

INSTITUTO MACHADENSE DE ENSINO SUPERIOR

NÍCOLAS DOS SANTOS RABELO DE CARVALHO

**UTILIZAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADO NA EDUCAÇÃO:
serviços pedagógicos**

**MACHADO – MG
2018**

NÍCOLAS DOS SANTOS RABELO DE CARVALHO

**UTILIZAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADO NA EDUCAÇÃO:
serviços pedagógicos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do INSTITUTO MACHADENSE DE ENSINO SUPERIOR como parte dos requisitos para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: M. Sc. JEFFERSON ALVES DOS SANTOS

**MACHADO – MG
2018**

NÍCOLAS DOS SANTOS RABELO DE CARVALHO

**UTILIZAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADO NA EDUCAÇÃO:
serviços pedagógicos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito do INSTITUTO MACHADENSE DE ENSINO SUPERIOR como parte dos requisitos para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

APROVADO: Machado-MG, ____ de _____ de 2018.

Prof. M. Sc. Jefferson Alves Dos Santos
(Orientador)

Prof. _____
(Avaliador)

Prof. _____
(Avaliador)

Dedico à minha família, minha namorada e meus professores, em especial meu orientador pelos brilhantes ensinamentos, pelo apoio incondicional durante o percurso.

Agradeço aos meus pais, Alexandre e Silvana, pela árdua tarefa de me apoiarem e auxiliarem por toda esta trajetória, faltam-me palavras para agradecê-los, sobrando apenas lágrimas de alegria;

Ao meu irmãozinho Alexandre por mostrar que em certos momentos um tempo brincando com ele tem um sobrevalor a todo tempo de estudo;

Ao meu irmão Mateus pelo incentivo na carreira;

À minha namorada Sol pelo apoio, incentivo e compreensão em todos os momentos, principalmente aqueles em que meu nível de chatice rompia a lógica;

Aos meus amigos do curso de direito por tornar o ambiente escolar em um local que gostaria de estar sempre;

Ao meu orientador Jeferson pelo auxílio e atenção;

Agradeço a Deus por colocar tais pessoas em minha vida.

“Acho que a solução do governo para um problema é usualmente tão ruim quanto o problema e muitas vezes torna o problema pior.”
(MILTON FRIEDMAN)

UTILIZAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADO NA EDUCAÇÃO: serviços pedagógicos

Nícolas dos Santos Rabelo de Carvalho*

Jefferson Alves Dos Santos**

1 INTRODUÇÃO. 2 REFERENCIAL TEÓRICO. 2.1 Fundamentos da parceria público privado. 2.2. Parceria Público Privado na educação e o direito comparado. 2.3 Possibilidade da utilização da parceria público privado em serviços pedagógicos na educação brasileira. CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

RESUMO: A adoção da ideologia neoliberalista possibilita novas concepções sobre a utilização de parcerias entre o ente público e as entidades privadas. Neste panorama se destaca a parceria público privado na educação. O presente artigo destacará os fundamentos desta concessão especial como seus institutos e diferenciais, como esta concessão é utilizada no direito comparado e no direito brasileiro na área da educação, ressaltando-se as *charters schools* utilizadas pelos países estrangeiros em que há a gerência do ente privado em serviços pedagógicos. Aprofunda-se a noção de serviços públicos e o dimensionamento da educação nas classificações. Com a interação do direito comparado e o enquadramento da educação como serviço público não exclusivo, observar-se-á a viabilidade da utilização da parceria público privado na educação, especificamente em serviços pedagógicos. Para obtenção de tais resultados foram realizadas pesquisas bibliográficas e utilizado o método hipotético dedutivo.

Palavras-chave: Parceria Público Privado. *Charters Schools*. Educação.

1 INTRODUÇÃO

O Estado possui a atribuição de prestar serviços públicos que representam o alicerce da sociedade, enquadrando-se nesta classificação os serviços educacionais.

A base de uma sociedade é a educação de seu povo, inclusive a possibilidade de desenvolvimento está interligada à educação, a possibilidade de um desenvolvimento sustentável, por exemplo, depende essencialmente dos ensinamentos obtidos com as gerações mais jovens.

* nicolassrc07@gmail.com. Acadêmico do 10º período da Faculdade de Direito do Instituto Machadense de Ensino Superior (IMES) mantido pela Fundação Machadense de Ensino Superior e Comunicação (FUMESC)– Machado – MG.

** jasalfenas@yahoo.com.br. Professor da Faculdade de Direito do IMES/ FUMESC – Machado – MG.

Como concluir as perspectivas de um serviço educacional eficiente quando grande parte dos serviços públicos prestados são ineficientes. O ente público demonstra sua deficiência em prestar serviços, embora a atual visão do Estado é fornecer serviços com eficiência como estabelecido na Constituição da República. (DUARTE; SILVA, 2014).

A alternativa delimitada no presente artigo é a aplicação de investimentos de entes particulares, isto é, a Administração firmar parcerias com o ente privado para a prestação de serviços públicos através da concessão especial. Tal parceria não representa a desestatização ou privatização, o Estado ainda será o detentor do serviço.¹

A problemática debruça-se sobre a possibilidade da utilização da parceria público privado em atividades educacionais, mais especificamente em serviços pedagógicos. O ordenamento jurídico possibilita a concessão em tais atividades ou apenas nas atividades não pedagógicas como a infraestrutura escolar.

Utiliza-se de informações obtidas perante o direito comparado, analisando-se países pioneiros na utilização de parcerias com entes privados, além de se averiguar as parcerias firmadas no atual cenário brasileiro, com o objetivo de definir a amplitude que as parcerias podem alcançar.

Para a confirmação da hipótese delimitada é imprescindível a abordagem quanto as definições da educação como um serviço público, o que propiciará o enquadramento da concessão especial, pois há serviços públicos que não são passíveis de concessão.

Realizou-se uma pesquisa bibliográfica fundamentada em leituras de livros, artigos e outros meios que possam sustentar o estudo. Enfatiza-se a utilização de um regime benéfico, como a parceria público privado, para o poder público em um serviço público essencial como a educação, analisando-se sua possibilidade.

¹ A privatização é o método em que a titularidade e a execução de uma atividade pública é transferida ao particular. A natureza da empresa estatal é alterada com a privatização, o quadro societário é modificado, as ações da empresa estatal são adquiridas por particulares, assim a mudança de comando a transforma em uma empresa privada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Fundamentos da Parceria Público Privado

Seguindo a característica do neoliberalismo, o Estado Brasileiro passou a reduzir suas dimensões para outros entes estatais como autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e através de contratos com particulares, destacando-se neste agrupamento a parceria público privado.

A parceria público privado (PPP) foi instituída pela Lei n. 11.079 de 2004, como uma nova opção de contratação de serviços pelos entes federativos, é definida como um contrato administrativo de concessão, mais especificamente como uma concessão especial.

Contratos administrativos são celebrados entre a Administração Pública e particulares, submetidos ao regime de direito público, direcionados ao atendimento do interesse público. (MAZZA, 2016). A parceria é uma forma do Estado descentralizar a atividade e proporcionar um serviço com maior eficiência.

Carvalho Filho (2015) conceitua com brilhantismo a parceria como um pacto entre a Administração e o particular, com o fim de implantar ou gerir serviços públicos, possibilitando-se eventual execução de obras ou fornecimento de bens. O particular recebe uma contraprestação do poder público pelas atividades e com a parceria há um compartilhamento dos riscos e dos ganhos.

A parceria figura como uma concessão especial por proporcionar condições mais atrativas para o investidor privado como a repartição dos riscos entre os pactuantes, partilha dos ganhos econômicos e o estabelecimento de garantias ao parceiro privado. (DIAS, 2016).

A justificativa arguida pelo Estado que embasa a utilização da parceria público privado são a insuficiência de recursos financeiros e a eficiência que as empresas particulares possuem na gestão. (CARVALHO FILHO, 2015).

São aplicadas duas modalidades desta concessão especial: a administrativa e a patrocinada. Aquela retrata a concessão onde a Administração é usuária direta ou indireta, a fonte de recursos que sustenta a prestação é oriunda exclusivamente pelo Estado (o ente federativo concedente). Já a patrocinada possui duas fontes de recursos, a captação pelo sistema de tarifas cobradas do usuário e em caráter complementar uma contraprestação do Estado

diretamente. (CARVALHO FILHO, 2015).

A prestação de serviço público, portanto, é um contrato firmado entre um ente federativo e um particular, para a realização de serviços públicos, que possibilita ao particular melhores condições ao contratar, havendo uma partilha dos ganhos e dos riscos, além do recebimento de tarifas e contraprestações do ente cedente.

A Lei n. 11.079/04 elenca requisitos para a instituição da parceria, ela será pactuada apenas em operações em que o valor do contrato seja igual ou superior a dez milhões de reais, o período da prestação de serviço não pode ser inferior a cinco anos e superior a trinta e cinco anos; e o objeto contratado não pode ser exclusivamente o fornecimento de mão-de-obra, de instalação de equipamentos e a execução de obra pública.

Este último requisito do artigo 2º, §4º, inciso III, é uma característica dos contratos referentes a Lei 8.666/93, logo, tais atividades serão objetos desta lei, justificando-se a vedação.

Esta modalidade contratual possui diversas peculiaridades, ressaltando-se o financiamento do setor privado, o compartilhamento de riscos e a pluralidade compensatória.

O financiamento do setor privado é a ideia principal da parceria, o Estado não investirá recursos financeiros nos empreendimentos contratados em parceria, tais investimento são de responsabilidade do concessionário, que utilizará de recursos próprios ou de recursos obtidos através de terceiros. (CARVALHO FILHO, 2015).

Quanto ao compartilhamento de riscos saliente-se que o poder público também responderá conjuntamente com o parceiro privado em caso de prejuízos e déficits. (CARVALHO FILHO, 2015). A Lei n. 11.079/04 determina, em seu artigo 5º, inciso III, que o contrato objeto da parceria deverá prever expressamente cláusulas que fundamentem a repartição dos riscos entre as partes, abarcando o “caso furtuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica e extraordinária”.

A pluralidade compensatória compreende as diversas formas que o poder público pode realizar os pagamentos da obrigação, como por exemplo, contraprestação pecuniária em dinheiro, cessão de créditos não tributários e outorga de direitos. (CARVALHO FILHO, 2015).

Carvalho Filho (2015) discorre que a lei de parcerias institui uma figura

interessante na gestão e implantação das parcerias, a Sociedade de propósito específico. Esta favorece o controle do poder público sobre as atividades e desempenho do parceiro privado. Poderá ser instituída na forma de companhia aberta e a maioria do capital votante não poderá ser destinado a Administração Pública.

O artigo 4º da Lei de Parcerias estabelece as diretrizes que serão observadas:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Destaca-se o inciso III, deste artigo, que retrata a indelegabilidade de determinadas funções exclusivas do Estado, como a jurisdicional, as de regulação e as referentes ao poder de polícia, tais funções serão exercidas por quem possui autoridade pública. (CARVALHO FILHO, 2015). Esta restrição não se estende ao objeto deste trabalho, como se busca destacar.

O modelo de concessão especial apresenta características peculiares que além de incentivar a contratação com particulares, possibilita um melhor controle da atividade exercida com a criação de uma sociedade de propósito específico. Ademais, conforme o artigo 4º da Lei de Parcerias, serão seguidos os fundamentos essenciais da Administração Pública a eficiência na realização das atividades, a transparência e a responsabilidade fiscal.

Um dos aspectos mais atraentes para a celebração das parcerias são as garantias que o poder público resguarda ao particular, estando previstas no artigo 8º, da Lei n 11.079/04. As obrigações pecuniárias que a Administração pactua mediante parceria são garantidas com a vinculação de receitas, instituição de

fundos especiais, aquisição de seguro-garantia com companhia seguradoras privadas; e garantias prestadas por organismos internacionais, por fundos garantidores ou empresas estatais.

A vinculação de receitas é permitida com a previsão contratual, possibilitando-se oferecer como garantia ao parceiro recursos vinculados à arrecadação de impostos, sendo uma exceção ao disposto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, de 1988 (CF), que veda a vinculação de impostos a despesas. (CARVALHO FILHO, 2015).

Com relação ao fundo garantidor, posicionando-se quanto à problemática da necessidade de uma lei complementar para sua instituição, como determinado no artigo 165, §9º, II, da Constituição da República, Carvalho Filho (2015), afirma que a previsão constitucional estabelece que a regulamentação de normas gerais sobre fundos garantidores apenas poderá ser feita por lei complementar, a instituição de um fundo específico pode ser realizada por lei ordinária.

As garantias estipuladas ao concessionário, sustentam o valor objeto do contrato, atraindo assim o parceiro privado, vez que possibilitam inclusive como precaução a vinculação de receitas, como destacado acima sendo uma exceção ao dispositivo constitucional.

2.2 Parceria Público Privado na Educação e o Direito Comparado

A análise das interações da iniciativa privada na educação no cenário brasileiro atual é crucial para a compreensão do tema, bem como uma forma de analogia ao direito comparado.

No Brasil são utilizados três segmentos de intervenção do particular na educação, além de utilizar, com menor frequência, da parceria público privado para a construção de escolas. Conforme Adrião e Borghi apud Santos (2012), as três linhas são: a disponibilidade de vagas em instituições particulares, sustentadas pelo Estado, a utilização do sistema privado e a assessoria para a gestão educacional.

A disponibilidade de vagas em instituições particulares ocorre principalmente nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, isso ocorre devido à falta de investimentos dos Municípios na educação infantil, conforme Adrião e Susin apud Santos (2012).

Os principais fatores que favorecem tal parceria são a pressão exercida pelo Ministério Público para que seja fornecida a educação infantil, a lei de responsabilidade fiscal que limita os gastos com agentes públicos da Administração e o repasse de recursos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica a instituições privadas sem fins lucrativos, estabelecendo investimentos inferiores aos valores gastos com a construção de creches públicas. (SANTOS, 2012).

Segundo Domiciano apud Santos (2012), o programa Bolsa Creche permite a presença de crianças em instituições privadas com fins lucrativos, com a subvenção do Estado, não encontrando respaldo na lei de diretrizes da educação nacional.

A modalidade de utilização do sistema privado representa a implementação da lógica de mercado privada nas escolas públicas. Ocorre através das apostilas e sistemas de ensino que proporcionam planejamentos pedagógicos aos professores, bem como orientações aos professores e alunos. Os municípios investem nestes sistemas buscando alcançar a qualidade que é exigida nos índices educacionais como o ENEM e a prova Brasil. (SANTOS, 2012).

Quanto ao sistema de apostilas Santos prolifera diversas críticas como a padronização do ensino, a limitação da autonomia dos professores, bem como o material adquirido que não é vistoriado pelo MEC como o objeto que já é direcionado pelo Estado através do Programa Nacional do Livro Didático e que as instituições privadas encaminham um produto inferior ao produto disponibilizado em suas escolas. (SANTOS, 2012).

A assessoria para a gestão educacional é definida também como gestão democrática da educação, conciliando a presença de instituições privadas sem fins lucrativos na educação. Santos (2012), afirma que o objetivo desta parceria é instituir a ideologia de mercado nas escolas, compreende-se que a falha na educação deriva da gestão educacional. Como destaca Peroni (2012), esta gestão reduz a autonomia do professor e induz a competitividade com a premiação pelo desempenho.

Imperioso ressaltar as prestigiadas Unidades Municipais de Educação Infantil de Belo Horizonte (UMEIs), que são parcerias público privadas na modalidade administrativa contemplando a execução de obras e a manutenção de serviços não pedagógicos em 44 escolas infantis (UMEIs) e 05 escolas de ensino

fundamental, pelo prazo de 20 anos. São serviços de competência do parceiro privado a concessão da manutenção e conservação das unidades e de seus equipamentos, a gestão de água, esgoto e energia elétrica, a infraestrutura da rede de internet, serviços administrativos, de segurança e de higiene e limpeza. (RODRIGUES, 2015).

Há interações entre os particulares e o ente público conforme noticiado nas grandes mídias, como o projeto de participação de organizações sociais em Goiás que serão responsáveis pelo funcionamento do banheiro, da cozinha, dos computadores, além de serem responsáveis pela segurança escolar, deixando o gestor livre para tratar dos serviços pedagógicos. Destaca-se também a presença destas organizações no estado de Pernambuco durante os anos de 2001 e 2011, a iniciativa foi limitada a vinte escolas, após a colheita das melhores experiências esta foi encerrada. (OSHIMA, 2015).

O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade relacionada as organizações sociais, ADI 1923. A decisão não declarou inconstitucional a relação criada entre os entes públicos e as organizações, apenas fixou entendimento quanto aos procedimentos como a celebração do contrato de gestão que deve ser pública, objetiva e impessoal, assim como os contratos que a organização pactua com terceiros; além de determinar o que é necessário ao controle do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público sobre as verbas públicas.

O particular detém livre iniciativa para exercer atividades educacionais conforme destacado no artigo 209 da Constituição Federal e artigo 7º da Lei n. 9.394/96, havendo exigências como a autorização e avaliação da qualidade de ensino pelo Poder Público, o atendimento das normas gerais da educação nacional e a capacidade de se auto-sustentar.

Conforme julgamento da ADI 1923 pelo STF, a atuação do particular nos serviços sociais como a educação independe de delegação pelo poder público, como a concessão ou permissão.

Percebe-se que a presença das entidades privadas na educação brasileira limita-se a atuações secundárias, há situações que a Administração busca implementar a ideologia do parceiro privado, através dos sistemas de apostilas ou na gestão democrática como na situação do Instituto Ayrton Senna, porém não há casos em que a gestão dos serviços pedagógicos é de competência do parceiro

privado.

A educação nos países estrangeiros é seguida conforme a dogmática de cada país, assim em cada país o particular exercerá sua participação de forma diferenciada. Viabilizando a comparação, destacam-se dois países a serem analisados, Estados Unidos da América e Reino Unido.

Evidencia-se dois modelos de educação, o *vouchers* e o *charters*, que preveem a participação do particular. O *vouchers* é um sistema que concede a oportunidade de uma pessoa obter uma bolsa, financiada pelo poder público, e ingressar em uma escola particular. No *charters* ocorre a transferência de um serviço público a um particular, podendo ser serviços educacionais ou não. (KIEFER, 2012).

Nos Estados Unidos não há unanimidade no modelo utilizado, vez que os estados membros da federação possuem maior autonomia, assim cada estado decidirá qual modelo adotar. (KIEFER, 2012).

Conforme Adrião (2014), nos Estados Unidos há a possibilidade de os pais dos alunos escolherem a escola ou o benefício que será concedido, denominado de escolha parental, existindo cinco modalidades: escolas particulares, a política de matrículas abertas, as escolas *Magnet*, o *homeschooling* e as escolas *charters*.

Nas escolas particulares os benefícios concedidos são o sistema de *vouchers*, benefícios fiscais, gastos com educação podem ser deduzidos nos tributos pagos e bolsas de estudos relacionados a empresas particulares. A política de matrículas abertas permite que os alunos ingressem em escolas públicas distantes de seu distrito, não obedecendo as regras de georreferenciamento. As escolas *Magnet* possuem uma matriz curricular definida e específica. No *homeschooling* a educação é concedida pelos próprios familiares em suas residências, podendo seguir orientações dos distritos. (ADRIÃO, 2014).

As escolas *charters* merecem destaque, uma vez que possuem maior proximidade com o objeto de estudo do presente artigo. Há duas modalidades neste sistema, uma em que o particular que gere a escola não tem fins lucrativos (denominadas como *charters schools*) e a outra em que há fins lucrativo, criando-se inclusive redes de escolas (denominados como *Educational Manager Organization*). (ADRIÃO, 2014).

As *charters schools* são instituições privadas, que são subsidiadas por

entes públicos, possuindo com isso acesso gratuito, detém independência normativa quanto as grades curriculares e normas trabalhistas. Há índices que avaliam o desempenho destas escolas, quando não são atingidas as metas, as escolas são responsabilizadas. (ADRIÃO, 2014).

Interessante destacar que embora nos Estados Unidos cada estado possa regulamentar suas leis, assim cada um possuirá uma variação da lei de parcerias do ente público com o privado, a aliança nacional para escolas públicas *charters* criou um modelo de lei para escolas *charters* delimitando aspectos como a autorização ilimitada para a criação de *charters*, bem como tipos diferentes de *charters* e que organizações externas possam geri-las. (KRAWCZYK, 2016).

O padrão de lei estipula que os procedimentos de renovação ou não, e revogação das *charters* devem ser claros; que os procedimentos de avaliação de desempenho baseiem-se nas leis aplicáveis as *charters*; que negociações coletivas não afetam as *charters*, implicando que o sindicato de seus funcionários fique enfraquecido; que haja igualdade no tratamento com escolas que possuem a gestão pública, obtendo financiamentos e facilidades de capital, inclusive podendo ingressar em escolas públicas fechadas ou não utilizadas.

Observa-se que o modelo de lei criado pela aliança nacional estabelece condições mais favoráveis as *charters*, o que não indica que todos os estados americanos utilizem tal modelo.

O Reino Unido, responsável por inaugurar o neoliberalismo juntamente com os Estados Unidos, possui os maiores números de parcerias entre os entes públicos e os entes privados na prestação de serviços.

No Reino Unido utilizam-se os modelos de atuação do particular em escolas públicas, assim com a parceria público privado transfere-se ao particular serviços educacionais, sendo ele responsável pela gestão da escola, incluindo a responsabilidade pela infraestrutura em escolas já existentes, bem como a parceria para construção de escolas, o parceiro privado constrói os prédios necessários e fica, por um período determinado, responsável pela manutenção da infraestrutura, não há destinação de serviços educacionais, apenas não educacionais. (RODRIGUES, 2015).

Com a utilização de PPPs para a construção de escolas e a manutenção da infraestrutura escolar, retira-se responsabilidades sobre os gestores e diretores das escolas públicas que podem focalizar sua atenção nas atividades

educacionais. (PATRINOS apud RODRIGUES, 2015).

Conforme destaca Rodrigues (2015), o Reino Unido é o maior investidor em parcerias público privado na área de educação referente a infraestrutura, desenvolvendo tais parcerias desde 2003 com o sistema *building schools for the future* que buscava construir três mil e quinhentas escolas, construindo efetivamente até 2011 apenas trezentos e dez escolas. No ano de 2011, substituiu-se o sistema anterior, criando-se a *priority school building programme*, que idealizava a construção de duzentos e sessenta escolas, construindo até 2015 a quantidade de quinze escolas e cinquenta e cinco estavam em construção.

Os dois países analisados são os pioneiros na política neoliberalista, assim não há como não majorar sua importância na utilização de parcerias público privado. Percebe-se que a utilização das parcerias na educação é uma realidade nesses países, destacando-se os investimentos pesados realizados pelo Reino Unido na área de infraestrutura.

2.3 Possibilidade da utilização da parceria público privado em serviços pedagógicos na educação brasileira

O texto constitucional é lúcido em permitir a livre iniciativa do ente particular em propagar o ensino. Todavia, é salutar diferenciar o serviço prestado pelo particular do serviço prestado pelo ente público. Ademais, indaga-se quanto à definição da educação como serviço público, isto é, há a possibilidade de o ente privado explorar tal área ou tal serviço é restrito ao ente público.

É crucial a conceituação do que é serviço público, para que seja possível explanar acerca da possibilidade da utilização das PPPs. Conforme Di Pietro (2014), é uma atividade de alçada do Estado, definida pela lei, buscando os anseios das necessidades coletivas. O ente público a executará diretamente ou indiretamente, sob o regime jurídico público.

Divagando-se sobre o conceito pode se perceber que embora existam atividades praticadas por particulares que interessem à coletividade, estas não são consideradas como serviço público, uma vez que não são praticadas sob o regime jurídico público, utilizando-se da sistemática do regime jurídico privado.

Há inúmeras classificações para os serviços públicos, porém no presente artigo serão destacadas apenas duas classificações que são importantes para a

compreensão da sistemática educacional. Quanto ao objeto ressaltam-se os serviços públicos administrativos, comerciais e sociais, há outra classificação que merece destaque, quanto a exclusividade ou não do serviço público do Estado.

Os serviços públicos administrativos para Meirelles apud Di Pietro (2014), atendem a interesses internos do Estado ou são utilizados como base para outros serviços públicos. Quanto aos serviços comerciais, Di Pietro compreende diferentemente de Meirelles, que estes se relacionam ao artigo 175 da Constituição Federal, assim o Estado os executa diretamente ou concede ao particular a sua execução indiretamente através de concessões ou permissões. Os serviços sociais exigem uma prestação do Estado, mas possibilitam que a iniciativa privada os desempenhe, são exemplos (DI PIETRO, p. 117); “serviços de saúde, educação, previdência, cultura, meio ambiente”.

Os serviços que o Estado detém a exclusividade na prestação dos serviços são os dispostos no artigo 21, X, XI e XII da Constituição da República, bem como no artigo 25, §2º, estando neste rol serviços de energia elétrica e os serviços postais, por exemplo. Quanto aos serviços não exclusivos, que podem ser prestados pela iniciativa particular ou pelo Estado, estes referem-se à ordem social, abrangendo a saúde, a previdência social, assistência social e a educação. Os serviços não exclusivos para serem exercidos pelos particulares necessitam de autorização do poder público, ademais podem ser considerados como serviços públicos impróprios vez que apesar de atenderem interesses coletivos, não possuem as características dos serviços públicos pois não há a atuação do Estado direta ou indiretamente. (DI PIETRO, 2014).

A Constituição da República prevê em seu artigo 170, parágrafo único, a livre iniciativa dos particulares de desempenharem qualquer atividade, excetuando certas situações em que é necessária a autorização do poder público. O ensino educacional é uma destas como prevê o artigo 209, inciso II, do dispositivo constitucional, assim há a livre iniciativa do particular para desenvolver atividades educacionais, todavia deverá atender regras gerais e dependerá da autorização do poder público.

Dispondo quanto aos serviços públicos, embora utilizando de uma classificação diferenciada, Carvalho Filho (2015) discorre quantas as atividades que alcançam a coletividade, sendo consideradas um serviço público em uma visão genérica, todavia para o direito não são consideradas como serviço público

vez que não são pautadas no regime jurídico público, o ente público apenas exerce os poderes de fiscalização e regulação rotineiros sobre estas atividades, não possuindo o condão de delimitar especificamente as atividades. O doutrinador exemplifica tal situação, dispondo que não são serviços públicos, embora auxiliem a coletividade, a assistência médica ou a assistência de ensino prestadas por entes privados, como entidades religiosas e Organizações não governamentais (ONGs).

Observando-se as classificações anteriormente destacadas, percebe-se que a educação é definida como um serviço social e não é exclusivo do Estado. Assim, há duas visualizações da educação. Enquanto em caráter particular não é considerada como um serviço público, porém quando considerada em caráter público, é delimitada como um serviço público, uma vez que o Estado tem o dever de prestá-la.

Com a delimitação dos serviços educacionais é imprescindível a abordagem quanto a gestão dos serviços públicos, que abrangem não apenas os serviços prestados diretamente e indiretamente pelo Estado, mas também as inovações como os consórcios e convênios públicos e quando ocorre a delegação dos serviços públicos com a parceria público privado, os contratos de gestão e as franquias. (DI PIETRO, 2014).

As formas de gestão em que há a delegação ao particular dependerão de critérios que se diferenciam conforme a classificação dos serviços. Os serviços sociais poderão ser exercidos através de contratos de gestão e na modalidade de concessão administrativa da parceria público privado; os serviços públicos comerciais podem ser geridos na forma de concessão tradicional, concessão especial na modalidade patrocinada e franquias; os serviços públicos comerciais em que não há a possibilidade de cobrança de tarifas é utilizada a concessão especial na modalidade administrativa. (DI PIETRO, 2014).

Conforme Bresser apud Peroni (2010), diversas atividades sociais não são exclusivas do estado, destacando-se as creches, escolas e universidades. Essas atividades podem ser orquestradas pela administração gerencial, pelo controle social ou pela constituição de quase-mercados.

Os desdobramentos acerca dos serviços públicos e da gestão corroboram para que haja a possibilidade de utilização da parceria público privado em serviços educacionais. A problemática a ser questionada envolve a possibilidade

da gestão de serviços pedagógicos, isto é, a gestão de uma escola, ocorrer na forma de parceria público privado.

Para a alocação dos serviços pedagógicos como não exclusivos do Estado é necessária uma abordagem geral do tema, isto é, observa-se se há métodos que destinam tais serviços a entes não pertencentes a estrutura da Administração Pública.

Conforme Peroni, Oliveira e Fernandes (2009), a reforma do estado criada por Bresser além de entabular o princípio da eficiência na Administração Pública, criou três frentes para a reforma do Estado: a privatização de atividades que podem ser controladas pelo mercado, a descentralização que é a transferência para o privado de serviços auxiliares e a publicização que é a transformação de uma entidade estatal em uma organização privada, mas sem interesses lucrativos. Assim os serviços sociais devem ser transferidos as organizações privadas sem fins lucrativos, mantendo o Estado seu papel de financiador.

No estado de Goiás há uma iniciativa a gestão compartilhada da educação com organizações sociais, baseando-se no princípio da eficiência. Conforme Souza e Flores (2017), no ano de 2016 o governo do estado publicou edital de chamamento público com intuito de se selecionar organizações sociais com os objetivos de gerenciamento, operacionalização e execução de atividades administrativas, e de apoio para a implantação e implementação de políticas pedagógicas.

A iniciativa do governo de Goiás retrata a destinação ou transferência de um percentual, pois é compartilhada com o poder público, da gestão escolar. Assim, o âmbito de serviços pedagógicos é destinado a uma organização social não pertencente à Administração direta, classificada como terceiro setor.

CONCLUSÃO

A concessão especial é um artifício que pode ser utilizado pelo poder público para transigir áreas estancas no país como a educação. Idealiza-se a atuação do ente privado em serviços pedagógicos, assim a gestão escolar também será de competência do particular o que possibilitará maior desenvoltura nas ações tomadas.

O intuito da parceria público privado na educação é libertar este serviço

público das limitações do Estado, assim haverá investimentos privados que possibilitarão novas técnicas, tecnologias e infraestrutura nas escolas públicas. A iniciativa se assemelha as *charters schools* nos Estados Unidos em que o ente privado é responsável pela gestão escolar.

Ressalta-se que a concessão especial não equivale a privatização, o poder público ainda será detentor da atividade, todavia a execução desta será de responsabilidade do parceiro privado por um prazo determinado, que também será responsável por investir na atividade.

Há condições específicas que garantem o interesse do particular nesta parceria como formas especiais de pagamento como a vinculação dos recursos à arrecadação de impostos, o compartilhamento de riscos, concessões de garantias e a instituição de um fundo especial.

Como destacado a educação quando concedida pelo poder público é definida como um serviço público social, o Estado tem a obrigação de prestá-la. Esta obrigação não implica que na impossibilidade da atuação do particular, assim a educação fornecida pelo poder público pode ter a atuação do ente privado, através de contratos de gestão e parceria público privado na modalidade administrativa.

No Brasil há casos de participação do particular na educação como das organizações sociais que auxiliam o poder público, a gestão democrática como no caso do Instituto Ayrton Senna e os sistemas de apostila. Inovadoramente o estado de Goiás abriu as comportas para a presença do terceiro setor na gestão da educação, com a iniciativa uma organização social organizará os serviços pedagógicos de determinadas escolas.

A sistemática criada pela reforma gerencial permite a adoção da concessão especial em serviços pedagógicos na área da educação, baseando-se por analogia na utilização das organizações sociais. A ideologia destacada nas duas medidas, utilização de organizações sociais e a parceria público privado, são iguais, ambas pretendem diminuir a dimensão do estado e implementar a ideologia do particular nos serviços sociais sem que haja a privatização.

A utilização da concessão especial na educação se adequa ao princípio da eficiência adotado pela Constituição da República, que prima pela disponibilização de serviços públicos de maneira adequada. A concessão especial é uma forma de desafogar o Estado, auxiliando-o a prestar um serviço essencial

como a educação de forma eficiente.

USE OF PRIVATE PUBLIC PARTNERSHIP IN EDUCATION: pedagogical services

ABSTRACT: The adoption of neoliberalist ideology enables new conceptions on the use of partnerships between the public and private entities, in this situation stands out the private public partnership in education. This article will underscored the fundamentals of this special concession as its institutes and differentials, as this concession is used in the comparative law and in Brazilian law in the area of education, emphasizing the charters schools used by the Foreigners countries in which there is the management of the private entity in pedagogical services. The concept of public services and the sizing of education in classifications is deepened. With the interaction comparative right and the framework of education as a non-exclusive public service, the facilitate of the use of the private public partnership in education, specifically in pedagogical services, will be observed. In order to obtain such results, bibliographical research was carried out and the hypothetical deductive method was used.

Keywords: Private public partnership. Charters Schools. Education.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. Escolas Charters nos EUA: Contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. **Educação e Filosofia**, 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/view/24613>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Planalto, 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Planalto**, Brasília DF, data publicação 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Planalto**, Brasília DF, data publicação 31 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 10 set. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Pleno ADI. 1923, Rel. Min. Ayres Britto, 16 de abril de 2015. Disponível em:
<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1739668>>. Acesso em: 23 maio 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, Erika Nunes. **Parceria Público-Privada: aspectos controvertidos**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal Fluminense. Disponível em:
<<http://www.repositorio.uff.br/jspui/bitstream/1/3136/1/ERIKA%20NUNES%20DIAS%20-%20MONOGRAFIA%20-%20VERS%c3%83O%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; SILVA, Raquel Lemos Alves. As parcerias público-privadas na administração pública moderna. **Fundação Getúlio Vargas**, 2014. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18912>>. Acesso em: 31 maio 2018.

KIEFER, Sandra Filomena Wagner. As parcerias público-privadas na área de educação: ensino Fundamental. **Publica Direito**, 2012. Disponível em:
<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=133b3752e52bae42>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

KRAWCZYK, Nora. Charter school: uma escola pública que caminha e fala como escola privada. **Carta Educação**, 2016. Disponível em:
<<http://www.cartaeducacao.com.br/entrevistas/charter-school-uma-escola-publica-que-caminha-e-fala-como-escola-privada/>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

OSHIMA, Flávia Yuri. Goiás terá escolas públicas com gestão privada. **Época**, 2015. Disponível em: < <https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/12/goias-tera-escolas-publicas-com-gestao-privada.html>>. Acesso em: 23 maio 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **SciELO**, 2012. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/a03v23n2.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

_____. Redefinições no papel do estado: parcerias público/privadas e a gestão da educação. **Anpae**, 2010. Disponível em:
<<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/123.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Estado e Terceiro Setor: as novas regulações entre o público e o privado e a gestão da educação básica brasileira. **Scielo**, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0730108>>. Acesso em: 31 maio 2018.

RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte. **Fundação Getúlio Vargas**, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15197/Dissertac%cc%a7a%cc%83o%20Bruno%20Versa%cc%83o%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso: em 03 mar. 2018.

SANTOS, Kildo Adevair dos Santos. **Parcerias público-privadas no ensino fundamental e na educação infantil**: implicações na gestão da escola pública e no trabalho docente. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-92QP7K/parcerias_p_blico_privadas_no_ensino_fundamental_e_na_educa__o_in_fantil.pdf?sequence=1>. Acesso em: 06 abr. 2018.

SOUZA, Fábio de Araujo; Flores, Maria Marta Lopes. Uma análise sobre a implementação das Organizações Sociais nas escolas de Goiás: os recursos públicos em questão. **UFSCAR**, 2017. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/1604/577>>. Acesso em: 31 maio 2018.