma legal, o contrato de gestão como instrumento de parcerias com organizações sociais de que trata a Lei nº 9.637/98, o termo de parceria com as organizações de sociedade civil de interesse público, disciplinada através da Lei nº 9.790/99, os convênios e consórcios, os contratos de empreitada, os fornecimentos de mão de obra, que apesar não de terem disciplina legal sobre o tema, constituem realidade na Administração Pública (DI PIETRO, 2009), e claro, os contratos de parceria público-privada, disciplinados pela Lei 11.079/04, que envolvem as concessões patrocinadas e administrativas.

Historicamente, a Parceria Público-Privada surge paulatinamente em inúmeros países, particularmente nos europeus, como na Inglaterra. As relações entre Estado e Sociedade civil, do ponto de vista prático legal e institucionalmente falando, pleitearam necessárias e novas formas de inclusão do “privado” no “público”, visto o inverso gerar reações pelo fenômeno do *Welfare State* – Estado de bem-estar social, que provocou o profundo aumento na observância dos direitos constitucionais fundamentais, com foco nos sociais. (SCHUMPETER, 1989)

As parcerias público-privadas podem ser então, interpretadas segundo um caráter amplo, que envolve noções políticas, sociológicas, como na Inglaterra, que prevê formas de cooperação geral entre o poder público e entidades privadas, ou ainda restritas, como a definição adotada pela Lei 11.079/04, promulgada em 30 de dezembro de 2004, que trouxe a justificativa de que “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”. (HUPSEL, 2014)

Assim, no Brasil, utiliza-se o conceito mais restrito das Parcerias Público-privadas, previsto no art. 2º, caput, da Lei 11.079/04, que preleciona que “Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”, delimitando as duas modalidades de contratação aceitas na legislação pátria.

As parcerias público-privadas, nas palavras de Alexandre Aragão (2008, *online*), surgem apoiadas em dois pontos:

- 1) Gargalos de infra-estrutura impeditivos do crescimento e conseqüente melhora da situação fiscal do Estado; 2) existência de uma série de atividades de relevância coletiva, muitas delas envolvendo as referidas infra-estruturas, não auto-sustentáveis financeiramente e sem que o Estado tenha condições de financias-las sozinho.

Tal panorama ensejou a inauguração deste tipo de contratação, que invoca a participação do setor privado em melhoria e gestão de infraestrutura (MEIRELLES, 2011), que inicialmente voltava-se para setores rodoviários, ferroviários, hidroviários como alternativa a carência de investimento financeiro do Estado nessas áreas, mas que gradualmente tornou-se mais ampla, como se pretende mostrar. Assim, conceitua Di Pietro (2009, p. 146):

Do art. 2º e seus parágrafos resulta que a parceria público-privada pode ter por objeto a prestação de serviço público (tal como na concessão de serviço público tradicional) ou a prestação de serviço público (tal como na concessão de serviço público), envolvendo ou não, neste segundo caso, a execução de obra e o fornecimento e instalação de bens; na primeira modalidade, tem-se a concessão patrocinada, em que a remuneração compreende tarifa do usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado;

na segunda modalidade, tem-se a concessão administrativa, em que a concessão é feita exclusivamente por contraprestação do parceiro público ao parceiro privado, o que aproxima essa modalidade do contrato de empreitada.

A Parceria Público-Privada, assim, pode ser tida como um acordo a ser formalizado entre a Administração Pública e o setor privado, com a finalidade de implantar ou gerir serviços públicos, com ou sem execução de obras ou fornecimento de bens, e através de um financiamento do contratado, e a contraprestação econômica do Poder Público, compartilhando-se os riscos e dos ganhos entre os pactuantes (CARVALHO FILHO, 2014).

Tal conceito busca abranger as características essenciais do instituto, ou seja, natureza contratual do referido acordo, resultado de manifestação de vontade entre a Administração Pública e do parceiro empresa da iniciativa privada. Tal delegação pode objetivar a implantação, e principalmente, que nos interessa centralizar, a gestão de serviços públicos, que geram em sua maioria empreendimentos de valor vultoso, que eventualmente podem também envolver obras, fornecimento, porém, destaque-se que o fundamento basilar dessa forma de contratação é a prestação do serviço público de relevante interesse social.

Destrinchando as duas modalidades existentes, a Concessão Patrocinada, nos moldes do §1º da Lei 11.079/04 é entendida, como a “(...) concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13-2-1995, quando envolver adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. Essa modalidade, portanto, possui um regime jurídico parcialmente diverso da concessão de serviço público comum. Nas palavras de Di Pietro (2009, *online*):

A concessão patrocinada, tal como definida na lei, constitui modalidade da concessão de serviço público disciplinada pela Lei nº 8.987/95; esta se aplica subsidiariamente em tudo o que não contrariar a Lei nº 11.079. A principal diferença está na forma de remuneração: na concessão comum ou tradicional, a forma básica de remuneração é a tarifa, podendo constituir-se de receitas alternativas, complementares ou acessórias ou decorrentes de projetos associados; na concessão patrocinada, soma-se à tarifa paga pelo usuário uma contraprestação do parceiro público. Tendo por objeto a execução de serviço público, a escolha da modalidade de concessão patrocinada não é discricionária porque terá que ser feita em função da possibilidade ou não de executar-se o contrato com a tarifa cobrada do usuário e as outras fontes de receita indicadas na Lei nº 8.987;

Já no tocante à concessão administrativa, expressa no §2º, do art. 2º da Lei 11.079, como sendo “(...) o contrato de prestação de serviços de que a Administração pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”, tem-se uma característica inovadora, que é a contraprestação assumida apenas pelo

parceiro público, que será usuário direto ou indireto do serviço público prestado e da obra realizada em função de tal serviço, sem a necessidade de custo tarifário aos administrados que efetivamente gozarão deste. De acordo com Carvalho Filho (2014, p. 433-434):

[...] a concessão administrativa não comporta remuneração pelo sistema de tarifas a cargo dos usuários, eis que o pagamento da obra ou serviço é efetuado diretamente pelo concedente. Poderão, os recursos para pagamento, contudo, ter origem em outras fontes. Embora haja entendimento que contestem esse tipo de remuneração exclusiva do Poder Público ao concessionário (*tarifa-zero*), domina o pensamento de que, tratando-se de modalidade especialidade concessão, inexistente vedação constitucional para sua instituição, o que realmente nos parece acertado.

Essa modalidade é importantíssima, pois possibilita a execução de serviços públicos essenciais, a exemplo dos de caráter social, tal como a educação, foco do presente ensaio, e que estes sejam viabilizados de forma eficiente pelo parceiro privado, não retirando o caráter público da atividade prestada. No entendimento de Alexandre Aragão (2005, *online*):

Especialmente em relação aos serviços públicos sociais e culturais, as concessões administrativas, revelam um grande espaço por elas deixado para a cooperação entre o Poder Público e as entidades privadas, inclusive sem fins lucrativos – o chamado terceiro setor.

A concessão administrativa, portanto, pode ter por objeto a execução material de atividade, aproximando-se de um contrato de empreitada, como a gestão de serviço público. Ademais, quando se fala em “usuária direta ou indireta” admite a prestação de serviços a terceiros que não os órgãos que compõem o Poder Público concedente, ou seja, os usuários externos à Administração Pública. (BELÉM, 2011).

Extraí-se que o objeto do contrato, na modalidade concessão administrativa, estaria limitado a um serviço administrativo (atividade meio) ou serviço social não exclusivo do Estado. Desta feita, poderiam ser as prestações de serviços – sem locação de mão de obra interposta, a prestação de serviços precedida de obra pública, e a prestação de serviços antecedida de fornecimento ou/e instalação de bens, o que englobaria uma possível contratação nos moldes fundamentados para um serviço social, tal como a educação – não exclusivo do Estado.

Em suma, estas duas modalidades poderiam ser englobadas formando apenas um conceito em que parceria público-privada constitui contrato administrativo de concessão que tem por objeto a execução de um serviço público, antecedida ou não por uma obra pública,

remunerada através de tarifa paga pelo usuário, bem como, contraprestação pecuniária do parceiro público, ou então, a prestação de um serviço de que a própria Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com presença ou não de obra, fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público (DI PIETRO, 2009).

E, portanto, em que pese a ausência de uniformidade acerca da possibilidade de trespasse de serviços públicos sociais para entes privados, dentre os quais, destaca-se a parceria público-privada, as contratações exercidas nessa modalidade têm sido amplamente utilizadas pela União e diversos estados-membros, como se demonstrará adiante

2 A CONCESSÃO ADMINISTRATIVA COMO MODALIDADE DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA APTA A TRANSFERÊNCIA NA GESTÃO ESCOLAR

É possível depreender, que diante do avanço e dos conceitos trazidos pela Lei 11.079/04, que a educação pode ser sim, objeto de transferência por meio de contratos de parceria público-privada, todavia, trata-se agora dos moldes em que deverá ser feito.

É possível a classificação da concessão administrativa quanto ao regime jurídico da atividade e objeto, podendo dividir-se em sem delegação – a administração pública enquanto tomadora direta, como a construção e gestão de centros administrativos. Ou ainda por delegação, quando a administração pública será tomadora indireta dos serviços. (GUIMARÃES, 2010).

A segunda modalidade interessa mais ao presente estudo, pois engloba a delegação de serviços públicos econômicos, públicos sociais e públicos não econômicos. É preciso, portanto, traçar delimitações acerca da utilização da concessão administrativa na hipótese de transferência de serviço de relevância social, *in casu*, a educação.

A partir da leitura do art. 209 da Constituição Federal, depreende-se que a educação, na perspectiva de disponibilização enquanto serviço, não é de titularidade exclusiva do Estado, podendo ser prestada pela iniciativa privada. Entretanto, é necessário esclarecer determinados pontos, a partir de um paralelo com a Lei de Diretrizes da Educação – Lei nº 9.294/96, que em seu art. 4º, dispõe acerca das garantias a serem efetivadas pelo dever estatal, traçam limitações a essa transferência escolar.

Da leitura do dispositivo é possível uma primeira premissa indispensável, que as atividade-fim da educação, ou seja, o ensino, não pode ser objeto de concessão. Nas palavras de Renan Marcondes Facchinatto (2014, p. 365):

A partir desse conjunto de normas, é fácil constatar que a atividade-fim do serviço educacional, ou seja, todas as atividades pedagógicas materiais diretamente ligadas ao desempenho da atividade pedagógica, é atividade indelegável para prestação do particular por meio do instituto da concessão de serviços públicos.

Primeiro porque não há que se falar em concessão comum de serviços a particulares de atividades não exclusivas do Estado, em segundo o Estado deve efetivar a prestação dos serviços educacionais, independentemente do particular poder fazê-lo, como já visto, e por fim, uma vez que a atividade-fim tem natureza preponderantemente técnica, deve ser prestada por profissionais selecionados mediante concurso público (FACCHINATTO, 2014).

Assim, a atividade-fim da educação não poderá ser objeto de delegação, da concessão comum, como conhecida, ou seja, o efetivo funcionamento do sistema educacional prestado aos usuários do serviço, isso porque na concessão comum, há contraprestação dos usuários do serviço, o que é inviável, em termos de serviço social de educação.

Entretanto, nada impede que a iniciativa privada faça apoio à Administração Pública no sentido de fazer existir a infraestrutura e capacitação profissional necessária para o desenvolvimento da educação e universalização desta enquanto serviço público.

Eis aqui o fundamento do presente estudo, pois os contratos de parceria público-privada funcionam como esse instrumento, verdadeiras concessões especiais, que possibilitam a transferência da gestão escolar pública para que o parceiro privado implante um projeto de obra, execução e entrega de escolas, porém, mantendo seu caráter público, de gratuidade de ensino, de professores concursados e aptos para ensino, elevando a qualidade da educação no Brasil, sem a transferência do ensino, enquanto fundamento basilar do direito educação. Leciona sobre o tema, Eduardo Calmon (2014, p. 90):

Com relação à gestão estratégica, esta foi competida a União, de forma legislativa privativa, consistente em editar leis capazes de regular a matéria educacional. Sobre esta forma de gestão, não admitiria qualquer delegabilidade porquanto decorrente de ato próprio do Estado e impassível de transferência à iniciativa privada.

Com relação à gestão operacional, em que é outorgada aos órgãos públicos afetos à Administração direta (como secretarias estaduais e municipais), é possível se pensar na delegabilidade para iniciativa privada, resguardando por outro lado, eventual exercício de poderes próprio do Estado.

Tal projeto é ambicioso, e requer minuciosa avaliação sobre de que forma os contratos de parceria público-privada podem ser aplicados. Em termos de modalidades, como já visto, a concessão patrocinada prevê a remuneração do parceiro privado repartida entre o usuário do

serviço e o parceiro público, buscando-se uma modicidade de tarifas. Tal modalidade, entretanto, é inviável no que concerne à concessão de serviços públicos de cunho social, como a educação, haja vista a necessidade de manutenção de sua gratuidade.

A modalidade, portanto, mais adequada a existência de contratos de parceria público-privada, no âmbito educacional é a concessão administrativa, que prevê a remuneração do parceiro privado como exclusivamente a ser paga pelo parceiro público, ou seja, custeada pela Administração Pública.

Necessário, também, elucidar que as atividades inerentes à consecução da atividade educacional, de acordo com Fabrício Motta e Lizandra Bolívar, podem ser divididas em duas categorias básicas (2015, p. 23):

1. os serviços de apoio ou de *atividades meio* que possibilitam o desenvolvimento dos serviços pedagógicos; e
2. os serviços efetivamente pedagógicos, os quais estão voltados à melhoria do processo ensino-aprendizagem. São as *atividades fim* do ensino público

A composição dos ditos serviços de apoio se dá através de serviços instrumentais e acessórios, consideradas adjacentes à essência da do paralelo ensino-aprendizado. Dentre elas, encontram-se a limpeza da escola, segurança, vigilância, manutenção e conservação predial, serviços administrativos de secretaria escolar, reprografia, entre outras nesse seguimento, tais atividades não geram dúvida quanto à possibilidade de sua delegação mediante concessão administrativa (MOTTA, BOLÍVAR, 2015).

Já no tocante às atividades pedagógicas, são aquelas que envolvem a apropriação do saber, de conhecimento pelos usuários do serviço, quais sejam, os discentes, por meio de ações dentro e fora do âmbito da sala de aula.

A dúvida envolve esclarecer acerca da possibilidade transferência do objetivo-fim da gestão educacional, desenvolver a pessoa, enquanto cidadã e para o exercício profissional. Todavia, o termo “gestão pedagógica” possui uma acepção polêmica, porém, esclarece-se segundo Fabrício Motta e Lizandra Bolívar (2015, p. 24) que “consiste em um conjunto de atividades que, no âmbito da unidade escolar, possuem o escopo de melhorar o ensino-aprendizagem, contribuindo para consolidar o papel da educação na conquista, efetivação de direitos e na formação sujeitos sociais”.

Assim, pode-se aferir que a gestão pedagógica, no âmbito educacional público, possui duas fases: planejamento de ações; e execução e desenvolvimento de projetos.

A fase de planejamento é tarefa árdua e de interação de diversos segmentos da comunidade, tal etapa visa dar efetividade ao princípio da gestão democrática do ensino público, previsto no art. 206, VI, da Constituição Federal, isso porque é necessária a garantia de real participação de servidores, alunos, pais e responsáveis e dos representantes de comunidades locais no acompanhamento de conselhos escolares e equivalentes, bem como dos profissionais na elaboração de projetos pedagógicos a serem seguidos visando o conhecimento acadêmico dos alunos. Por fim, Motta e Bolívar (2015, p. 25) aduzem que tal etapa:

[...] não poderá ser objeto de delegação a um parceiro privado, pois não será adequado que as decisões de representantes do concessionário substituam as deliberações resultantes da discussão e reflexão dos participantes de um colegiado composto por servidores lotados na escola, alunos, pais e membros da comunidade.

Já a fase de execução pressupõe a materialização do planejamento, considerado como primeira etapa. Aqui tem-se a figura do professor, enquanto fornecedor do conhecimento e desenvolvedor do plano pedagógico. A regra, de acordo com o art. 37 da Constituição Federal é que tais profissionais sejam contratados mediante concurso público, submetidos ao regime jurídico único e, por conseguinte, não passíveis de contratação com o parceiro privado.

Em que pese, a própria Constituição Federal excepcionar hipóteses em que poderá ocorrer a contratação temporária, depreende-se que esta não deve integrar contratação por meio de concessão administrativa, devendo manter o caráter de contratação nos moldes públicos dos professores. (MOTTA, BOLÍVAR, 2015).

Consustanciando-se toda a explicação, infere-se que a concessão administrativa enquanto apta a uso na educação pode abranger o projeto de construção da escola, infraestrutura, serviços periféricos, como limpeza, manutenção do espaço, obras necessárias ao longo do contrato, jamais devendo substituir atividades de direção escolar e a gestão pedagógica no tocante tanto a interação da comunidade com os profissionais responsáveis por gerir a escola, representando o princípio da gestão democrática do ensino público, bem como os ensino de professores concursados aptos a exercerem suas funções no âmbito das escolas públicas.

3 A EXPERIÊNCIA DE BELO HORIZONTE DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO

No Brasil, em que pese a existência de previsão legal, os exemplos de parcerias público-privadas na educação ainda são isolados em alguns estados e municípios, seja na

construção e manutenção de escolas, seja na prestação de serviços pedagógicos ou não. (KIEFER, 2014)

A experiência mais bem-sucedida, por assim dizer, no contexto brasileiro em relação as parcerias público-privadas na modalidade de concessão administrativa, é a obtida na cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, que apesar de recente, vem obtendo impactos positivo. A prefeitura, visando alcançar padrões educacionais equivalentes aos prestados em países desenvolvidos, desenvolveu agregando setores da sociedade e a administração pública municipal o Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030 (2016, *online*), no qual fora traçado pelo governo municipal programa de gestão com metas e resultados a serem cumpridos.

Dentre os objetivos a serem alcançados encontrava-se a melhoria na educação qualitativamente, buscando-se juntamente aos profissionais da área, medidas que pudessem efetivar tal escopo. Desta feita, em 2010 e durante o exercício do ano de 2011, a cidade foi pioneira ao lançar edital para licitação na modalidade concorrência, nos moldes da lei 11.079/04 para prover contratação em forma de parceria público-privada.

A vencedora da licitação foi a empresa Inova BH, assinando com a administração pública contrato de concessão administrativa, na qual se estabeleceram metas de construção de 51 unidades de ensino da rede municipal de educação básica de Belo Horizonte, conforme site da empresa Inova BH (2016, *online*)

A contratação demonstrou-se como complementariedade de investimentos na implantação e operacionalização da infraestrutura educacional básica, de modo a ampliar a oferta de vagas para a educação básica. (MOTTA, BOLÍVAR, 2015).

No contrato em apreço, que pode ser encontrado no site da prefeitura de Belo Horizonte, optou a Administração Pública pela delegação ao parceiro privado das “obras e serviços de engenharia” e prestação de serviços de apoio à operação e funcionamento de unidades de ensino da rede municipal de educação básica de Belo Horizonte”. (BELO HORIZONTE, 2016, *online*)

No tocante as obras e atividades de engenharia, objeto de concessão, depreende-se do contrato nº 01/2012 (Processo Administrativo nº 01.102.246/11-20) e anexo 5, estas abrangem a construção de 30 novas unidades municipais de ensino infantil (UMEIs), a reconstrução de 2 UMEIs e a construção de 5 Escolas municipais de Ensino Fundamental (EMs).

Já em relação aos serviços de apoio, que serão prestados ao longo do contrato de concessão foram estipulados no anexo 6 do contrato de concessão, em sete subgrupos: I- serviços administrativos; II- segurança; III- Utilidades e Energia; IV- Infraestrutura de Rede de

dados local; V- Higiene e limpeza; VI- Lavanderia e rouparia; e VII – Manutenção e Conservação.

No contrato de PPP firmado entre a Inova BH e a Prefeitura de Belo Horizonte (2016, *online*) ficou delimitado que caberia ao parceiro privado em relação a subcategoria de execução de serviços administrativos, os seguintes: 1. Serviços gerais – atividades de suporte não pedagógicas (como serviços de secretaria escolar), limpeza, higiene, conservação dos equipamentos, abastecimento das unidades com insumos ligados à limpeza, controle patrimonial (cadastrar bens novos, registrar entrada e saída de bens, gerenciar, fazer inventário semestral), outras atividades inerentes à boa execução dos serviços; 2. Operação de reprografia – fornecer profissionais qualificados para executar atividades de reprografia, impressão, digitalização e fax de uso interno das escolas, repor itens consumidos, fornecer relatório mensal de operação; 3. Gestão de Riscos e Seguros; 4. Help Desk – atendimento e suporte ao público interno das escolas por meio de uma central de atendimento de chamados para registrar solicitações de serviços, reclamações e solicitações informações, devendo a atividade ser controlada por meio de software provido pela concessionária.

Com os objetivos delimitados, o contrato em curso, a parceria público-privado no ano de 2013 já rendia frutos, de modo que foram entregues neste ano nove novas Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs), das quais três foram executadas por meio do contrato de PPP. Ademais, das cinco UMEIs ampliadas, uma foi inteiramente renovada e entregue através do contrato de PPP. Através dos esforços entre parceiro privado, através dos investimentos e administração pública, aumentou-se em 1.340 vagas para a educação infantil no município de Belo Horizonte (MOTTA; BOLÍVAR, 2015).

No ano de 2014, até o mês de maio, foram finalizadas mais 9 UMEIs, das quais, 5 foram resultado do contrato de parceria público-privada. No mesmo ano, ainda foi realizado termo aditivo ao contrato da PPP, incluindo a construção de mais quatorze UMEIs.

Em 2015 foram entregues 25 novas unidades, sendo 24 novas e uma reconstrução com ampliação do atendimento. Com isso concluiu-se o plano de obras da PPP, totalizando 44 novas unidades e duas reconstruções. Entretanto, há planos de expansão, haja vista que em dezembro de 2015, outras cinco novas unidades estavam com obras em andamento, conforme Metas e Resultados estabelecidos pela prefeitura (BELO HORIZONTE, 2016, *online*)

Desta feita, impede ressaltar que mais de 2.050 vagas já foram criadas por meio do contrato de parceria público-privada. O sucesso da experiência e seu pioneirismo, foi objeto destaque na imprensa internacional, sendo a Prefeitura de Belo Horizonte selecionada para concorrer a prêmios pela engenhosidade e inovação, na Revista *Financial Times* e pelo Banco

Citi enquanto finalista regional da América Latina do *FT/ Citi Ingenuity Awards 2013: Urban Ideas in Action*, premiação que visa o reconhecimento individual ou de organizações que produzam soluções inovadoras para desafios urbanos que beneficiam as cidades, cidadãos e comunidades urbanas (MOTTA, BOLÍVAR, 2015).

Para que o projeto deste cunho seja bem-sucedido é necessário o regramento pelos princípios que regem o serviço público como legalidade, probidade, transparência, prova disso, é o próprio portal da transparência da prefeitura de Belo Horizonte, de fácil acesso ao cidadão, contendo todas as etapas de formação do contrato de parceria público-privada, tornando-se uma importante ferramenta no controle dos atos do município e do parceiro privado.

A empresa Inova BH também mantém endereço eletrônico atualizado, que contém informações claras, objetivas e de fácil compressão para a população, explicando o contexto do que é um contrato de parceria público-privada e os objetivos de tal instrumento

Em suma, tal experiência denota que o uso da concessão administrativa no âmbito educacional é importante e indispensável instrumento a disposição do Poder Público para sanar os graves desníveis de investimento em infraestrutura e qualidade da educação pública em território nacional.

4 AS PERSPECTIVAS DO ESTADO DO PARÁ ACERCA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO

No tocante ao Estado do Pará, esse estado-membro já possui experiência no âmbito das contratações por meio de PPP, sendo prescrita na Lei Estadual nº. 7.649/2012, que regula os procedimentos para contratação de parceria público-privada.

Em março de 2016, o Secretário de Estado e Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia, Adnan Demachki, palestrou no evento Regional acerca de infraestrutura e PPPs¹, trazendo os avanços do Pará em termos de parceria público-privada. Tal evento é promovido pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), em parceria com a *Confederation of International Contractors Associations* (CICA) e a Federação Interamericana da Indústria da

¹ O International Meeting: Infrastructure and PPPs, promovido pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), em parceria com a Confederation of International Contractors Associations (CICA) e a Federação Interamericana da Indústria da Construção (FIIC), tem o objetivo de promover o diálogo sobre o mercado de concessões e parcerias público privadas (PPPs) e, com isso, contribuir com o crescimento e desenvolvimento do setor da construção no Brasil. Além disso, o evento também visa proporcionar momentos para a troca de experiências entre as empresas brasileiras e estrangeiras. Entre os temas a serem discutidos no evento, destacam-se: financiamento de longo prazo, garantias, resolução de conflitos e a criação de um centro de excelência em Parceria Público-Privada (PPPs). (INFRAESTRUTURA E PPP, 2016, *online*).

Construção (FIIC), e se encontra já na fase 2 do projeto, que é justamente, expandir a discussão internacional dos contratos de parceria público-privada dentro das regiões brasileiras, cumpre mencionar ainda, que tal evento foi sediado pela capital do Estado do Pará, Belém.

O Estado do Pará possui um Conselho Gestor desse tipo de contratação, formado por oito membros fixos e três eventuais, um grupo técnico e uma secretaria executiva, além de reunião periódicas a cada 90 dias, não podendo iniciar-se uma sessão sem a presença de quórum de maioria absoluta dos membros, o qual também vale para as votações (DEMARCHI, 2016).

Dentre os projetos em andamento nesse contexto encontra-se a PPP da Rodovia Liberdade, que consiste na Concessão da Alça Viária (*bronwfield*), associada à implantação de uma rodovia expressa, alternativa para acesso à RMB (*greenfield*), que se inicia em Belém e chega no trevo a 18 Km a jusante de Castanhal (DEMARCHI, 2016). Dentre os projetos apresentados como em estruturação, encontra-se a parceria público-privada na educação, visando a implantação de novas escolas na rede pública.

Assim, é possível depreender, que a ideia de se utilizar dos contratos de parceria público-privada na educação já tem sementes plantadas. Mais especificamente, em 2015, deu-se o início das discussões sobre o tema, através da inserção deste no Plano Estadual da Educação liberado no mesmo ano, pelo Governo do Estado, no Cenário da Educação aponta-se (2015, *online*):

A participação efetiva da sociedade nas ações previstas no Pacto Pela Educação do Pará fortalece o exercício da democratização na educação, além de inserir parcerias público-privada no desenvolvimento de programas e ações educativas, cuja finalidade é ampliar as perspectivas de melhoria da qualidade do ensino.

Infere-se ao longo da leitura do Plano, a partir da análise da situação da educação no âmbito estadual, a necessidade de reforçar o estímulo às parcerias para o maior alcance do ensino e melhoria na qualidade deste. Dentre as estratégias, encontram-se o fortalecimento das parcerias entre a administração pública e o setor privado para aprimoramento da formação em todos os níveis da educação, básica e superior.

A concretude dos ideais de aplicação das parcerias público-privadas se deu através de reunião do Secretário da Educação, Helenilson Pontes, em maio de 2015, juntamente aos secretários adjuntos, com técnicos da Cooperação Financeira Internacional do Banco Mundial (IFC Grupo Banco Mundial) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) para encaminhar projeto piloto e inédito de construção, estruturação e projeto

pedagógico de 50 novas escolas públicas estaduais em Belém e no interior do Estado, viabilizadas através de contrato de PPP. (PARÁ, SEDUC, 2015, *online*)

O projeto foi sendo conformado a partir de reuniões e visitas técnicas a escolas dentro do estado, por parte de técnicos da IFC Banco Mundial e BNDES, e pretende um desempenho conjunto com outros órgãos estatais, para que a IFC Banco Mundial possa atuar, posteriormente e de acordo com o trâmite institucional, na apresentação de uma proposta a possíveis parceiros da iniciativa privada dentro e fora do Estado.

É uma proposta inovadora no âmbito do Estado, que quebra paradigmas dentro do setor educacional público, a fim de que possam ser abrangidas várias comunidades hipossuficientes que não contam com a presença de escola. O projeto em discussão engloba a construção, fornecimento de equipamentos e mobiliários, projeto pedagógico, transporte escolar, aproveitamento da energia solar e adoção de ações de prevenção e combate ao desperdício de água entre outros aspectos.

A amplitude da ideia visa, com a construção e estruturação das 50 escolas, o atingimento de uma meta de novas 75 mil vagas dentro da rede estadual de ensino, através do atendimento de 1.500 estudantes em três turnos de atividades, com salas climatizadas e toda estruturação necessária para um ensino de qualidade (PARÁ, SEDUC, 2015, *online*)

Essa é uma realidade importantíssima dentro do Estado do Pará, a fim de efetivar o direito social à educação. Porém, tal contrato administrativo necessita de delimitação da abrangência dessa transferência na gestão escolar. Segundo Belém (2011, p. 184):

É nesse campo que se vislumbra a parceria entre o Estado e o setor privado para a construção e a gestão, por exemplo, de hospitais e centros educacionais. Ao parceiro privado caberá a realização do projeto, de acordo com as necessidades e as diretrizes do setor público, a construção das instalações físicas e a gestão dos serviços. Nesse caso o objeto da concessão, além do projeto e da construção da infraestrutura necessária, será o que, no direito inglês, se chama de *non-core services* ou serviços auxiliares, como limpeza, segurança, alimentação etc.

Ressalte-se que o entendimento adotado no presente ensaio é no sentido de que as atividades-fim da educação não podem ser objeto da concessão administrativa, quais sejam, a direção e a gestão pedagógica através dos profissionais capacitados e concursados pelo Estado. De acordo com Belém (2011, p. 185), a principal vantagem em utilizar-se desse modelo de contratação encontra-se:

[...] em incrementar o controle social e orçamentário sobre os serviços prestados. O deslocamento do papel do Estado de *controlador dos meios* para

a função de *controlador dos resultados* e a participação da população através, por exemplo, das consultas públicas, pode contribuir para ampliar o controle da sociedade sobre a estruturação e a prestação dos serviços de relevância social.

Necessário, todavia pontuar alguns aspectos relevantes como elementos que podem gerar obstáculos e outros que podem levar ao êxito desse tipo de contratação. Do ponto de vista desta pesquisa, a principal nuance que poderia obstaculizar à contratação de parcerias público-privadas é a extensão do Estado do Pará, por possuir dimensão alta, cobrindo aproximadamente 1.248.000 km² do território brasileiro, o segundo maior estado da federação, o que acaba dificultando o alcance do ensino em muitas áreas, principalmente aos territórios localizados na Ilha do Marajó e outras de difícil acesso.

A dificuldade reside em conseguir realizar a distribuição de maneira equitativa através do contrato de parceria público-privada. De acordo com o Secretário Helenilson Pontes, em entrevista ao site da Secretaria de Educação (2015, *online*):

Esse é um desafio não só técnico, mas também de logística nas dimensões amazônicas. Por exemplo, os piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) estão no Marajó, que fica bem perto de Belém. Já em Belém, a realidade das escolas, com alta demanda de alunos, é diferente das escolas do centro da capital, onde muitos estudantes acabam optando, migrando para o ensino privado, por fatores diversos. Ou seja, são realidades distintas em um único espaço. Por tudo isso, é fundamental concretizarmos investimentos na escola pública nos municípios do Estado.

Para isso, é necessário um plano bem formulado, que atenda aos princípios basilares do direito administrativo, entre eles, a publicidade, eficiência, moralidade, através de procedimento licitatório, que comece com consulta popular, principalmente àqueles que mais se beneficiarão com a criação de uma rede de escolas, quais sejam, os estudantes, pais, professores, etc., ademais é necessária a atuação conjunta entre administração e iniciativa privada, buscando abranger, principalmente as áreas mais carentes no âmbito educacional.

Em contrapartida, os benefícios que podem advir dessa contratação são inúmeros, como demonstrado no município de Belo Horizonte, onde milhares de crianças já foram atendidas pela construção de escolas de ensino infantil, e pela transparência entre governo e sociedade civil. No Estado do Pará, o projeto é arrojado, podendo gerar milhares de vagas escolares não só no ensino infantil, como no fundamental e médio, na capital e no interior do Estado, principalmente nas ilhas ribeirinhas que tanto necessitam do acesso à educação.

É necessária, além da ampla participação da sociedade civil, o interesse da iniciativa privada, para que assim possa ser alcançada a melhor proposta, com os melhores custos possibilitando à administração pública entregar um serviço de qualidade, com preços razoáveis, resguardando os princípios da supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público, pilares constitucionais ao direito administrativo.

Também, para obter sucesso nesse tipo de contratação é necessária transparência total, respeitando-se a publicidade dos atos administrativos, desde o lançamento do edital, até a fiscalização posterior das obras e entrega das escolas, de fácil acesso, com informações claras, atualizadas e objetivas ao cidadão. Explica Belém (2011, p. 186):

Por fim, e talvez o fator mais importante, os procedimentos licitatórios devem ser conduzidos consoante os princípios que lhes são inerentes, especialmente a moralidade administrativa, no interior de um sistema que, sem ignorar o devido processo legal, puna exemplarmente, e a tempo, os responsáveis por desvios de recursos públicos

Assim, submetendo-se a contratação de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, aos moldes relatados e fundamentados no presente estudo, com as limitações de transferência de gestão de atividade-fim, como já suscitados, essa interligação entre iniciativa privada e poder público pode constituir um forte instrumento de efetivação de direitos fundamentais, aptos a produzir efeitos de ordem econômica e social que transcendem parceiro público e privado, indo além, reforçando uma democracia autenticamente representativa, que atenda de fato, a necessidade daqueles que precisam, levando ensino de qualidade, e construindo-se cidadãos capazes de exercer seus direitos civis e políticos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio buscou demonstrar a possibilidade de contratação na educação pública de parcerias público-privadas e os limites da transferência escolar, bem como as perspectivas do Estado do Pará no tema. Para tanto, foi necessário perpassar por vários institutos e instrumentos do direito administrativo, a fim de construir um raciocínio lógico que permitisse responder ao fundado questionamento.

Trabalhou-se as formas de contratar com a administração pública, com ênfase nas parcerias público-privadas elucidando acerca de suas raízes no direito brasileiro, onde fora criada através da Lei 11.079 de 2004 que instituiu as parcerias público-privadas, adotando um conceito restrito, previsto no art. 2º, considerando como “contrato administrativo de concessão,

na modalidade patrocinada ou administrativa”, deixando de lado noções sociológicas mais aprofundadas, discutindo-se suas modalidades de contratação, quais sejam, a concessão patrocinada e a concessão administrativa, tendo como principal diferencial, que a primeira conta com a remuneração do parceiro privado paga conjuntamente, entre o Estado, enquanto parceiro público e o usuário do serviço, e a segunda prescinde de pagamento exclusivo pelo poder público, não havendo tarifas pagas pelo usuário, sendo um importante diferencial, e por tal razão, se encaixando melhor no tocante aos serviços de educação, porque permite a formação de contratos com ênfase em direitos sociais.

Debateu-se acerca da concessão administrativa enquanto modalidade apta a possibilitar a transferência na gestão educacional pública, e os moldes e limites em que isso ocorreria, no sentido de que neste tipo de contratação a remuneração do parceiro privado é suportada exclusivamente pelo poder público. Considerando a divisão dos serviços inerentes a consecução da atividade educacional entre serviços de apoio e atividades de meio, que ajudam na consecução e desenvolvimento dos serviços pedagógicos e serviços efetivamente pedagógicos, voltados ao ensino e aprendizagem, ou seja, o objeto-fim da educação.

A dúvida paira sobre a limitação da transferência de gestão escolar. Concluiu-se no presente estudo que a concessão administrativa pode abranger o projeto de construção da escola, de sua infraestrutura, bem como serviços periféricos, ditos de meio, como como limpeza e conservação do espaço, porém jamais deverá substituir a atividades de direção escolar e a gestão pedagógica.

O texto buscou analisar o caso concreto da cidade de Belo Horizonte, município melhor sucedido nos contratos de parceria público-privada na educação, traçando todos os pontos principais, que levaram ao êxito da contratação, os obstáculos e os resultados obtidos, demonstrando a possibilidade concreta de executar a premissa problema do presente estudo.

Por fim, adentrou-se na esfera do Estado do Pará, e nas suas perspectivas de implantação de um projeto desta magnitude. Demonstrou-se que o Estado do Pará não está alheio aos avanços em contratação de parcerias público-privadas, possuindo projetos em infraestrutura, a exemplo da Rodovia Liberdade, e também dentre os projetos em estruturação, encontra-se a educação.

Indicou-se que dentro do próprio plano estadual de educação, de 2015, já se ressaltam as parcerias público-privadas, e que a Secretaria de Educação do Estado do Pará – SEDUC, juntamente a outros parceiros, já tem em andamento um projeto para implementação de cinquenta escolas para o Estado do Pará por meio dessa modalidade de contratação.

Em que pese existirem obstáculos, os quais, o presente ensaio buscou suscitar, são mais prováveis ainda os benefícios que podem advir da contração de parcerias público-privadas na modalidade de concessão administrativa na educação, constituindo importante realidade, na busca pela efetivação de um direito fundamental, previsto constitucionalmente, como mais basilar dos direitos, capaz de garantir o pilar da dignidade da pessoa humana.

Desta feita, a possibilidade de interligação da iniciativa privada, juntamente com a administração pública, de modo que possa estar sempre transparente aos olhos da sociedade civil, incluindo-se esta nos debates, planejamentos e resultados, constitui a parceria público-privada na educação, um instrumento substancial na busca pela efetivação do direito à educação, pela sua universalização entre aqueles que mais precisam desta, em todos os longínquos espaços de nosso território, transcendendo a mera prestação do serviço, para ir além, formando-se cidadãos, aptos a exercer seus direitos e prestar seus deveres de forma correta, e transformar ainda mais para as gerações futuras, o país vivido por todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre. **As parcerias público-privadas no direito positivo brasileiro**. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE*, maio/jun./jul. 2005. Disponível em <<http://direitodoestado.com.br>>. Acesso em 16 set. 2015.

BELÉM, Bruno Moraes Faria Monteiro. **A concessão administrativa nos serviços de relevância social**. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 165-189, abr/jun 2011.

BELO HORIZONTE. ContratoPPPEducação. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=acessoinformacao&tax=38335&lang=pt_BR&pg=10125&taxp=0&>. Acesso em 24 abr. 2016

_____. Balanço 2013 – Prestação de Contas. p. 20. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=150418&pIdPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em 24 abr. 2016

_____. Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030 – 2ª versão. Disponível em: <https://bhmetaseresultados.pbh.gov.br/sites/all/themes/metaspdf/planejamento_2030.pdf> Acesso em 24 abr. 2016

BRASIL. Palácio do Planalto. Presidência da República. **Lei nº. 11.079 de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em 15 set. 2015.

CÉZAR, Eduardo Calmon de Almeida. **Parceria Público-Privada na Educação**. *Revista Jurídica da Unic/Emam*, v. 1, n.2, p. 81-99, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://emam.org.br/revista-juridica-artigos.aspx?id=3>>. Acesso em 21 nov. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

DEMARCHI, Adnan. PPPs e Concessões no Âmbito do Governo do Estado do Pará. Evento Sinduscon. Mar/2016. Disponível em

<<http://infraestruturaeppps.com.br/eventosregionais/pdfs/norte/Apresentacao-Adnan-Demachki-Regional-Norte-Concessoes-e-Parcerias.pdf>> Acesso em 07 mai. 2016

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 3ª edição. Ed. ATLAS. São Paulo, 2002.

_____. *Parcerias na Administração Pública*. 7ª edição. Ed. ATLAS. São Paulo, 2009.

_____. *Direito administrativo*. 19. Ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Reflexões sobre as Parcerias Público-Privadas**. Disponível em: <http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/reflexoes_sobre_as_parcerias_publico-privadas/6>. Acesso em: 05 out. 2015.

FACCHINATTO, Renan Marcondes. **Aplicabilidade do regime jurídico do instituto de Parcerias Público-Privadas ao setor educacional**. In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). *Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 357-370.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão administrativa: um novo modelo para os contratos administrativos**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 71-105, jul./set. 2010.

HUPSEL, Edite Mesquita. **Parcerias público-privadas: à luz dos seus fundamentos teóricos e da legislação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2014

INFRAESTRUTURA E PPP. 2016. Disponível em: <<http://infraestruturaeppps.com.br/index-pt.html#home>> Acesso em 07 mai. 2016.

KIEFER, Sandra Filomena Wagner. **As parcerias público-privadas como alternativas na melhoria da qualidade da educação**. In: Conpedi; UFSC. (Org.). 1ed. Florianópolis: Conpedi, 2014, v. II, p. 373-392. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b7196f5fd0fce35c>> Acesso em 08 mai. 2016.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Fundamentos e conceituação das PPP. In: _____; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coords.). **Estudos sobre a Lei de Parceria Público-Privada**. Belo Horizonte, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MOTTA, Fabrício; BOLIVAR, Lizandra. **Parcerias Público-Privadas na educação pública: análise da possibilidade de transferência da gestão pedagógica**. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 19-30, fev. 2015.

PARÁ. Governo do Estado. **Lei nº 7.649, de 24 de julho de 2012**. Disponível em <<http://www.azevedosette.com.br/ppp/legislacao/exibir/Estadual>> Acesso em 08 mai. 2016.

_____. Governo do Estado. **Plano Estadual de Educação 2015**. Disponível em: <<http://www.seduc.pa.gov.br/site/seduc/modal?ptg=5019>> Acesso em 07 mai. 2016.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Educação. **PPP garantirá ampliação e fortalecimento da rede estadual**. Mai/2015. Disponível em: <<http://www.seduc.pa.gov.br/site/seduc/modal?ptg=4250>> Acesso em: 07 mai. 2016

SCHUMPETER, Joseph E. On the Concept of Social Value. In: **Quarterly Journal of Economics**, volume 23, 1989.