UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

UM ESTUDO SOBRE PPPs NA EDUCAÇÃO:
O Caso das UMEIs em Belo Horizonte

JOÃO PEDRO OLIVEIRA ROBSON

Belo Horizonte

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

UM ESTUDO SOBRE PPPs NA EDUCAÇÃO:
O Caso das UMEIs em Belo Horizonte

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.
Orientador: Frederico Poley Martins Ferreira

JOÃO PEDRO OLIVEIRA ROBSON

Belo Horizonte

2022

FICHA DE APROVAÇÃO

João Pedro Oliveira Robson

UM ESTUDO SOBRE PPPs NA EDUCAÇÃO:
O Caso das UMEIs em Belo Horizonte

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais – Bacharelado em Gestão Pública, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública, pela seguinte banca examinadora:

_____

Prof. Frederico Poley Martins Ferreira
Departamento de Ciência Política/UFMG (Orientador)

_____

Prof. José Ângelo Machado
Departamento de Ciência Política/UFMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 04 de janeiro de 2022

RESUMO

Esta monografia teve por objetivo descrever e analisar a Parceria Público Privada que a Secretaria Municipal de Educação em Belo Horizonte realizou para ampliar a oferta de vagas na Educação Infantil e como a PPP na Educação pode auxiliar a Rede de Ensino. Com o aumento da quantidade de vagas necessárias, a prefeitura do município determinou que a solução para o déficit existente seria pela via da PPP, um projeto pioneiro. O modelo da PPP determinava a construção das unidades e prestação de serviços não pedagógicos através do investimento privado. Realizando uma análise com pesquisa bibliográfica e documental, buscou-se dados referentes à matrícula dos alunos com idade compatível com o ensino infantil, além de dados do monitoramento do PNE. Por fim, foram analisados dados disponibilizados em *sites* especializados. Foi organizado um banco de dados consolidando as informações, cuja análise do cruzamento das informações possibilitou identificar a evolução do tratamento do problema. Foi identificado um aumento na ocupação em cada um dos anos, para o quantitativo de matrículas na Rede Municipal de Ensino, também foi possível verificar que se ampliou a quantidade de vagas disponíveis para a Educação Básica e que há pouca variação na quantidade de alunos por turma. Analisando a progressão histórica do público-alvo que frequenta a escola, foi identificado uma evolução robusta para o período analisado. A analise especificamente da PPP, verificou-se um aumento de aproximadamente 83% de disponibilização de vagas comparando os anos de 2013 com 2014, e um aumento de aproximadamente 45% na disponibilização de vagas comparando os anos de 2014 com 2015. Com relação ao aumento da disponibilidade de tempo da administração da Umei para atividades pedagógicas, foi possível afirmar que há ganho de tempo para os diretores das unidades. Em conclusão identificamos o potencial amplificador, no que diz respeito não apenas à oferta de vagas, mas na qualidade da infraestrutura e dos serviços não pedagógicos, porém, existem algumas considerações a serem tomadas com relação à efetividade do modelo, sendo a principal crítica relativa à ocupação das Umeis.

PALAVRAS-CHAVE: EDUCAÇÃO. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. EDUCAÇÃO INFANTIL.

ABSTRACT

This monograph aimed to describe and analyze the public-private partnership that the Municipal Ministry of Education of Belo Horizonte has put in place to expand the supply of places in early childhood education and how the PPP in the education can help the education network. With the increase in the number of places needed, the town hall determined that the solution to the existing deficit would go through the PPP, a pioneering project. The PPP model determined the construction of units and the provision of non-educational services through private investment. By carrying out an analysis with bibliographical and documentary research, data referring to the schooling of pupils of an age compatible with early childhood education were sought, in addition to the data resulting from the monitoring of the PNE. Finally, the data available on specialized sites were analyzed. A database was organized to consolidate the information, whose analysis of the crossing of information made it possible to identify the evolution of the treatment of the problem. An increase in occupancy was identified in each of the years, for the number of registrations in the municipal education network, it was also possible to verify that the number of places available for basic education was increased and that there is little variation in the number of students per class. By analyzing the historical progression of the target audience attending school, a robust development was identified for the period analyzed. Analyzing specifically the PPP, there was an increase of approximately 83% in the availability of vacant positions comparing the years 2013 with 2014, and an increase of approximately 45% in the availability of vacant positions by comparing the years. years 2014 with 2015. Regarding the increase in the time available to the administration of Umei for educational activities, it was possible to affirm that there is a saving of time for the directors of the units. In conclusion, we have identified the potential amplifier, with regard not only to the supply of places, but in the quality of infrastructure and non-educational services, however, there are some considerations to be taken in relation to the efficiency of the model, the main criticism being related to the occupation of Umeis.

KEYWORDS: EDUCATION. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS. EARLY CHILDHOOD EDUCATION.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Panorama dos PPPs na Educação.....17

FIGURA 2 – Progressão Matrículas da Rede Municipal de Belo Horizonte - Ensino Regular.....29

FIGURA 3 – Crianças de 0 a 3 anos que frequentam a escola – Belo Horizonte.....30

FIGURA 4 – Crianças de 4 e 5 anos que frequentam a escola – Belo Horizonte.....31

FIGURA 5 – Média de Alunos por Turma da Rede Municipal de Belo Horizonte.32

FIGURA 6 – Ocupação das Umeis nos anos de 2016 e 2019.....34

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Número de Matrículas da Rede Municipal de Belo Horizonte-Ensino Regular.....29

QUADRO 2 – Média de Alunos por Turma da Rede Municipal de Belo Horizonte.....30

QUADRO 3 – Análise do número de matrículas em função da capacidade de atendimento.....33

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....12

2 AS PPP'S E O PIONEIRISMO DE BELO HORIZONTE.....15

2.1 As Parcerias Público-Privadas.....15

2.2 As Parcerias Público-Privadas na Educação.....16

2.3 Exemplos de Parceria Público Privada na Educação.....18

2.4 O Pioneirismo de Belo Horizonte.....19

2.5 Sobre a Queda da Fecundidade.....20

3 CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO.....22

3.1 Breve Histórico da Educação no Munícipio de Belo Horizonte...22

3.2 A Rede de Assistência do Ensino Infantil.....23

3.3 A PPP como potencializador do Sistema de Educação Infantil....24

4 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO CASO DAS UMEIs EM BELO HORIZONTE.....26

4.1 A PPP na Educação de Belo Horizonte.....26

4.2 O Impacto da PPP na Rede de Educação Infantil de Belo Horizonte.....28

4.3 Considerações acerca da PPP na Educação.....33

5 CONCLUSÃO.....36

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....39

1 INTRODUÇÃO

A educação é um tema recorrente na discussão de políticas públicas para a redução da desigualdade social e da pobreza, parte de grande importância na dinâmica dos países para o desenvolvimento econômico e social. Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF88), tornou-se dever do Estado a garantia de “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF88, art 208, inciso IV). Ficou estabelecido também que a educação infantil deve ser protagonizada no âmbito municipal, com participação dos estados e da União. Uma vez que informações fornecidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) consideram como público do Ensino Infantil a faixa etária de 0 (zero) até 6 (seis) anos de idade, esta será a faixa considerada como Ensino Infantil nesta monografia.

Considerando o contexto brasileiro, com vasta extensão territorial, amplas diferenças regionais e dinâmicas complexas, bem como a transição para um paradigma mais liberal, que possibilita uma redefinição da atuação do Estado, que de acordo com DI PIETRO (2015) mantém atividades essenciais típicas, bem como atividades socioeconômicas, com uma perspectiva de auxílio à iniciativa privada de interesse público pela via do fomento (DI PIETRO, 2015 p22). Dentre as formas de fomento, uma das mais utilizadas é através do regime de parceria entre o setor público e o privado.

As Parcerias Público Privadas foram regularizadas na administração pública a partir do ano de 2004, quando sua legislação foi aprovada no Brasil – através da Lei Federal nº. 11.079/2004 (Brasil, 2004). Em Belo Horizonte já aconteceram Parcerias Público Privadas para a construção e administração em diversas áreas, mas no âmbito da educação essa modalidade foi novidade não só em Belo Horizonte, mas no país inteiro.

Segundo Andrade Ferreira (2016), a década dos anos 2000 trouxe grandes mudanças nos fundamentos do Ensino Infantil, iniciando com o aumento das publicações do Ministério da Educação (MEC) com orientações para as atividades, bem como estabelecendo parâmetros pedagógicos e de infraestrutura nos estabelecimentos voltados para o atendimento ao público do Ensino Infantil. Para além, em cumprimento de determinação constitucional, foi elaborado o Plano Nacional de Educação (PNE) criado em junho de 2014 pela

lei n° 13.005, composto por 20 metas que “visam democratizar o acesso à educação, melhorar a qualidade do ensino básico, superior e profissional, além de metas que buscam erradicar desigualdades entre os mais diversos grupos historicamente excluídos da sociedade brasileira, como indígenas e portadores de deficiência” (ANDRADE FERREIRA, 2016, p.20).

A Meta 1 do PNE 2014-2024, trata sobre a Educação Infantil, e visa:

> Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014a)

No ano de 2019, de acordo com o Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE), o Indicador 1A (percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola/creche) estava em 94,1%, dos 100% previstos. Já para o Indicador 1B (percentual da população de 0 e 3 anos que frequenta a escola/creche) atingiu 37% dos 50% previstos.

Para alcançar os objetivos propostos na Meta 1 do PNE, Andrade Ferreira (2016) afirma que existem diversas estratégias, sendo uma das mais relevantes o levantamento de demanda em creches nos municípios. Existe ainda o “incentivo de articulação com entidades beneficentes de assistência social na área de educação com vistas à expansão da oferta em creches na rede escolar pública” (ANDRADE FERREIRA, 2016, p.21).

Essa articulação mencionada se tratou inicialmente da criação de uma rede de assistência através de convênios e parcerias, sendo notadamente a ampliação de matrículas custeadas por recursos públicos em instituições privadas uma das mais impactantes, por efetivar o acesso à Educação Infantil (ADRIÃO; PERONI, 2009, p.111). Por meio do convênio com creches, era possível para o gestor público atingir as metas impostas pelo PNE, reduzindo o déficit de vagas. A alternativa oferecida pelo município para o acesso ao Ensino Infantil era através das Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI).

Em 2008, Belo Horizonte possuía 40 UMEIs em funcionamento. O tema da educação infantil ganhou destaque durante a campanha para a prefeitura de Belo Horizonte, e o então prefeito[1] prometeu atingir a marca de 100 UMEIs durante seu mandato. Para atender a esta promessa, o prefeito sugeriu que fosse

1 Marcio Araújo de Lacerda (Leopoldina - MG, 22 de janeiro de 1946) foi o prefeito do município de Belo Horizonte de 1º de janeiro de 2009 até 31 de dezembro de 2016.

realizada a implementação por meio de Parceria Público Privada. A então Secretária da Educação[2], teria um grande desafio: tornar realidade uma ideia que não apoiava. O desafio era imenso visto que seria necessário convencer toda a base regional do seu partido sobre as vantagens da PPP como solução para o problema da educação infantil na cidade. O autoconvencimento e o convencimento do partido vieram a partir da elaboração da proposta de parceria, quando ficaria acordado que a iniciativa privada se ocuparia dos aspectos não pedagógicos das UMEI.

Nesse sentido, o objetivo desta monografia é analisar as parcerias público-privadas como uma ferramenta de fornecimento de serviços educacionais no Brasil. Sobretudo, avaliando os resultados obtidos pelos contratos pioneiros de PPP no setor educacional na cidade de Belo Horizonte em Minas Gerais.

O ponto central da pesquisa, nesse sentido, é descrever e analisar a Parceria Público Privada que a Secretaria Municipal de Educação em Belo Horizonte realizou para ampliar a oferta de vagas na Educação Infantil. Dessa forma, serão investigadas a natureza, exigências e características dessa parceria.

No Capítulo 2, será apresentado o contexto das PPPs e do pioneirismo da capital mineira no caso da PPP na educação, abordando também o debate sobre a recente mudança demográfica, com a queda de fecundidade na população e alterações no planejamento urbano. Já no Capítulo 3, será discutido o sistema de educação infantil no município, apresentando o histórico e características da rede municipal de atendimento, bem como a discussão sobre o papel da PPP nesta rede. Em seguida, no Capítulo 4, será apresentado o estudo do caso da PPP na educação de Belo Horizonte, com os detalhes do projeto, bem como resultados e demais informações. Por fim, no Capítulo 5, será feita a conclusão e apresentação de considerações finais.

2 Macaé Maria Evaristo dos Santos (São Gonçalo do Pará, 3 de abril de 1965) foi Secretária de Educação de Belo Horizonte do município de Belo Horizonte de 1º de janeiro de 2009 até julho de 2012.

2 AS PPPS E O PIONEIRISMO DE BELO HORIZONTE

2.1 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Embora não haja clareza sobre o grau, natureza e significado das PPP, à luz de algumas modalidades, as PPP podem ser caracterizadas como uma ligação entre a área governamental e privada para um empreendimento particular, com associação sincrónica de áreas governamentais e privadas, com um acordo para partilhar as despesas, vantagens, perigos e prémios. No âmbito das PPP, os órgãos da área pública reúnem-se com entes da área privada e buscam entrar numa relação de negócios para alcançar um objetivo geralmente partilhado que, adicionalmente, atinge os alvos individuais. Os dois devem consentir em cooperar na realização de um programa, e devem ter um trabalho razoável na operação pretendida. De acordo com Rodrigues,

> A expressão Parceria Público-Privada (PPP) é normalmente utilizada para descrever uma ampla gama de arranjos entre o setor público e empresas privadas, os quais visam atingir objetivos definidos por políticas públicas. De fato, não há internacionalmente uma única definição consensual do que são as PPPs (2015, p. 26).

Portanto, pode-se estabelecer PPPs como uma parceria entre um ente público e um ou mais privados para a realização de serviços de interesse público, onde a responsabilidade é majoritariamente do ente privado envolvido. Mesmo que a prática de parcerias tenha perdurado por séculos, o termo Parceria Público-Privada foi popularizado apenas em 1970.

Com a regularização das PPPs, pela Lei nº 11.079/2004, a licitação e contratação de parceria público-privada começou a tornar-se uma maneira de superar a indisponibilidade financeira do Estado, aliada ao modelo de gestão com foco na eficiência da iniciativa privada, fortemente inspirada pelas experiências estrangeiras. Segundo DI PIETRO, a lei regulamenta duas modalidades de concessão – a patrocinada e a administrativa, conforme caracteriza a autora:

> Na concessão patrocinada, essa contribuição soma-se à tarifa cobrada do usuário. Na concessão administrativa, toda a remuneração fica por

> conta do poder público, porém com a vantagem, para o mesmo, de que ela somente se iniciará após o início, total ou parcial, da prestação do serviço. (DI PIETRO, 2015 p.147)

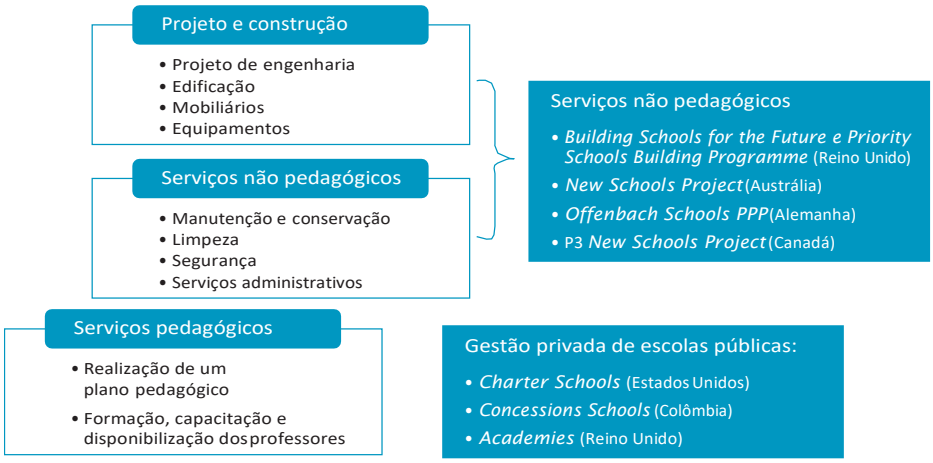
De acordo com FERNANDEZ (2019, p.391), “trata-se de uma ampliação do modelo de concessão” em que “o poder público passa a ser responsável, em parte ou no todo, pelo pagamento ao privado de um montante que remunere tanto os investimentos realizados quanto sua operação”. Deste modo, é possível realizar empreendimentos públicos que antes eram considerados economicamente inviáveis. Definida no Art. 2º da Lei 11.079/2004 (BRASIL, 2004), a concessão administrativa é um contrato de prestação de serviços em que a administração pública seja uma usuária direta ou indireta, em que a empresa é remunerada pelo governo - ou seja, sem cobrança de tarifas dos usuários diretos dos serviços, podendo ocorrer como veremos adiante, quando uma empresa é contratada para construir uma escola.

Já a modalidade patrocinada compreende a concessão de serviços ou obras públicas na qual Administração Pública realiza contraprestação ao ente privado, ou seja, o Estado “patrocina” a concessão. A contraprestação por parte do Estado tem como fim possibilitar a concretização e a realização do estipulado para manter a operação em andamento e gerando lucros.

2.2 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO

A figura abaixo exemplifica o que foi dito sobre os modelos contratuais de PPPs, onde observa-se a distinção entre os contratos de prestação de infraestrutura por parte do agente privado e os contratos em que o agente público financia todas as operações pedagógicas realizadas pelo setor privado nas escolas.

FIGURA 1 – Panorama das PPPs na Educação



Fonte: Fernandez, R.N. ; ROSA, T. C. ; CARRARO, A. ; CARVALHO, A. R. E. ; Shikida, Cláudio D. . Parcerias Público-Privadas: Uma alternativa para a educação brasileira. **PLANEJAMENTO E POLITICAS PUBLICAS**, v. 52, 2019, p. 397.

Ao redor do mundo, na educação, há vários modelos de PPP em diferentes contextos. Embora muitos tenham características comuns, existem também diferenças entre eles. De acordo com os modelos amplamente prevalecentes, o governo pode tomar a iniciativa e convidar o setor privado a juntar-se ao governo nos seus esforços para o desenvolvimento da educação através de um projeto específico; ou o setor privado pode tomar tal iniciativa e convencer o governo a aceitar um novo método de funcionamento em que o setor privado e o governo prestam conjuntamente um serviço/atividade. Em qualquer dos casos, os setores público e privado reúnem-se numa tarefa específica. Geralmente, vários modelos de PPP envolvem um contrato formal entre o governo e o setor privado para realizar algumas atividades específicas pré-definidas na educação, tais como criar novas instituições, e/ou gerir as instituições, ou realizar uma atividade particular na educação - todas financiadas pelo Estado e/ou através de recursos autogerados.

De acordo com Fernandez et al. (2019, p. 404)

> A avaliação das experiências internacionais indicou que os contratos de parceria entre o agente público e o privado são boas alternativas para o apropriado fornecimento de infraestrutura escolar e para a

> execução dos serviços pedagógicos escolares, possuindo bons resultados de efetividade e qualidade de educação.

A partir disso, e da fundamentação teórica subjacente é sugerido que a educação privada e os entes privados têm o potencial de melhorar a administração escolar, aumentar a responsabilidade para com os alunos e pais, e melhorar os resultados cognitivos dos alunos a um custo inferior ao da prestação de todos os serviços de educação básica através do Estado. As parcerias público-privadas destinam-se a facilitar o elevado desempenho das escolas, professores e estudantes, alavancando a atividade do setor privado e aumentando os níveis escolares de competição, responsabilidade e autonomia. Estas melhorias são possíveis através de relações contratuais entre fornecedores e o Estado, e através da promoção da concorrência e da escolha, ao mesmo tempo que se controlam normas e objetivos através de regulação estatal e mecanismos de garantia de qualidade.

2.3 EXEMPLOS DE PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NA EDUCAÇÃO

Segundo Ferreiro e Veloso (2006), as Parcerias Público Privadas em educação estão presentes em outros países, mas com formatos diferentes do que foi adotado em Belo Horizonte. Atualmente, várias dessas parcerias têm sido implementadas em países como Chile, Colômbia e Estados Unidos e apesar de poder existir vários formatos de parcerias público-privadas, dois modelos se destacam. O primeiro, implementado em vários estados dos Estados Unidos desde o início da década de 1990 e na Colômbia, são as chamadas Escolas-Charter. Além desse, outro modelo de parcerias público privadas em educação são os Vouchers. (REIS, 2012, p. 26)

Segundo Fernandez et al. (2019, p.394), as Escolas-Charter tem sua origem nos Estados Unidos, no início da década de 1990. Nesse formato, as instituições públicas são geridas pelo ente privado, que oferece a educação aos alunos de maneira gratuita, utilizando-se de recursos públicos para arcar com as despesas. Sobre os serviços, os autores complementam:

> (...) são regulamentados por contratos detalhados com duração média de quinze anos, escolhidos por meio de processos concorrenciais. Eles são condicionados a apresentação de um plano de trabalho ao governo contratante, atribuindo ao agente privado maior versatilidade e comprometimento com os objetivos de ensino. Uma das principais e mais frisadas exigências condicionadas para a continuidade do contrato é o cumprimento de metas de desempenho, podendo levar ao fechamento da escola caso esta não seja cumprida. Estas metas são observadas por avaliações periódicas de desempenho dos alunos (2019, p. 394).

Como as Escolas-Charter são operadas de forma independente, nelas se tem a liberdade de projetar salas de aula que atendam às necessidades de seus alunos. Todas as Escolas-Charter operam sob um contrato com uma organização sem fins lucrativos, agência governamental ou universidade - que as responsabiliza pelos altos padrões descritos em sua "carta constitutiva".

Já os Vouchers, segundo Reis (2012), são uma outra modalidade de PPP que consiste na oferta de bolsas de estudos em instituições privadas de ensino:

> Nessa modalidade, o poder público oferece bolsas de estudo para que alunos da rede pública possam estudar em escolas privadas conforme escolha própria ou de seus pais. Os programas de *Vouchers* foram implementados no Chile nos anos 80 e nos Estados Unidos e Colômbia desde os anos de 1990 (2012, p. 27).

Os vouchers dão a liberdade de escolher uma escola particular para os alunos, usando todo ou parte do financiamento público reservado para a educação. Nesse programa, os fundos normalmente gastos por um distrito escolar são alocados a uma família participante na forma de um voucher para pagar a mensalidade parcial ou total da escola particular. Tem origem nas ideias de Milton Friedman[3] , publicadas há mais de cinquenta anos, que apresentava duas grandes propostas: não deveria ser tarefa do governo escolher a escola para cada aluno e sim encargo dos pais e responsáveis; e leis econômicas também seriam válidas para as escolas, e vem sendo adotado desde os anos 90 por diferentes países.

---

3 Milton Friedman (Nova Iorque, 31 de julho de 1912 — São Francisco, 16 de novembro de 2006) foi um economista, estatístico e escritor norte-americano, que lecionou na Universidade de Chicago por mais de três décadas. Ele recebeu o Prémio de Ciências Económicas em Memória de Alfred Nobel de 1976 e é conhecido por sua pesquisa sobre a análise do consumo, a teoria e história monetária, bem como por sua demonstração da complexidade da política de estabilização. Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Milton_Friedman> Acessado em 05 fev. 2021.

Segundo Fernandez et al. (2019, p. 393) “países como Holanda, Bélgica, Dinamarca, Colômbia e Suécia e, principalmente, o Chile têm utilizado o sistema de *vouchers* há mais de trinta anos”. Porém, de acordo com Reis (2012), No Brasil, essa proposta não é registrada, não havendo até onde se sabe, nenhum modelo desse tipo implantando no país até o momento.

2.4 O PIONEIRISMO DE BELO HORIZONTE

Ao assumir o cargo, a Secretária de Educação de Belo Horizonte se viu em frente a um grande obstáculo: o imenso déficit de vagas na educação infantil. Esse problema era compartilhado em diversas cidades do país, mas no caso da capital mineira, havia um agravante: a Lei Orgânica do município de 1990, o Art. 157, § 1º inciso II, tornava a educação infantil obrigatória, gratuita e disponível em tempo integral. Isso gerou uma acirrada corrida por vagas, e uma grande quantidade de processos. Para solucionar este caso, o então prefeito de Belo Horizonte, determinou que a solução seria pela via da Parceria Público Privada, sendo inclusive a primeira do Brasil na Educação.

A proposta tinha como objetivo cumprir a meta de superar o déficit de vagas, influenciada pela ideia de que a PPP não estaria sujeita às barreiras altamente burocráticas do formato tradicional de obras públicas, além de atrair investimentos na cidade (ROSA, 2017 p. 3). Os detalhes acerca da fundamentação da decisão e implementação da PPP serão aprofundados nos Capítulos 3 e 4.

O pioneirismo da capital mineira foi reconhecido tanto no país quanto no exterior, sendo o projeto finalista no prêmio *2013 Financial Times / City Ingenuity Awards* na região da América Latina. O prêmio tem como objetivo reconhecer indivíduos, equipes, organizações e grupos comunitários que desenvolveram soluções inovadoras para desafios urbanos que beneficiam cidades, cidadãos e comunidades urbanas (Business Wire, 2013). Em outra premiação, o projeto foi incluído “como um dos cem projetos de infraestrutura mais inovadores e inspiradores do mundo”, pela KPMG *Infrastructure 100: World Cities Edition* (KPMG, 2012).

2.5 SOBRE A QUEDA DA FECUNDIDADE

Com relação ao mapeamento do déficit de vagas para o ano de 2013, a informação da Secretaria Municipal de Educação de que este era de aproximadamente 17 mil vagas para as crianças de 0 a 6 anos, porém segundo informação do Conselho Tutelar, estimava-se de que este valor chegasse à 40 mil vagas (Jornal o Tempo, 2013). Com infraestrutura educacional do município era impossível atender a demanda da sociedade. De acordo com os dados do IBGE de 2010, estimava-se um déficit de 30 mil vagas para o ensino infantil.

Segundo Horta (2014, p.3) a queda da fecundidade é um evento que se iniciou a partir da década de sessenta, com gradativa evolução. De acordo com o censo demográfico de 2010, a maioria dos municípios localizados na região Central do estado de Minas Gerais já estavam com a taxa de fecundidade em níveis inferiores ao de reposição, e a capital era a maior responsável pelo peso populacional (HORTA, 2014). A redução da fecundidade no munícipio influencia diretamente no problema da disponibilidade de vagas, aliviando a pressão gerada pela escassez. Por isso, no estudo realizado para quantificar o número de UMEIs necessárias para atender adequadamente a demanda da população, foi essencial estimar a progressão da taxa de fecundidade.

Não faz parte do escopo desta monografia analisar todos os impactos causados pela transição demográfica, porém, considerando que a justificativa da implementação das PPPs na cidade é para superar o déficit de vagas disponíveis na educação infantil, faz-se necessário levantar considerações sobre o tema. No próximo capítulo, será apresentado um breve histórico e características do sistema de educação infantil da capital mineira.

3 CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO

3.1 BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO MUNÍCIPIO DE BELO HORIZONTE

Segundo Reis (2012), com a inauguração do primeiro jardim de infância, a inclusão da Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino teve início em 1957. Durante o período de 1957 a 2003, a Educação Infantil operava em jornada parcial, atendendo crianças de quatro até seis anos, em treze escolas municipais de Educação Infantil, e em escolas municipais de Ensino Fundamental que possuíam turmas de Educação Infantil (Reis, 2012, p.4). As Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) atendiam a crianças com três a cinco anos e seis meses de idade em um único turno, sendo o atendimento das crianças de zero até três anos era realizado apenas nas creches conveniadas à Prefeitura Municipal (Reis, 2012, p. 4). Com relação à oferta de vagas e turmas, havia uma grande oscilação, devido à incerteza da continuidade do atendimento, além de condições precárias de infraestrutura no ambiente e projeto pedagógico pouco estruturado (Reis, 2012, p.5).

Durante a década de 1990 houve um aumento expressivo na atuação dos gestores em ações focadas para o Ensino Infantil. Na gestão de 1993-1996, houve o investimento nas creches conveniadas com a Prefeitura de Belo Horizonte. Na gestão seguinte (1997-2000), as ações em relação à educação infantil tornaram-se mais estruturadas, principalmente com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – lei n. 9.394 em 1996). Nesse período, foram realizadas várias ações que visavam o aumento do atendimento à educação infantil no município. Depois, com o objetivo de responder às exigências legais e ampliar a oferta de vagas na rede pública, em 2003, na administração de 2003 a 2008, o município implantou o Programa Primeira Escola. A partir de 2004, a educação infantil pública começou a ser ofertada em jornada parcial e integral nas UMEIs, em período parcial nas escolas municipais de ensino fundamental que permaneceram com turmas de educação infantil. No ano de 2008, o município de Belo Horizonte mais que dobrou o número de crianças atendidas, se comparados com os números de 2003.

A Lei de Diretrizes e bases da Educação (BRASIL, 1961) e a Lei nº 5.692/1971 (BRASIL, 1971) não trataram sobre a padronização de estrutura física para as escolas no sistema de ensino do Brasil. Em Belo Horizonte, entretanto, a Lei Municipal, ao tratar da expansão e manutenção da rede de ensino, alertava para o oferecimento de infraestrutura e equipamentos adequados (BELO HORIZONTE, art. 157 inc. IV, 1990). A Lei Orgânica do Município, em 1990, tratou sobre o funcionamento e a estrutura física das instituições municipais, tornando obrigatória a existência de instalações necessárias para a manutenção e desenvolvimento do ensino (BELO HORIZONTE, 1990, art. 163). A Lei Orgânica determinou também que as construções deveriam conformar-se aos princípios ergonômicos, (BELO HORIZONTE, 1990, art. 163, § 5º), prescrevendo a readequação da estrutura física das instituições de ensino.

Ademais, a CF88 determinou a aplicação pelos municípios brasileiros de ao menos 25% da receita, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988a, art. 212), acima do que estava disposto na Lei de Diretrizes e Bases, que determinava, até então, a aplicação de 20% da receita. O município de Belo Horizonte determinou, em 1990, a aplicação mínima de 30% da receita orçamentária na manutenção e desenvolvimento do ensino (BELO HORIZONTE, 1990, art. 160).

3.2 A REDE DE ASSISTÊNCIA DO ENSINO INFANTIL

A oferta de Educação Infantil na Prefeitura de Belo Horizonte possui o atendimento por meio da rede própria e atendimento por meio da rede parceira. A rede própria, é constituída por Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) e Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), ou seja, o conjunto de escolas municipais que oferecem Educação Infantil em prédios próprios da prefeitura, que possuem um quadro de pessoal composto por servidores municipais e com recursos financeiros do município, do estado ou da união. Já a rede parceira é composta pelas creches da rede privada comunitárias e filantrópicas que oferecem atendimento à creche (de 0 a 3 anos) e atendimento à pré-escola (de 4 a 5 anos), que estabeleceram parceria com a Secretaria Municipal de Educação.

Segundo Reis (2012, p.7), “o valor total dos convênios realizados pela Secretaria Municipal de Educação com as Instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos em 2011 foi de R$4.251.011,00”. Além disso, a maioria dessas instituições atendem as crianças de maneira integral, o que possibilita aos pais trabalharem enquanto seus filhos permanecem em uma instituição educativa.

De acordo com Mendes (2019, p.23), a ampliação da Educação Infantil operacionalizada pela Rede Municipal de Educação, através da Secretaria Municipal de Educação, teve sua origem na década de 1990 com o novo ordenamento jurídico do país, principalmente com a CF88, a Lei Orgânica Municipal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Desde então, a Prefeitura tem avançado com a implementação desse nível de ensino em sua Rede de Educação, ou seja, ainda há no município de Belo Horizonte, planos para a expansão desse sistema de convênio, assim como da própria rede municipal de ensino. Em Belo Horizonte, de acordo com o site oficial da Secretaria Municipal de Educação, a Rede própria conta com 323 escolas, sendo 145 UMEIs, enquanto a Rede Conveniada é composta por 207 estabelecimentos de ensino (creches) para atendimento exclusivo à Educação Infantil, sendo atendidas aproximadamente 27.000 crianças de 0 a 5 anos, sendo que parte delas são atendidas em tempo integral (BELO HORIZONTE, 2021).

Segundo Censo Escolar 2019, do Inep, o número de crianças de 0 a 6 anos, que estão matriculadas em creches e pré-escolas, em todo o Brasil, foi de 8.972.778. De acordo com a Secretaria Municipal de Educação, em julho de 2020, a Rede própria contava com 53.129 alunos, e a Rede conveniada realizava o atendimento de 26.507 alunos. Ou seja, um total de 79.636 alunos com acesso à educação infantil. (BELO HORIZONTE, 2021). É relevante ressaltar, conforme apontado por Andrade Ferreira (2016), que o acesso às crianças ao Ensino Infantil, seja por meio de creches ou pré-escolas, afeta a dinâmica familiar, para além do desenvolvimento da criança, pois favorece a manutenção das mães no mercado de trabalho.

3.3 A PPP COMO POTENCIALIZADOR DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

Conforme exposto no Capítulo 2, existem vários modelos de PPP possíveis para implementação na educação. Considerando o potencial amplificador que a articulação entre os entes privados e o Estado, no que diz respeito não apenas à oferta de vagas, mas na qualidade da infraestrutura e dos serviços não pedagógicos, é relevante levantar questionamentos sobre o papel que a PPP pode exercer no Sistema de Educação Infantil.

O princípio é semelhante ao da rede conveniada: buscar um método mais célere e apropriado, considerando as responsabilidades impostas pela legislação pertinente, de ofertar ensino de qualidade às crianças do município, cumprindo as metas determinadas pelo PNE. Outra semelhança que podemos apontar é a situação econômica do núcleo familiar: crianças de baixa renda do município são aquelas mais afetadas pela falta de vagas no Ensino Básico, o que afeta a oportunidade de manutenção no mercado de trabalho de seus responsáveis, principalmente as mães.

A situação financeira do município e do país como um todo é desafiadora para os gestores públicos, que devem recorrer para medidas alternativas ao modelo tradicional do setor público. Segundo Fernandez, Rosa, Carraro, Shikida e Carvalho (2019), a busca para reduzir as despesas e manter o equilíbrio fiscal faz da PPP uma “medida positiva, pois alia a necessidade do governo com a contribuição de gestão do setor privado. Assim, o governo pode manter os serviços sob sua responsabilidade” (Fernandez, Rosa, Carraro, Shikida e Carvalho, 2019, p.404).

No próximo Capítulo, apresentaremos os detalhes da alternativa escolhida pela Prefeitura de Belo Horizonte para melhorar a infraestrutura do Sistema Educacional do Munícipio, com os detalhes do contrato assinado em 2012 para alcançar as metas das políticas do PNE.

4 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO CASO DAS UMEIs EM BELO HORIZONTE

4.1 A PPP NA EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE

O surgimento das Umeis em Belo Horizonte, utilizando o modelo da PPP para a construção das unidades e prestação de serviços não pedagógicos através do investimento privado, mantendo a elaboração do projeto político pedagógico e o corpo docente a cargo da esfera pública foi uma solução apresentada pela então gestão para solucionar o problema da oferta de vagas ao público infantil. A proposta teve respaldo teórico na definição de concessão administrativa apresentada por Di Prieto (2008), “Trata-se de terceirização de serviços públicos. Não é simplesmente a terceirização sob forma de empreitada de obra, de serviço ou de fornecimento”. Em paralelo, ampliaram-se as parcerias firmadas pelos meios tradicionais, com apoio à rede privada.

Desta forma, foi contratada a consultoria da empresa Internacional Finance Corporate, em 2011, para realizar estudos preliminares, além do mapeamento demográfico para projeção populacional até 2030. De acordo com os resultados, evidenciou-se uma imensa dificuldade para zerar o déficit, considerando os meios tradicionais de obras públicas.

Com o objetivo de otimizar os processos de gestão das Umeis, com redução nos riscos e entrega das obras em um prazo muito inferior às tradicionais obras públicas, a gestão municipal realizou em 28 de março de 2012 a publicação do primeiro Edital de Concorrência 01/12 (PBH Ativos, 2021) para a implementação de 37 unidades de ensino, sendo 32 unidades para atendimento ao ensino infantil, em que o contrato de concessão consistia na construção, manutenção e operação de atividades não pedagógicas por um prazo de 30 anos foi motivada pela necessidade de buscar alternativas para superar o déficit de vagas, que geravam, dentre outros prejuízos, uma a grande judicialização pelas vagas disponíveis. Conforme exposto por Reis (2012), o modelo pretendia ainda reduzir os gastos, tornando a prestação do serviço mais eficiente e menos burocrática, com um investimento parcelado em longo prazo, o que contribuiu para aliviar as contas públicas.

De acordo com as informações obtidas no *site* especializado Radar PPP, o objeto de concessão administrativa para realização de obras e serviços de

engenharia e prestação de serviços não pedagógicos, as Umeis do município de Belo Horizonte tiveram 02 participantes, com o prazo de concessão definido para 20 anos, valor do contrato (após o 3º termo aditivo) de R$ 975.658.364,65, foi assinado em 24 de julho de 2012 pela vencedora do processo licitatório, a Construtora Norberto Odebrecht S.A, que constituiu o Consórcio Educar, criando a concessionária SPE Inova BH S/A, empresa responsável por administrar a concessão. Desde a publicação do 1º Termo Aditivo em março de 2013, a empresa estatal PBH Ativos S/A, que oferece suporte técnico especializado ao Poder Executivo Municipal na execução das políticas públicas, por meio da estruturação de operações de captação de recursos e modelagens de concessões e PPPs, passou a ser um partícipe da PPP na Educação como interveniente, definindo prazo para constituição de garantias, eficácia parcial, data de eficácia, estabelecer a constituição parcial das garantias, bem como a implantação das unidades de ensino

A previsão para início das obras foi definida para fevereiro de 2013, com início da operação estimada para 21 de setembro daquele ano. Considerando a diferença entre o início das obras e a operação prevista, é possível verificar a intenção da gestão municipal ao incluir as obras no contrato da PPP: o notório ganho de tempo.

O contrato teve três Termos Aditivos alterando o quantitativo de unidades. Ao todo, considerando o início das obras até o final da gestão, em 2016, foram construídas 63 escolas municipais, sendo 51 unidades de educação infantil.

Com este acréscimo deu-se um aumento substancial da oferta de vagas para o público de 0 a 6 anos, totalizando à época cerca de 38.801 crianças matriculadas nas instituições de Educação Infantil, mais 1.113 matriculadas em escolas de ensino fundamental que agregam turmas de educação infantil.

Em outubro de 2018, devido à venda da concessionária SPE Inova BH S/A pela empreiteira Odebrecht, em uma operação que fez parte do programa de reestruturação empresarial e fortalecimento de capital da empreiteira, foi publicado o 6º Termo Aditivo do contrato, em que autoriza a transferência das ações e responsabilidades contratuais para o grupo Transportes Pesados S/A (Transpes). O valor da operação foi de R$ 60 milhões de reais, e a Transpes ficou responsável pela manutenção e operação das unidades, uma vez que todas as obras já foram concluídas (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2018).

4.2 O IMPACTO DA PPP NA REDE DE EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELO HORIZONTE

Buscou-se identificar o impacto do projeto através da verificação dos dados disponibilizados pelo Inep relacionados à média de alunos por turma, total de matrículas por dependência administrativa e por faixa etária tentando entender se as Umeis foram suficientes para solucionar o problema público tratado pela Meta 1 do PNE, e em que medida é possível confirmar a efetividade do modelo de PPP como eixo na Rede de Educação Infantil.

A estratégia escolhida para esta análise é a pesquisa bibliográfica e documental, levantamento de dados, análise e descrição dos dados utilizando ferramentas de edição de planilhas. A análise irá se referir ao período compreendido entre 2015 a 2019, devido a disponibilização no banco de dados do Inep, mantendo desta forma o recorte temporal igual para todas as análises pretendidas.

Foi feito um levantamento das informações do Inep Data, um conjunto de dados disponibilizados no *site* *https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data*, reunindo informações do Censo Escolar. Desta forma, buscamos especificamente dados referentes à matrícula dos alunos de idade entre 0 a 6 anos, estatísticas do Censo Escolar, bem como dados para a verificação do monitoramento do PNE. Para informações referentes ao contrato e detalhes da PPP, utilizamos também as informações disponibilizadas no *site* Radar PPP, bem como outros *sites* pertinentes.

Em seguida, foi organizado um banco de dados em formato de planilha, em que foi consolidada as informações coletadas, considerando os objetos de análise.

A análise foi realizada pelo cruzamento das informações para identificação da evolução do tratamento dos problemas, enfatizando a redução do déficit de vagas disponíveis na cidade, após coleta e elaboração do banco de dados em formato de planilha, em que foi consolidada as informações coletadas, considerando os objetos de análise com as variáveis: Média de Alunos por

Turma / Etapas de Ensino; Número de Matrículas - MG - Total por Município - Censo Escolar, Matrícula, Dependência Administrativa, Faixa Etária e Ano. A seguir, serão apresentados os resultados obtidos.

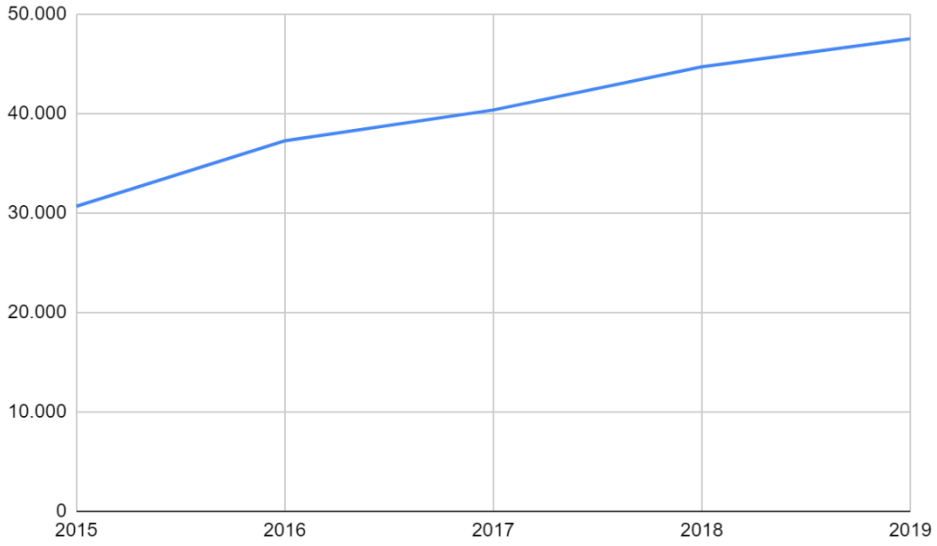
QUADRO 1 - Número de Matrículas da Rede Municipal de Belo Horizonte- Ensino Regular

Ano	Creche	Pré-Escola	Total
2015	13.591	17.098	30.689
2016	16.789	20.489	37.278
2017	18.001	22.375	40.376
2018	20.790	23.927	44.717
2019	22.010	25.530	47.540

Fonte: Inep Data (elaboração própria)

O Quadro 1 apresenta o quantitativo de matrículas, considerando as unidades da Rede Municipal de Educação Infantil. Podemos perceber que há um aumento na ocupação em cada um dos anos, conforme ilustrado na Figura 2, abaixo.

FIGURA 2 - Progressão Matrículas da Rede Municipal de Belo Horizonte - Ensino Regular



Fonte: Inep Data (elaboração própria)

O Quadro 2 apresenta a Média de Alunos por Turma da Educação Infantil, considerando as creches e pré-escolas da rede Municipal de Belo Horizonte nos anos de 2015 a 2019. É possível verificar que, considerando a implementação da PPP, que ampliou a quantidade de vagas disponíveis para a Educação Básica, vemos que há pouca variação na quantidade de alunos por turma, e que o valor está muito próximo do limite esperado, considerando o disposto nos artigos 19 e 20 da Resolução CME/BH nº 001/2015 (BELO HORIZONTE, 2015)

em relação a razão professor/criança e enturmação, o que contribui para um ambiente mais propício ao aprendizado, uma vez que não há superlotação nas turmas.

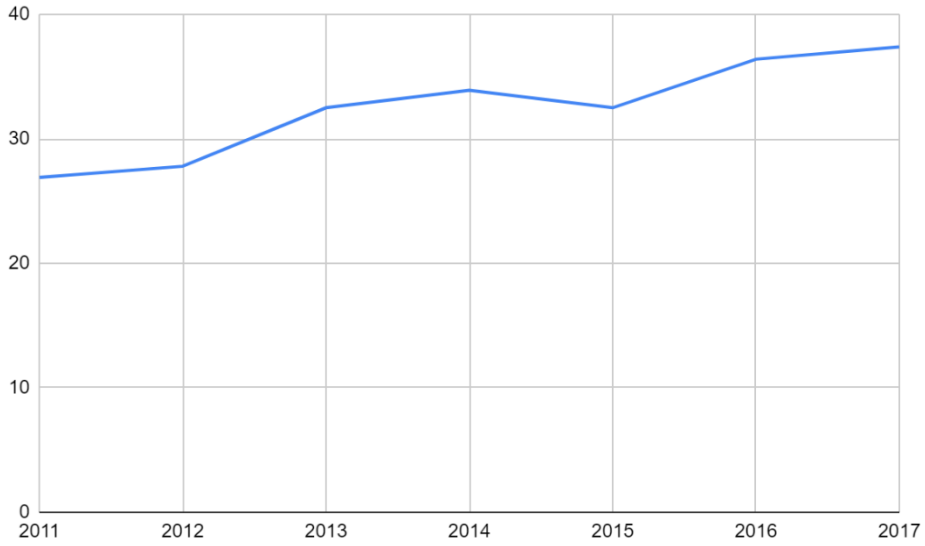
QUADRO 2 - Média de Alunos por Turma da Rede Municipal de Belo Horizonte

Ano	Educação Infantil		
	Creche	Pré-Escola	Total
2015	12,2	19,2	**15,3**
2016	11,8	19,0	**14,9**
2017	11,2	19,0	**14,5**
2018	12,7	19,4	**15,6**
2019	13,7	20,2	**16,6**

Fonte: Inep Data (elaboração própria)

Em consulta ao PNAD de 2018, disponibilizado na base do IBGE, foi possível identificar a progressão histórica do período de 2011 a 2017 das crianças de 0 a 3 e 4 e 5 anos que frequentam a escola, em Belo Horizonte.

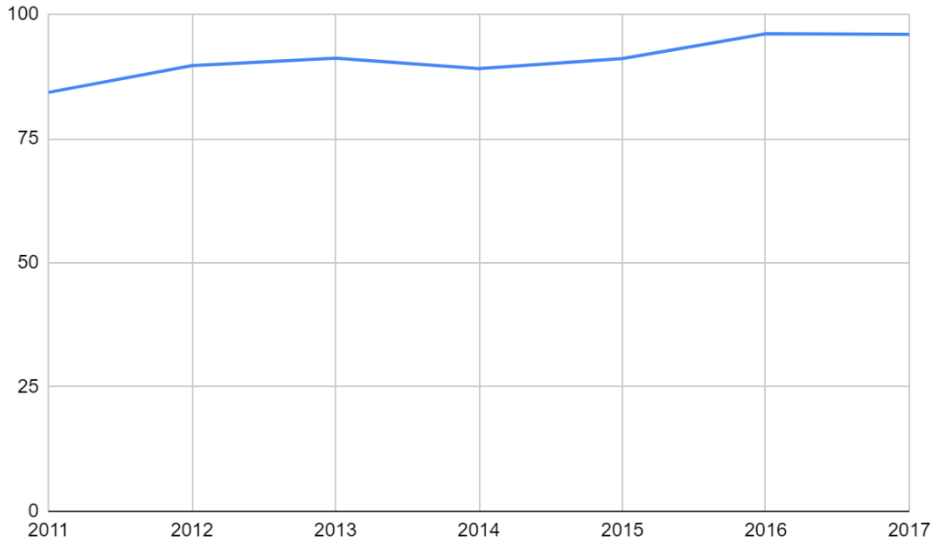
FIGURA 3 - Crianças de 0 a 3 anos que frequentam a escola – Belo Horizonte



Fonte: IBGE/Pnad Contínua. Elaboração própria.

O Figura 3 mostra que houve uma evolução considerável para o período, mesmo que ainda esteja aquém da Meta do PNE, conforme visto anteriormente. A seguir, temos o recorte para os alunos de 4 e 5 anos, no Figura 4 em que também é possível identificar um aumento gradual na frequência dos alunos na escola, com o valor atingindo 96% em 2017.

FIGURA 4 - Crianças de 4 e 5 anos que frequentam a escola – Belo Horizonte

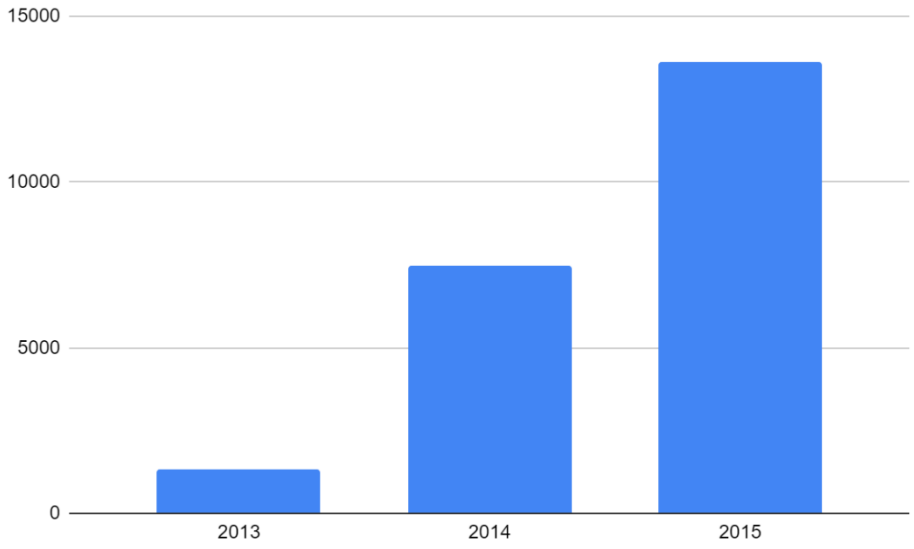


Fonte: IBGE/Pnad Contínua. Elaboração própria.

Segundo o relatório emitido pela Diretoria de Planejamento Estratégico e Gestão da Informação da Secretaria Municipal de Educação em dezembro de 2019, o atendimento total à Educação Infantil pela Rede Própria alcançou a marca de 49.125 alunos nas 194 instituições próprias, e a Rede Conveniada registrou 26.917 alunos atendidos nas instituições conveniadas. Ou seja, foram 76.042 alunos atendidos no sistema de Ensino Infantil, em um total em 397 instituições da Rede (BELO HORIZONTE, 2019). Vale ressaltar que a diferença entre a informação do atendimento total da Educação Infantil apresentada no relatório com a do Quadro 1 – "Número de Matrículas da Rede Municipal de Belo Horizonte- Ensino Regular" se deve à inclusão dos matriculados na Educação Especial, que não faz parte do escopo desta pesquisa.

No ano de 2008, Belo Horizonte contava com apenas 40 UMEIs, sendo que de 2009 até maio de 2015 foram construídas 59 escolas. Essas UMEIs construídas possibilitaram que 25.960 alunos passassem a ser atendidos pela rede pública de educação infantil. Deste total de novas UMEIs, 46% foram realizadas por meio de PPP.

FIGURA 5 - Estimativa de vagas geradas com a construção das UMEIs



Fonte: Radar PPP e PBH Ativos (elaboração própria)

O Figura 5 apresenta a estimativa de vagas geradas pela construção das Umeis no modelo de PPP, considerando o ano de conclusão da obra e a estimativa de 440 vagas por unidade entregue. Com relação às entregas da PPP na Educação, é possível verificar que houve um aumento de aproximadamente 83% de disponibilização de vagas comparando os anos de 2013 com 2014, e um aumento de aproximadamente 45% disponibilização de vagas comparando os anos de 2014 com 2015. As novas unidades permitiram a criação de 20.240 vagas para crianças de 0 a 5 anos, em 34 meses, desde o início da construção da primeira escola, em 2013, até a entrega da última, em dezembro de 2015.

De acordo com a pesquisa de Rodrigues (2015, p. 71), a utilização de PPPs para a construção de UMEIs representou um marco positivo na construção e gestão de escolas na educação pública de Belo Horizonte.

Outro ponto positivo é que nenhuma das escolas construídas por meio de PPPs durante o primeiro ciclo teve sua obra atrasada, o que pode ter auxiliado na redução para o custo final das obras. Mais um ponto positivo é apontado pela empresa InovaBH que forneceu valores com a data base de 2012 demonstrando que o valor realizado na contratação ficou abaixo do que foi previsto no estudo da contratação. Ou seja, pode-se dizer que o modelo atendeu o objetivo da prefeitura de fazer mais escolas em menos tempo e menor custo.

No que tange o aumento da disponibilidade de tempo da administração da Umei para atividades pedagógicas, considerando o modelo de gestão das atividades não pedagógicas, é possível afirmar que há ganho de tempo para os diretores das unidades. Segundo Rodrigues (2015, p. 98), “é possível afirmar que o tempo dedicado a atividades pedagógicas pelos diretores das PPPs é 25% maior do que o dedicado pelos diretores no modelo tradicional”.

4.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PPP NA EDUCAÇÃO

O Quadro 3 abaixo, oferece uma análise das matrículas por capacidade das unidades.

QUADRO 3 – Análise do número de matrículas em função da capacidade de atendimento

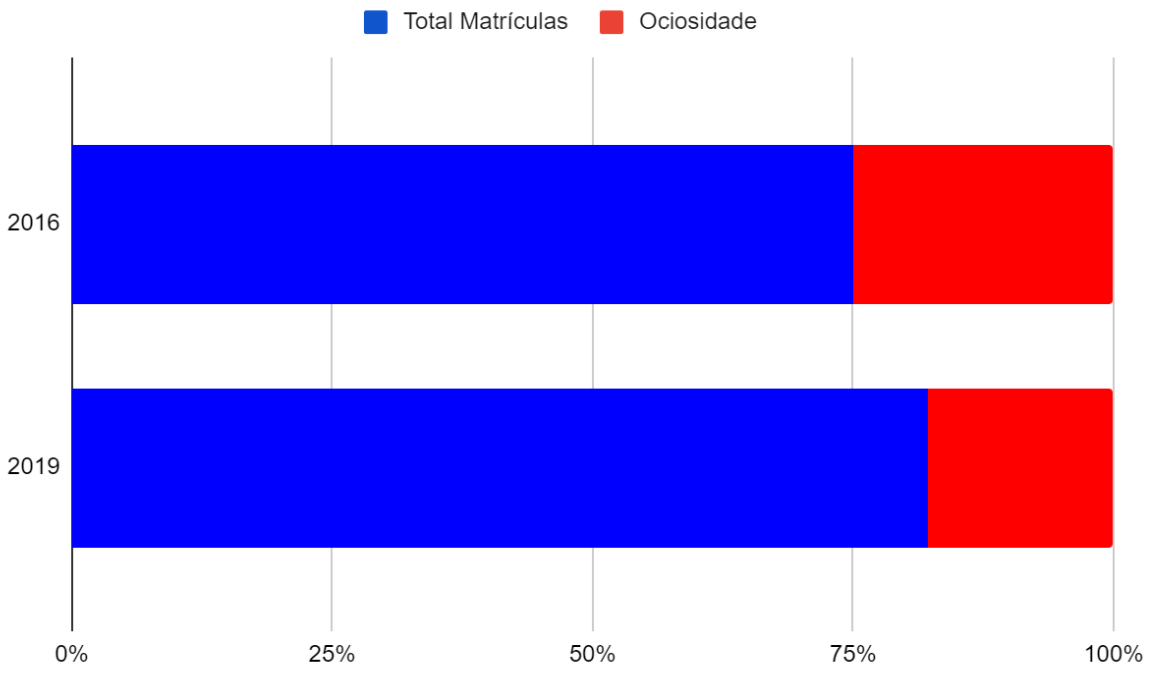
		EMEI	CAPACIDADE	MATRÍCULAS 2016	MATRÍCULAS 2019
1	B	LUCAS M MACHADO	440	326	295
2	B	DIAMANTE	440	304	383
3	B	MALDONADO	440	365	410
4	B	BAIRRO DAS INDÚSTRIAS	440	244	323
5	L	ALTO VERA CRUZ	440	269	300
6	N	LAJEDO	440	372	426
7	N	MINASLÂNDIA	440	392	351
8	N	JAQUELINE	440	402	381
9	N	GUARANI	440	428	442
10	N	PLANALTO	440	300	381
11	N	FLORAMAR	440	368	409
12	N	XODÓ MARISE	440	204	250
13	NE	BELMONTE	440	425	413
14	NE	ELOS	440	394	364
15	NE	PACAJÁ	440	322	383
16	NE	JARDIM VITÓRIA II	440	250	305
17	NE	MARIA GORETTI	440	371	417
18	NE	SÃO MARCOS	440	321	357
19	NE	PARQUE REAL	440	237	329
20	NE	IPIRANGA	440	225	376
21	NO	PEDREIRA PRADO LOPES	243	149	178
22	O	PALMEIRAS	440	380	415
23	O	CINQUENTENÁRIO	440	396	370
24	O	CAMARGOS	440	323	375
25	O	VILA CALAFATE	440	284	338
26	P	URCA CONFISCO	440	392	367
27	P	SANTA BRANCA	440	385	396
28	P	MANACÁS	440	332	341
29	P	SANTA ROSA	440	179	254
30	VN	SÃO JOÃO BATISTA	440	404	359
31	VN	SERRA VERDE	440	344	362

Fonte: VIEIRA, Clotilde Gonçalves. **PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019, p. 21.

Conforme exposto na seção anterior, o modelo trouxe grande impacto positivo comparativamente à forma tradicional de ampliação da Rede de Ensino, porém, existem algumas considerações a serem tomadas com relação à efetividade do modelo, sendo a principal crítica relativa à ocupação das Umeis.

A Figura 3 mostra o comparativo percentual de ocupação, considerando os dois períodos apresentados no quadro acima. Com relação à ociosidade, ressalta-se que apesar da redução, ao considerarmos os objetivos apontados pela Prefeitura, não podemos afirmar que o modelo é totalmente efetivo. Como hipótese, é possível questionar se o estudo prévio realizado considerou as possíveis mudanças urbanas que ocorreriam, considerando a concentração de postos de trabalho na região central da cidade, onde há maior demanda, uma vez que há proximidade dos postos de trabalho. De acordo com Pinho e Brito (2015), a estrutura do mercado de trabalho do município de Belo Horizonte indica uma rápida expansão da população para as regiões periféricas, porém as oportunidades de emprego não evoluem no mesmo ritmo. Com as UMEIs mais próximas dos postos de trabalho, seria mais fácil para os pais e responsáveis acompanharem os filhos e filhas na jornada escolar.

FIGURA 6 – Ocupação das Umeis nos anos de 2016 e 2019



Fonte: Vieira (2019). Elaboração própria

De acordo com o IBGE, as informações demográficas sobre distribuição da população de Belo Horizonte revelam que as áreas de maior concentração

populacional são Oeste, Nordeste, Centro-Sul e Barreiro, e conforme observado no Quadro 3, não foram as regiões com mais UMEIs construídas.

Com relação à eficácia da PPP, citamos Vieira (2019), que analisa:

> é possível dizer que ele é eficaz, pois os indicadores de qualidade de desempenho atestam que metas e prazos são cumpridos e que o serviço é bem avaliado por usuários. Igualmente do ponto de vista da efetividade, (...) o modelo realiza um de seus objetivos que é a liberação de tempo das direções escolares para foco no aluno e em questões pedagógicas, uma vez que não precisam lidar com o dia a dia da gestão de atividades meio como limpeza e conservação

Em relação à infraestrutura, o modelo de PPPs permitiu uma redução no prazo das construções. O tempo médio de construção foi para metade do tempo médio das escolas criadas por meio de obra pública. Além disso, Reis afirma que:

> O projeto arquitetônico das UMEI`s tornou-se referência para vários outros governos nacionais e internacionais por tratar-se de uma edificação totalmente pensada para o atendimento à criança. Cada uma das sessenta e três UMEI`s em Belo Horizonte possui em suas dependências toda uma estrutura voltada para o atendimento às crianças (2012, p. 74).

Em suma, ampliou-se em aproximadamente 55% o total de vagas na Rede de Educação Infantil, o que, considerando as prerrogativas e objetivos propostos – tempo de execução e disponibilização de vagas – resta comprovado a eficiência do modelo (Radar PPP, 2021).

Após a ação pioneira do município de Belo Horizonte em estabelecer um sistema de PPP na educação, outros entes federados se mobilizaram no sentido de estabelecer contratos desse tipo, porém, nenhum projeto semelhante foi realizado até o momento. Este fato indica que o uso das PPPs na educação, apesar da eficiência no caso da capital mineira, ainda não está totalmente consolidado como prática para ampliação da Rede de Ensino.

5 CONCLUSÃO

Esta monografia teve por objetivo descrever e analisar a Parceria Público Privada que a Secretaria Municipal de Educação em Belo Horizonte realizou para ampliar a oferta de vagas na Educação Infantil e como a PPP na Educação pode auxiliar a Rede de Ensino. Com a obrigatoriedade garantida pela Lei Orgânica do Município de 1990, a prefeitura de Belo Horizonte articulou-se com o setor privado, criando uma Rede Conveniada, formada por instituições de ensino parceiras, em que são utilizados recursos públicos para custear a matrícula, efetivando o acesso à Educação Infantil.

Desde a sua regularização em 2004, quando sua legislação foi aprovada no Brasil, as PPPs se tornaram uma importante ferramenta para auxiliar o setor público na prestação de serviços, reduzindo despesas e elevando a qualidade do serviço. Com o objetivo de melhorar o desempenho das escolas, professores e estudantes, a PPP na educação oferece melhorias através de relações contratuais entre fornecedores e o Estado, e através da promoção da concorrência e da escolha ao mesmo tempo que se controlam normas e objetivos através de regulação estatal e mecanismos de garantia de qualidade.

Com o aumento da quantidade de vagas necessárias, afetadas pelo crescimento demográfico, a prefeitura do município determinou que a solução para o déficit existente seria pela via da PPP, um projeto pioneiro. O modelo da PPP determinava a construção das unidades e prestação de serviços não pedagógicos através do investimento privado, mantendo a elaboração do projeto político pedagógico e o corpo docente a cargo da esfera pública. Vale ressaltar que não faz parte do escopo desta monografia analisar todos os impactos causados pela transição demográfica.

No ano de 2004, Belo Horizonte começou a ofertar educação infantil em jornada parcial e integral nas UMEIs. No ano de 2008, BH contava com apenas 40 UMEIs, sendo que de 2009 até maio de 2015 foram construídas 59 escolas. Essas UMEIs construídas possibilitaram que 25.960 alunos passassem a ser atendidos pela rede pública de educação infantil. Deste total de novas UMEIs, 46% foram realizadas por meio de PPP.

Foi identificado um aumento na ocupação em cada um dos anos, para o quantitativo de matrículas na Rede Municipal de Ensino. Com relação à Média de Alunos por Turma da Educação Infantil, foi possível verificar que se ampliou a quantidade de vagas disponíveis para a Educação Básica e que há pouca variação na quantidade de alunos por turma, sendo o valor muito próximo do limite ótimo, o que contribui para um ambiente mais propício ao aprendizado, uma vez que não há superlotação nas turmas. Analisando a progressão histórica do público-alvo que frequenta a escola, foi identificado uma evolução robusta para o período analisado, mesmo que as Metas do PNE não tenham sido atingidas até o momento da publicação desta monografia.

Para cumprir o objetivo de analisar especificamente a PPP, é possível verificar que houve um aumento de aproximadamente 83% de disponibilização de vagas comparando os anos de 2013 com 2014, e um aumento de aproximadamente 45% na disponibilização de vagas comparando os anos de 2014 com 2015. As novas unidades permitiram a criação de 20.240 vagas para crianças de 0 a 5 anos, em 34 meses, desde o início da construção da primeira escola, em 2013, até a entrega da última, em dezembro de 2015. Com relação ao aumento da disponibilidade de tempo da administração da Umei para atividades pedagógicas, considerando o modelo de gestão das atividades não pedagógicas, foi possível afirmar que há ganho de tempo para os diretores das unidades. Um dos maiores destaques deste projeto foi o sucesso em atingir o objetivo de fazer mais escolas em um menor tempo e com menor gasto dos recursos públicos, uma vez que o modelo de PPP reduziu o prazo das construções, com o tempo médio de construção sendo de metade do tempo médio das escolas criadas por meios tradicionais, o que se tornou reconhecido como um marco na construção e gestão de escolas na educação pública tanto no Brasil quanto no mundo.

Porém, é necessário expor considerações com relação à efetividade do projeto, relativos à ocupação das Umeis. Durante o período analisado, existe ociosidade das vagas nas Umeis, o que impossibilita a confirmação da total efetividade do modelo. Estudos futuros devem ser realizados para verificar a hipótese de que o estudo prévio realizado considerou as possíveis mudanças urbanas que ocorreriam, considerando a concentração de postos de trabalho na

região central da cidade, onde há maior demanda, uma vez que há proximidade dos postos de trabalho dos pais e responsáveis. Importante destacar que as regiões com maior concentração populacional não foram proporcionalmente atendidas com construções de Umeis.

Em levantamento realizado em julho de 2020 pela Secretaria Municipal de Educação, a Rede própria contava com 53.129 alunos, e a Rede conveniada realizava o atendimento de 26.507 alunos. Ou seja, um total de 79.636 alunos com acesso à educação infantil. Logo, considerando o expressivo aumento no total de vagas na Rede de Educação Infantil, o que, considerando as prerrogativas e objetivos propostos – tempo de execução e disponibilização de vagas – resta comprovado a eficiência do modelo. Com relação à eficácia, os indicadores de qualidade de desempenho atestam o resultado positivo.

Considerando o potencial amplificador que a articulação entre os entes privados e o Estado, no que diz respeito não apenas à oferta de vagas, mas na qualidade da infraestrutura e dos serviços não pedagógicos, é relevante levantar questionamentos sobre o papel que a PPP pode exercer no Sistema de Educação Infantil. Porém, existem algumas considerações a serem tomadas com relação à efetividade do modelo, sendo a principal crítica relativa à ocupação das Umeis.

O caso das Umeis em Belo Horizonte estabeleceu precedente para o sistema de PPP na educação, porém, não foi possível identificar, até o momento da realização desta pesquisa, a realização de algum projeto semelhante em outro município. Logo, concluímos que o uso das PPPs na educação, apesar da eficiência no caso da capital mineira, ainda não está totalmente consolidado como prática para ampliação da Rede Municipal de Ensino Infantil.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE FERREIRA, LÍVIA. **A Avaliação no Plano Nacional de Educação (2014-2024)**. Meta: Avaliação, v. 8, p. 410-439, 2016.

ADRIÃO, Theresa ; PERONI, V.M.V. . **A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional**. Retratos da Escola, v. 3, p. 107-116, 2009.

BELO HORIZONTE, **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte/MG**, de 1990. Disponível em https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica. Acesso em 04 fev. 2021.

_____, **A Rede Conveniada**, 2021. Disponível em https://prefeitura.pbh.gov.br/educacao/rede-conveniada. Acesso em 06 fev. 2021.

_____, **A Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte**, 2021. Disponível em https:// https://sinep-mg.org.br/files/13. Acesso em 06 fev. 2021.

_____, **Resolução CME/BH nº 001/2015**, 2015. Disponível em https://prefeitura.pbh.gov.br/educacao/rede-municipal-de-educacao-de-belo-horizonte. Acesso em 26 nov. 2021.

_____, **Sistema de Gestão Escolar – SGE**, 2019. Disponível em https://prefeitura.pbh.gov.br/educacao/rede-municipal-de-educacao-de-belo-horizonte. Acesso em 24 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em 04 fev. 2021.

_____. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/cc vil_03/_Ato2004- 2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em 04 fev. 2021.

_____. **Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Brasília, DF, 25. Jun.

2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 04 fev. 2021.

_____. **Lei Federal 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF, 20. Dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 04 fev. 2021.

_____. **Lei Federal 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, 20. Dez. 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 04 fev. 2021.

_____. **Lei Federal 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências**. Brasília, DF, 11. Ago. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 04 fev. 2021.

BUSINESS WIRE. **Financial Times e Citi indicam finalistas para 2013 FT/Citi Ingenuity Awards**. Disponível em: https://www.businesswire.com/news/home/20131002006555/pt/. Acesso em 25 jun. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 496p.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. **Odebrecht vende Inova BH à Transpes**. Disponível em: https://diariodocomercio.com.br/negocios/odebrecht-vende-inova-bh-a-transpes. Acesso em 26 nov.2021.

FERNANDEZ, R.N. ; ROSA, T. C. ; CARRARO, A. ; CARVALHO, A. R. E. ; Shikida, Cláudio D. . **Parcerias Público-Privadas: Uma alternativa para a educação brasileira**. PLANEJAMENTO E POLITICAS PUBLICAS, v. 52, p. 389-408, 2019.

FERREIRA, S. J.; VELOSO, F. **Parcerias público-privadas em educação**, 2006. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/simulador/Site_CPS_Educacao/Parcerias_Publico_Privadas_em_Educacao.pdf>. Acesso em: 16/06/2011.

HORTA, C. J. G.. **Nível Recente de Fecundidade em Minas Geras e Regiões de Planejamento**. In: XVI Seminário Sobre Economia Mineira, 2014, Diamantina. Anais do XVI Seminário Sobre Economia Mineira, 2014.

JORNAL O TEMPO. **PBH não reduz lista de espera por vaga na educação infantil**. Disponível em: https://www.otempo.com.br/cidades/pbh-nao-reduz-lista-de-espera-por-vaga-na-educacao-infantil-1.737561. Acesso em 25 jun. 2021.

KPMG INTERNATIONAL. **KPMG *Infrastructure 100: World Cities Edition***. Disponível em: https:// http://www.mundopm.com.br/noticias/Infrastructure-100-world-cities-2012.pdf. Acesso em 25 jun. 2021.

MENDES, Ruth Nazareth. **O atendimento à educação infantil na prefeitura de Belo Horizonte: um caso de gestão em rede**. Monografia (Especialização) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.

PBH Ativos S.A. . **PPP Educação**. Disponível em: < https://pbhativos.com.br/concessoes-e-ppps-2/educacao/> Acesso em 27 out. 2021.

PINHO, B. A. T. ; BRITO, F. . **Local de residência e local de trabalho na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Texto para a Discussão, CEDEPLAR, v. 525, p. 2, 2015.

RADAR PPP. **Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica – UMEI (Belo Horizonte)**. Disponível em: https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/unidades-de-ensino-da-rede-municipal-de-educacao-basica-umei-belo-horizonte/. Acesso em 27 out. 2021.

REIS, Paulo de Tarso da Silva. **Expansão da Educação Infantil no Município de Belo Horizonte por meio de Parceria Público Privada**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2012.

RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. **Avaliação do Impacto da Utilização de Parceria Público-Privada para a Construção e Operação de Unidades Municipais de Educação Infantil Em Belo Horizonte**. Rio de Janeiro, 2015.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas.

ROSA, D. P. W. C.. **Um coração apertado - A primeira proposta de parceria público-privada em educação no Brasil**. In: Danilo Leite Dalmon, Caetano Siqueira, Felipe Michel Braga [organizadores]. (Org.). Políticas educacionais no Brasil - O que podemos aprender com casos reais de implementação?. 1ed.São Paulo: Edições SM, 2018, v. , p. 134-154.

VIEIRA, Clotilde Gonçalves. **Parceria Público Privada na Educação Infantil em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2019.