

A CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO COMO ALTERNATIVA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA DOS POLOS MUNICIPAIS DE APOIO PRESENCIAL UAB DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

VITÓRIA/ES ABRIL/2017

JULIANO PEREIRA BOSSATO - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - bossatto@hotmail.com

LUIZ CARLOS ZARDINI JUNIOR - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - jzardini@gmail.com

MARGARETH VETIS ZAGANELLI - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - mvetis@terra.com.br

Tipo: INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA (IC)

Natureza: DESCRIÇÃO DE PROJETO EM ANDAMENTO

Categoria: ESTRATÉGIAS E POLÍTICAS

Setor Educacional: EDUCAÇÃO SUPERIOR, EDUCAÇÃO CONTINUADA EM GERAL

RESUMO

A presente pesquisa apresenta soluções para as dificuldades encontradas pelos gestores de polos municipais de EAD no que se refere às possíveis alternativas de financiamento de suas infraestruturas. Entre elas, a concessão remunerada de uso do espaço dos polos, mediante processo licitatório, às instituições de ensino privadas. Essa hipótese ainda é rechaçada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), mas atualmente é vista como uma possibilidade, diante da aprovação do novo Marco Legal da EaD, consubstanciado na Resolução 01/2016 do Conselho Nacional de Educação (CNE). Nesse sentido, o estudo inova trazendo à tona as discussões da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), que acenam no sentido da adoção de parcerias público-privadas como possibilidade de superação dos desafios financeiros.

Palavras-chave: Educação a distância. Sistema UAB. gestão de polo EaD. concessão remunerada de bens públicos

AGRADECIMENTOS

Aos professores do curso de Mestrado em Gestão Pública da UFES, em especial à profa. Margareth Vetis Zaganelli, estimada orientadora, pelo incentivo, pela dedicação e pelo carinho no desenvolvimento deste projeto.

1 - INTRODUÇÃO

O estado de escassez de recursos financeiros pelo qual o Brasil vem passando nos últimos anos tem imposto aos gestores públicos e privados a tomada de decisões estratégicas para a redução de custos e a busca por alternativas que possam viabilizar seus empreendimentos a fim de que prossigam em atividade mesmo no momento de crise. Na realidade vivenciada na gestão de polos municipais de Educação a Distância (EAD) não é diferente. Seus gestores enfrentam enormes desafios de cunho financeiro, pois dependem exclusivamente do orçamento público para o financiamento da infraestrutura física, de equipamentos e de pessoal. Além disso, os municípios têm como prioridade a oferta de ensino fundamental e educação infantil, conforme prevê o art. 211, §3º da Constituição de 1988.

Diante disso, podemos supor que diversos municípios não contam com recursos extras que possam ser investidos na educação de nível superior. Nesse contexto, a concessão dos espaços físicos dos polos à iniciativa privada pode mostrar-se uma fonte alternativa legal, portanto, possível de captação de recursos pelo município para a manutenção da oferta do ensino superior e de especializações. Por outro lado, existe a vedação por parte da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do funcionamento de Instituições de Ensino Superior (IES) particulares no mesmo espaço em que se oferta cursos do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

No entanto, em março de 2016, com a publicação da Portaria 01/2016 do Conselho Nacional de Educação (CNE), inúmeras discussões, capitaneadas pela Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), sob as quais se debruçam os debates sobre a possibilidade de parcerias-público privadas, podem culminar na autorização do compartilhamento de polos entre as IES privadas e o sistema público, integrado pelo Sistema UAB.

2 - OBJETIVOS

O presente trabalho revela as alternativas de financiamento da infraestrutura de funcionamento dos polos UAB no Estado do Espírito Santo e aponta para mecanismos legais que possibilitam o poder público e a iniciativa privada a atuarem em parceria.

3 - METODOLOGIA

De abordagem qualitativa, este estudo tem como métodos a coleta de dados, a realização de entrevista estruturada e a observação do universo estudado, bem como

um referencial teórico baseado em pesquisa bibliográfica realizada por meio da análise da legislação pertinente ao tema, como livros, periódicos e artigos em repositórios virtuais.

3.1 Descrição do objeto estudado

O universo da pesquisa, segundo Vergara (2007, p. 50) compreende “um conjunto de elementos (empresas, produtos, pessoas, por exemplo) que possuem as características que serão objeto de estudo”, enquanto a “amostra é uma parte do universo (população), escolhida segundo algum critério de representatividade”. Dessa forma, a presente pesquisa tem como universo a Secretaria de Ensino a Distância (SEAD) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que está presente em 27 polos de apoio presencial da UAB, estrategicamente distribuídos por todas as regiões do estado do Espírito Santo, nos municípios de Afonso Cláudio, Alegre, Aracruz, Baixo Guandu, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Colatina, Conceição da Barra, Domingos Martins, Ecoporanga, Itapemirim, Iúna, Linhares, Mantenedópolis, Mimoso do Sul, Montanha, Nova Venécia, Pinheiros, Piúma, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Mateus, Vargem Alta, Venda Nova, Vila Velha e Vitória (SEAD, 2017).

A organização estrutural do Sistema UAB na UFES inclui, além dos polos de apoio presencial, laboratórios específicos, biblioteca e envolve tutores presenciais, coordenadores dos polos, tutores a distância e coordenadores acadêmicos. Os alunos dos cursos ofertados na modalidade EAD contam ainda com uma plataforma interativa, com os mais modernos recursos tecnológicos de informação e comunicação, que auxiliam o aprendizado (POLOS, 2017). Entretanto, a amostra analisada é composta pelo exame das condições financeiras de oito polos, sendo oito gestores de polos UAB e oito gestores de educação do município onde o polo se localiza, contemplando dois polos em cada Macrorregião de Gestão Administrativa do Espírito Santo (Metropolitana, Norte, Central e Sul), com a análise do orçamento do município destinado à manutenção da atividade do polo.

Entre os anos de 2002 e 2014, a UFES ofertou um total de 10 cursos superiores de graduação a distância. O último processo seletivo para ocupação de vagas na EAD aconteceu em maio de 2014. Foram ofertadas 2.056 vagas, distribuídas em sete cursos de graduação (cursos de licenciatura em Artes Visuais, Biologia, Filosofia, Física, História, Pedagogia e Química). Mais de sete mil candidatos participaram da disputa. Atualmente os cursos acima descritos estão em andamento, com a oferta do 5º e do 6º semestre, totalizando 1800 alunos matriculados. O custo de manutenção das atividades de um polo, segundo levantamento preliminar extraído da análise das entrevistas

dirigidas aos seus gestores, é de R\$ 130 mil reais (SEAD, 2017).

Um exemplo de uma parceria-público privada bem sucedida vem da Europa. O Projeto “*Career-Space*” ou Espaço-Profissional é uma parceria formada por companhias de tecnologia como a *Cisco Systems* e a *Intel* com a Associação Europeia Industrial de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), cuja proposta é a de cooperar com o desenvolvimento do conhecimento econômico. Aqui no Brasil, temos, em proporções menores, como caso de parceria entre setor público e privado com foco na educação, temos o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares – PROGESTÃO, desenvolvido pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). A iniciativa conta com o apoio da Fundação Ford, da Universidade Nacional de Educação a Distância da Espanha (Uned), da Fundação Roberto Marinho e das secretarias estaduais de Educação de 17 estados: Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins e Sergipe (MACHADO, 2004 p.13).

4 - REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 - Novo Marco legal da EAD no Brasil

No âmbito da regulamentação da EAD no Brasil, a Câmara de Educação do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES), homologou o parecer CNE/CES Nº 567/2015 e aprovou no dia 10 de março de 2016 a Resolução CNE/CES Nº 01/2016, que disciplina as diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade EAD. Surgiu assim, o novo Marco Legal da EAD (ANPED, 2016). Entre as inovações trazidas pela Resolução 01/2016 CNE/CES, destaca-se a possibilidade de parcerias para instalação de polos, tratada no terceiro capítulo. Que, de longe, é o assunto que mais interessa aos estudiosos de direito educacional. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2016).

Trata-se de um novo tema incluído na norma e que não havia sido tão bem detalhado anteriormente. Assim, conforme prevê o Art. 7 da referida resolução, ficam expressamente permitidas as parcerias entre IES credenciadas para EAD e outras IES e o compartilhamento de polos entre IES credenciadas, com destaque para a permissão indireta de parcerias com empresas que não são caracterizadas como instituições de ensino.

Com isso, surgiu a discussão sobre a possibilidade de autorização do compartilhamento

de polos entre as IES privadas e o sistema público integrado pelo Sistema UAB. Essa hipótese tem sido ventilada pela ABED, que, em encontro com o presidente da CAPES em 26 de agosto de 2015, sugeriu “[...] ser verificada a possibilidade de ampliar a atuação da UAB por meio de parcerias público-privadas que ampliem a democratização do acesso à Educação Superior [...]” (ABED, 2015).

Todavia, essa discussão vai de encontro às normas atuais da UAB, que determinam que o espaço físico destinado ao polo deve ser de uso exclusivo das instituições credenciadas no Sistema UAB, mesmo que seja compartilhado com alguma escola no município. O que deixa bem claro que, até então, o espaço do polo da UAB não pode ser utilizado por instituições de ensino privadas (CAPES, [2010 ?], p. 3).

Assim, considera-se de extrema relevância discutir os aspectos legais da nova resolução, tanto quanto a possibilidade de atuação dos setores público e privado no mesmo espaço físico, quanto às formas legais que regulamentariam essa parceria, sem deixar de preservar os referenciais de qualidade exigidos pela Capes. Portanto, entende-se que tal parceria pode contribuir para a manutenção dos Polos de EAD nos municípios e potencializar sua função social como espaço de formação profissional em todos os níveis de educação.

4.2 - A concessão de uso dos polos municipais de apoio presencial como alternativa de financiamento da infraestrutura

A baixa oferta de cursos nos polos é uma realidade que tem preocupado os gestores, visto que o espaço representa, para muitos municípios, a única referência em oferta de cursos superiores, de aperfeiçoamento e de especialização próximos de sua residência. Assim, destaca-se a função social do polo como ambiente de formação profissional, sendo característica eminentemente de interesse público. Dessa forma, a possibilidade da oferta de cursos das IES privadas nesses espaços fortalece a educação do município, e permite que essas instituições possam atuar em nichos onde as IES públicas não atuam, atendendo a uma demanda mais ampla por outras áreas de formação profissional até então não disponíveis no polo. (OURIQUES, et al, 2012).

Nesse sentido, como forma de regulamentar essa parceria, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe do instituto das concessões, mais precisamente aplicado ao caso concreto, a concessão de uso de bem público, conceituada pelo renomado professor Carvalho Filho (2008. p.1082), “[...] o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere a pessoa determinada o uso privativo de bem público, independentemente do maior ou menor interesse público da pessoa concedente”. Cabe aqui ressaltar que entre

as características deste instituto, a mais marcante é a bilateralidade, razão pela qual as mesmas se formalizam por contrato administrativo, sendo assim regulamentados pela Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93). No entanto, de acordo com Carvalho Filho (2008, p.1083) a decisão de se conferir a utilização privativa do bem público é discricionária, ou seja, submete-se ao juízo de conveniência e oportunidade, que necessitam ser devidamente motivadas pela Administração.

Carvalho Filho (2008, p.1083) classifica o contrato de concessão de uso de bem público em duas espécies: concessão gratuita de uso de bem público e a concessão remunerada de uso de bem público. No caso em estudo, trata-se de concessão remunerada, pois o intuito de ceder ao particular o espaço do polo é obter em contrapartida recursos financeiros que sejam capazes de manter toda estrutura em funcionamento. Aqui, cabe salientar, que não se pode perder de vista que, para ser considerado apto pela CAPES, o polo deve permanecer em condições compatíveis com os referenciais de qualidade estabelecidos. Regras essas que devem ser explícitas no instrumento convocatório de licitação, deixando claro aos interessados em firmar o contrato de concessão com o município.

Nesse sentido, cabe esclarecer que esse contrato confere ao concessionário um direito pessoal, intransferível a terceiros. A relação que se estabelece é obrigacional entre o concedente (Administração) e o concessionário (particular contratado), da qual a lei geral de licitações, Lei 8.666/93, não trata especificamente, mas que não quer dizer que esteja afastada. Isso porque o art. 37, XXI, da Constituição da República impõe a regra de licitar obras, serviços, compras e alienações, sendo esta última gênero do qual o objeto de nosso estudo é espécie (Di Pietro 2008, p.658).

Diante disso, fica evidente que o contrato a ser celebrado entre as partes deve ser precedido de licitação, salvo inviabilidade devidamente comprovada, nos termos do artigo 2º da Lei 8.666/93, que silencia quanto à modalidade a ser utilizada, porém resguarda os princípios afetos a esse tipo de certame. E ainda, acerca da modalidade de licitação a ser utilizada na concessão administrativa de uso de bem público o acórdão do Tribunal de Contas da União Nº 540/2008, decidiu que na concessão de direito real de uso, o gestor tem maior flexibilidade para escolher a modalidade licitatória, pois necessita observar estritamente as regras do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, que trata exatamente dos limites de valores (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2008).

Em função disso, entendemos que existe uma certa liberdade na escolha da modalidade a ser utilizada para a concretização do processo licitatório de concessão administrativa de uso de bem público, uma vez que a Lei não elegeu uma modalidade específica para

o seu processamento. Isso decorre da interpretação de que a concessão administrativa pode ser considerada um serviço, não um bem público em si caracterizado, e sim a exploração de um espaço público para que nele se realize atividade de interesse público, sendo que a Administração será remunerada mensalmente pelo uso da área. Dessa forma, o beneficiário imediato do serviço não é a Administração e sim a coletividade.

Esta é uma forma viável de parceria que, no cenário estudado, contribui para manter a estrutura do polo em funcionamento, cumpre a finalidade à qual foi dada ao espaço físico e colabora com ajuda financeira para investir na constante atualização dos recursos tecnológicos, bibliotecas e laboratórios, requisitos exigidos pela CAPES na avaliação do espaço para considerá-lo apto a receber os cursos das IES públicas integradas pelo Sistema UAB.

Diante disso, entendemos que, partindo do princípio de que o município é o único responsável pela manutenção da infraestrutura física dos polos, de que a CAPES não oferece aportes financeiros para investimento em infraestrutura, nem para os núcleos UAB das universidades públicas, tampouco para os polos municipais de apoio presencial, do ponto de vista legal, é plenamente possível a concessão do espaço dos polos às IES privadas interessadas em lá ofertar cursos, isso é, desde que o município realize o devido processo licitatório com as formalidades e obedecendo aos princípios a ele inerentes.

Contudo, essa possibilidade ainda encontra resistência por parte da CAPES, que insiste em vedar a permanência de cursos de IES privadas nos polos onde são ofertados os cursos do Sistema UAB. Entretanto, tal regra pode ser considerada potencialmente arbitrária, pois segundo Carvalho Filho (2008, p.1083) “a celebração de contrato de concessão de uso depende da aferição, pelos órgãos administrativos, da conveniência e oportunidade em conferir a utilização privativa do bem ao particular”. Assim, chegamos à constatação de que não cabe à CAPES exercer esse juízo de conveniência e oportunidade, pois é prerrogativa do município dar finalidade aos bens públicos que integram seu patrimônio.

No mesmo sentido, quanto à normatização da educação, assevera Gomes, (2009, p.24), “[...] se as leis estão desatualizadas em face da realidade social ou são transplantadas de outra realidade, como plantas exóticas, tornam-se mera formalidade [...]”. Destarte, mais valioso que o formalismo legal é a adequação à realidade e o consequente atendimento à função social das instituições. Sobretudo, há que se buscar um equilíbrio nessas normas regulamentadoras, pois o conflito em nada colabora para o avanço da

expansão da educação no país. Da mesma forma que será uma perda inestimável para os polos o descredenciamento para oferta dos cursos do Sistema UAB, a subutilização do espaço representa para o município um prejuízo em matéria de finalidade dos recursos destinados a construção e manutenção do polo em atividade.

5 - CONCLUSÃO

Com os cortes nos gastos públicos promovidos pelo governo federal o Sistema UAB corre o risco de perder seu protagonismo de política pública de expansão do ensino superior no país, devido à baixa oferta de cursos superiores nos polos municipais de apoio presencial que o integram. Além disso, os gestores de polo enfrentam um dilema: depender exclusivamente do orçamento público (da prefeitura), que mal cumpre a obrigação legal de oferecer o ensino básico, quiçá contar com recursos extras para a oferta de ensino superior e especializações. Dessa forma, na busca por alternativas, identificamos que a concessão à iniciativa privada, como uma fonte viável de captação de recursos a serem destinados à manutenção das atividades dos polos, inegavelmente é de interesse público, e por isso não pode ser cerceada pela vontade de outro ente federativo.

Corroborando ao nosso entendimento, após o advento do novo Marco Legal da EAD, a Resolução 01/2016 do CNE, a ABED tem defendido a possibilidade de parcerias-público privadas, o que pode culminar na autorização do compartilhamento de polos entre as IES privadas e o sistema público, integrado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil. Entendemos, assim, que deve haver um equilíbrio de entendimento da novel norma regulamentadora para que, não só a partir da análise baseada estritamente na letra da Lei, mas também no bom-senso, é que chegaremos a um consenso que realmente pode colaborar para o avanço da expansão da EAD no país.

Assim, com a conclusão da presente pesquisa não se esgotam as possibilidades para a solução do problema proposto, entretanto, percebe-se que com o seu objetivo geral alcançado, existem soluções viáveis e possíveis. Sendo assim, além de uma importante fonte de informação aos estudiosos da gestão de polos municipais de apoio presencial UAB, trata-se de uma relevante contribuição para a transformação de uma realidade.

6 - BIBLIOGRAFIA

ABED discute o novo marco regulatório para a educação a distância em visita ao presidente da Capes. **ABED**. São Paulo, 27 ago. 2015. Disponível em: http://www.abed.org.br/site/pt/midioteca/noticias_ead/1337/2015/08/abed_discute_o_novo_marco_regulat

orio_para_a_educacao_a_distancia_em_visita_ao_presidente_da_capes Acesso em: 12 mai. 2016.

APROVAÇÃO de Diretrizes Nacionais para oferta de Programas e Cursos de Educação Superior à Distância. **ANPED**. Entrevista concedida por Luiz Dourado. Rio de Janeiro, 14 mar. 2016. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/aprovacao-de-diretrizes-nacionais-para-oferta-de-programas-e-cursos-de-educacao-superior> Acesso em: 12 mai. 2016.

BRASIL. Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. Publicada no diário Oficial da União em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 12 mai. 2016.

_____. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm Acesso em 14 mai. 2016.

_____. Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006. **Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm Acesso em 02 jun. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 540/2008, Plenário. Relator: Min. Guilherme Palmeira. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 04 abr. 2008. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 05 jun. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Resolução nº 1, de 11 de março de 2016. **Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192 Acesso em 02 jun. 2016.

_____. Parecer 564/2015, aprovado em 10

de dezembro de 2015. **Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=31361-parecer-cnec-564-15-pdf&category_slug=dezembro-2015-df&Itemid=30192 Acesso em 02 jun. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Candido Alberto da C. **A legislação que trata da EAD**. In: LITTO, Frederic M.; FORMIGA, Marcos (Org.). Educação a distância: o estado da arte. 1. ed. São Paulo: Pearson Education, 2009.

MACHADO, M.A. de M. **Progestão: Guia didático. Brasília: CONSED Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001**. Reimpressão: São Paulo, 2004.

OURIQUES, Rafael Nietzsche Renzetti et al. **Gestão de Polos e Políticas de Financiamento: Desafios e Oportunidades na Área Financeira**. Disponível em: Acesso em 17 mai. 2016.

POLOS de apoio presencial do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB: orientações para mantenedores e gestores. **Diretoria de Educação a Distância (DED) da Capes**. Brasília, 2010 [?]. Disponível em: Acesso em 12 mai. 2016.

SEAD. **Sobre a SEAD**. Disponível em: Acesso em 6 mar. 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 9 Ed. 2007.