

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

CLOTILDES GONÇALVES VIEIRA

**PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO
HORIZONTE**

Belo Horizonte

2019

CLOTILDES GONÇALVES VIEIRA

**PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO
HORIZONTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal
Orientador: Prof. Dr. Ivan Beck

Belo Horizonte

2019



**Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal**

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO da Senhora **Clotildes Gonçalves Vieira**, REGISTRO Nº2017758579. No dia 13/04/2019 às 10:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "**Parceria Público Privada na Educação Infantil**", requisito para a obtenção do **Título de Especialista**. Aberto a sessão, o orientador e Presidente da Comissão, Ivan Beck Kagnazaroff após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra à aluna para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas da aluna. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da aluna e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

APROVADO

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 7 (SETE) DIAS

NÃO APROVADO

84 pontos (oitenta e quatro) trabalhos com nota maior ou igual a 60 serão considerados aprovados.

O resultado final foi comunicado publicamente ao aluno pelo orientador e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, a Senhora Presidente encerrou a reunião e lavrou presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 13/04/2019.

Prof. Ivan Beck Kagnazaroff
(Orientador)

Profa. Daniele Oliveira Xavier

Profa. Nelva dos Santos Andrade



**Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal**

MODIFICAÇÃO EM TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Modificações exigidas no TCC da aluna **Clotildes Gonçalves Vieira**, número de matrícula 2017758579.

Modificações solicitadas:

Aprofundar os resultados de forma crítica. Revise o objetivo do trabalho. Revise e amplie as referências. Insira pesquisas contínuas. Revise os termos eficácia, eficiência e efetividade.

O prazo para entrega do TCC contemplando as alterações determinadas pela comissão é de no máximo 7 dias, sendo o orientador responsável pela correção final.

Prof. Ivan Beck Kagnazaroff (Orientador)

Assinatura da aluna: **Clotildes Gonçalves Vieira** Atesto que as alterações exigidas Foram Cumpridas Não foram cumpridas

Belo Horizonte, 20 de maio de 2019.

Professor Orientador Assinatura

SUMÁRIO

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Introdução..... | 06 |
| 2 | Metodologia..... | 08 |
| 3 | Desenvolvimento..... | 09 |
| 3.1 | Do direito à Educação Infantil como Direito Social no Brasil e em Belo Horizonte.... | 09 |
| 3.2 | Origem da Parceria Público-Privada..... | 11 |
| 3.3 | A Educação Infantil no Município de Belo Horizonte..... | 13 |
| 3.4 | Contratação e Implantação das PPPs na Educação Infantil em Belo Horizonte..... | 15 |
| 3.5 | Efetividade, Eficácia e Eficiência do Modelo..... | 17 |
| 4 | Conclusão..... | 22 |
| | Referências..... | 24 |

Resumo

O presente estudo visa entender o cenário da educação infantil na cidade de Belo Horizonte que teria levado os seus dirigentes, em 2011, a optar pela primeira Parceria Público Privada registrada na área da educação no Brasil. A partir dos objetivos declarados pelo governantes da época, analisamos a construção e operação das 32 primeiras Unidades Municipais da Educação Infantil construídas neste modelo entre 2013 e 2015, a fim de entender se tais empreendimentos podem de fato ser considerados eficientes, eficazes ou efetivos, como pretendiam e este foi o problema de pesquisa. Sendo Belo Horizonte um caso inovador, o objetivo geral foi identificar os elementos chave para a implementação das PPPs, no contexto municipal da educação infantil em Belo Horizonte. Os objetivos específicos serão: a) demonstrar porque Belo Horizonte fez a opção por este tipo de contratação; b) analisar o atendimento da educação infantil antes e depois da PPP. Para responder estas questões, a metodologia utilizada foi a pesquisa documental exploratória além de entrevistas semi estruturadas com dirigentes e usuários das unidades PPPs da educação infantil de Belo Horizonte. Com o exposto neste estudo é possível concluir que na época da implantação do modelo, foram seus objetivos: a necessidade de atender a grande demanda por atendimento à educação infantil na cidade de Belo Horizonte; a expectativa de maior rapidez na construção das escolas; e a liberação dos professores para tarefas pedagógicas.

Palavras chave: Parceria Público-Privada. Educação Infantil. Eficiência/Eficácia/Efetividade.

Abstract

This study aims to understand the scenario of early childhood education in the city of Belo Horizonte that would have led its leaders in 2011 to opt for the first Public Private Partnership registered in the area of education in Brazil. Based on the objectives stated by the governors of the time, we analyzed the construction and operation of the first 32 Municipal Infant Education Units built in this model between 2013 and 2015 in order to understand if such enterprises can in fact be considered efficient, effective or effective, such as and this was the research problem. Since Belo Horizonte was an innovative case, the general objective was to identify the key elements for the implementation of PPPs in the municipal context of early childhood education in Belo Horizonte. The specific objectives will be: a) to demonstrate why Belo Horizonte has chosen for this type of contracting; b) analyze the attendance of children's education before and after the PPP. In order to answer these questions, the methodology used was exploratory documentary research in addition to semi structured interviews with managers and users of the PPP units of the children's education of Belo Horizonte. With the above, it is possible to conclude that at the time of the implantation of the model, its objectives were: the need to meet the great demand for attendance to early childhood education in the city of Belo Horizonte; the expectation of greater speed in the construction of schools; and the release of teachers for pedagogical tasks.

Keywords: Public-Private Partnership, Early Childhood Education, Efficiency / Effectiveness / Effectiveness.

1 Introdução

O tema abordado neste trabalho teve como foco a contratação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) pelo Município de Belo Horizonte na área da educação.

Sendo Belo Horizonte um caso inovador, na adoção da PPP no atendimento da educação infantil no município. O objetivo geral foi identificar os elementos chave para essa implantação, especialmente analisando como problema de pesquisa se a adoção das parcerias produz eficiência, efetividade e eficácia (três Es), no que toca à questão do direito social público, gratuito, e de qualidade à educação na primeira infância. Para contextualizar a adoção da parcerias público privada pela Prefeitura de Belo Horizonte na construção das Unidades Municipais de Educação Infantil (Umeis). Será apresentado um breve histórico relativo aos direitos sociais, em especial o direito à educação e como o Estado se comportou no período em que estes direitos ganharam uma nova dimensão como o estado Social Democrata.

A dimensão do que é público ou privado tem se modificado no decorrer do desenvolvimento do Estado Moderno. Os limites de competências do Estado e do mercado variaram de acordo com a lógica de movimentos pendulares, o que provoca ora um Estado mínimo ou liberal, ora um Estado intervencionista e a competência do Estado varia conforme o momento histórico ou o tipo de sociedade em que se estabelece. A partir do final do século XX, houve alargamento dos direitos sociais representados no Brasil pela Constituição de 88 Tal onda de direitos sociais foi surpreendida no início do século XXI pelas relações globalizadas e de soluções de mercado, para o poder público surgiram as demandas por alternativas para a continuação de garantias sociais que deveriam ser ofertadas pelo Estado, mas em novo formato. Surgiram, portanto, os modelos alternativos que não se definem nem no campo do público, nem do privado. Em Belo Horizonte, surgem Umeis (Unidades Municipais de Educação Infantil), em que a construção e o atendimento não educacional foram da ordem do investimento privado. O projeto político pedagógico e os professores que o desenvolvem, nestas unidades, no entanto, são definidos pela esfera pública, através de normas de aprovação e editais de seleção de servidores. Por outro lado, intensificaram-se no mesmo período, as parcerias realizadas pelo poder público com o terceiro setor para o atendimento à demanda da educação infantil. Nestes casos, a estrutura física e o vínculo celetista com os professores são da ordem privada, pois são associações civis sem fins lucrativos. Entretanto, nos Planos de Metas firmados com estas instituições, elas recebem recursos públicos e apresentam, como contrapartidas, resultados similares aos do atendimento realizado pela própria Administração Pública.

Para Brito e Silveira (2005), o objetivo do surgimento das PPPs, em fins do século XX, era viabilizar projetos de responsabilidade do governo por meio do financiamento e infraestrutura pelo setor privado e de concessões de serviço públicos para tais empresas mediante metas e resultados especificados pelo setor público. As nações buscavam alternativas de investimento na economia sem o aumento de suas dívidas públicas. Com as metas fiscais desenhadas, havia limite de endividamento, impossibilitando os países em despender valores superiores aos arrecadados. Brito e Silveira (2005) ainda relatam também o insucesso da simples privatização em alguns setores, nos quais o governo deveria ofertar serviços, observando-se o surgimento de grandes monopólios. Nesta realidade de busca de opções e análises dos primeiros modelos híbridos, o conceito de Parcerias Público-Privadas se desenvolve, ganhando espaço entre os governos, levando a uma importante reestruturação no que se refere a concessão de serviços públicos. Para Giambiagi e Além (2008), o Reino Unido foi o país

precursor na utilização das PPPs como forma de financiar projetos de infra estrutura e de serviços públicos ao final do século XX, em 1992, com o governo conservador, experiência intensificada nas décadas seguintes pelo Partido Trabalhista.

No Brasil, as primeiras experiências foram de Minas Gerais com a MG 050 e São Paulo com a Linha 4 do metrô. Por meio da Lei 11.070 em 2004, as concessões desse tipo são padronizadas e várias experiências se sucedem. Na área da educação a primeira experiência de contratação de PPPs foi encampada pelo Município de Belo Horizonte, em Minas Gerais, com a publicação do Edital de Concorrência 01/12 para um modelo que agregava a obrigação da construção, manutenção e operação de atividades de cunho administrativo em 37 unidades de ensino, das quais 32 unidades com o propósito do atendimento do ensino infantil por um prazo de 30 anos.

Uma das questões que parece ter motivado Belo Horizonte a buscar alternativas para o atendimento à educação infantil por meio do esforço privado de construção foi o arrojado projeto social da Lei Orgânica da cidade, a qual, em 1989, colocava a educação infantil como obrigatória, gratuita e em tempo integral (Art. 157 § 1º inciso II). Tal dispositivo levou a grande corrida por vagas, inclusive por meio de judicializações que chegaram a 1.200 ações por ano entre 2010 e 2016. Para atender à tamanha pressão, a rede municipal contava, então, com 13 escolas apenas, oriundas, da municipalização da educação infantil, antes de 88 desempenhada pelos Estados, e, depois da Constituição, obrigatória aos municípios. Somadas as 70 creches comunitárias registradas até então, as 29 escolas de ensino fundamental que passaram a receber alunos da pré-escola e as novas Umeis inauguradas entre 2004 e 2010, a capacidade total de atendimento da cidade nas redes própria e parceira era de aproximadamente 43 mil crianças em 2011 e o IBGE apontava que o universo de crianças de 0 a 5 anos era então de 188.60, conforme dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação assim como em Reis (2012).

Assim, havia um deficit de no mínimo 60 mil vagas em Belo Horizonte, considerando-se a pouca capacidade de atendimento da rede privada então limitada a 20 mil vagas e que a educação infantil de 0 a 03 anos não é obrigatória, sendo a opção de 50% das famílias em geral. Tanto é dessa proporção a demanda, que o próprio Plano Nacional de Educação considera pleno atendimento de 50% das crianças desta faixa.

Assim, todos os fatos reunidos neste estudo corroboram que o objetivo da Administração Pública Municipal, ao lançar mão das PPPs, para construção de Unidades de Educação Infantil (Umeis) em princípio 32 unidades, tenha sido a desproporção entre o número de vagas ofertada, frente à demanda estimulada pela Lei Orgânica avançada em direitos sociais e o frenético movimento de judicialização. Partindo deste, como motivação que moveu a Prefeitura de Belo Horizonte, na adoção do modelo, o objetivo do presente trabalho foi avaliar, se de fato, a estratégia adotada foi eficiente, eficaz e efetiva.

Os objetivos específicos deste artigo serão: a) demonstrar porque Belo Horizonte fez a opção por este tipo de contratação; b) analisar o atendimento da educação infantil antes e depois da PPP.

Com a finalidade de atingir os objetivos específicos, foram utilizados dados relativos à expansão da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte que realizou em caráter pioneiro a implantação da contratação da PPP, na modalidade administrativa na construção de equipamentos e posterior prestação de serviços de apoio ao funcionamento das unidades de

educação infantil. Infelizmente o caráter da eficiência do modelo, no que diz respeito à prestação do serviço pós obra ficou comprometido em razão de o modelo de verificador independente, previsto no edital de 2012, só ter sido implantado efetivamente em 2018, após 5 termos aditivos terem sido firmados sob o contrato original. Assim só foi possível analisar os relatórios de 01 ano de análise da eficácia do modelo e esta análise foi bem posterior à efetiva implantação.

Na primeira parte do artigo, apresenta-se um pouco da fundamentação teórica a respeito dos direitos fundamentais da sociedade e a atuação do Estado de forma constante na economia, às vezes mais, às vezes menos trazendo uma referencia a teoria do equilíbrio e dos estados reguladores. Neste momento demonstramos o avanço das Constituições Republicanas no Brasil, mostrando como o direito social à educação foi se expandindo em vários níveis, até, na Constituição de 88, abraçar a educação infantil como direito subjetivo de toda criança de 0 a 05 anos. Este movimento foi fruto da concepção social democrata da Constituição, que, ao esbarrar em governos ditos “Neoliberais” no início do século XXI resultaram na busca por soluções de mercado para atingimento de objetivos sociais.

Na segunda parte e partindo da construção da trajetória da Educação Infantil como direito social e subjetivo, objetivou-se a apresentação dos aspectos que tangenciaram a adoção das Parceria Público Privada no Município de Belo Horizonte.

Na terceira parte analisou-se a implantação das PPPs, sob o ponto de vista da eficácia, efetividade e eficiência, partindo do pressuposto de que foram concebidas para ampliação e universalização do atendimento da demanda por vagas para a Educação Infantil na cidade de Belo Horizonte.

2- Metodologia

O método utilizado para o desenvolvimento desse artigo foi em primeiro lugar uma revisão bibliográfica, qualitativa e exploratória de obras de diferentes autores que debatem sobre o tema, apresentando e analisando modelos de implementação das contratações tipo PPP para compreensão do formato adotado na gestão educacional em Belo Horizonte.

A análise desse artigo utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental com vistas a uma abordagem qualitativa exploratória. Foram também entrevistados durante a execução deste estudo, dirigentes da época sobre suas impressões de antes e depois do modelo. Com a utilização das referências bibliográficas já consolidadas no campo da administração pública, da educação e do direito buscou-se analisar por meio de leis, teses, dissertações e artigos científicos que tratassem sobre a questão da Parceria Público Privada. A maior parte dos trabalhos foi localizada a partir de buscas realizadas na internet em *sites* como *Scielo* e *CAPES*. Essa ferramenta foi escolhida por possibilitar um acesso mais ágil a produção científica da área e posto a facilidade da pesquisa pela internet, ficou possibilitada a busca de artigos nacionais e alguns internacionais. Todas as referências tiveram sua origem em sites de pesquisa acadêmica, sites oficiais da Prefeitura de Belo Horizonte, obras de autores consagrados assim como documentos internos (processos de conveniamentos , sistema de gestão escolar, Boletins de Medição da InovaBH, relatórios mensais do Verificador Independente, cópias de projetos arquitetônicos etc) disponibilizados pela Secretaria

Municipal de Educação de Belo Horizonte durante os meses de fevereiro a abril de 2019 e que são de conhecimento público.

Analisou-se também registros em sites de jornais, revistas e documentos da Prefeitura de Belo Horizonte a fim de se avaliar o sucesso da implantação, considerando-se o propósito da mesma.

Foram utilizados além da pesquisa bibliográfica a leitura de processos e documentos que norteiam a Educação Infantil da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte assim como aqueles que de alguma forma estão ou estiveram relacionados com a construção das unidades PPPs, na tentativa de responder o problema de pesquisa que se apresenta no tema deste artigo. Para tal foram realizadas no período de fevereiro a abril de 2019 entrevistas não estruturadas que auxiliaram na análise dos dados referentes ao aumento das vagas no período posterior à implantação das PPPs assim como puderam apresentar a visão dos usuários de unidades de educação infantil, assim como de alguns gerentes envolvidos com a administração infantil. Com relação à apresentação dos dados quantitativos utilizados neste artigo, foram realizadas adaptações de material existente e de uso diário na Secretaria Municipal de Educação. Foi uma pesquisa de baixo custo visto que os dados, entrevistas e pesquisa de documentos foram realizadas na própria Secretaria de Educação, facilitando a realização do estudo. Foram realizadas entrevistas com 05 diretoras e ex diretoras de Emeis PPPs, tradicionais e Diretores envolvidos com a educação infantil. O aspecto observado nas entrevistas foi a a visão desses atores com relação ao gerenciamento das unidades PPPs e as construções tradicionais.

A natureza da pesquisa teve caráter exploratório e analítico. Foram utilizadas fontes secundárias e alguns dados primários, visto a facilidade do acesso aos mesmos, como listas de demandas de vagas, processo de contratação da PPP, processos de pagamentos de creches conveniadas, dados censitários, e que são de conhecimento público. Foram realizadas também algumas entrevistas com o corpo técnico da Educação Infantil, usuários das Unidades PPPs, dirigentes e pessoas que tiveram alguma relação com o processo da contratação. Estes documentos foram utilizados para fins de levantamento de conteúdos, datas e alguns dados quantitativos para a composição dos quadros.

O objetivo geral foi identificar os elementos chave para a implementação das PPPs, no contexto municipal da educação infantil e o problema de pesquisa advindo desse tema é analisar se esta parceria produziu os Três Es (eficiência, eficácia e efetividade na educação infantil de Belo Horizonte).

3- Desenvolvimento.

3.1- Do Direito à Educação Infantil como Direito Social no Brasil e em Belo Horizonte

No Brasil, a partir do século XX e em especial a partir da Constituição de 1934, os direitos sociais ganharam uma crescente dimensão jurídico-constitucional. Nesse contexto, o direito à educação é o direito sócio econômico que mais ampliação recebeu nas cartas constitucionais e Leis Orgânicas dos brasileiros.

O Estado social que passa a ser predominante entre 1920 e 1970/80 nos países desenvolvidos teve como objetivos a segurança, a liberdade, o bem-estar econômico e a justiça social (BRESSER PEREIRA, 2010). Hood (1991) apresenta a ideia de que essa fase de avanço

social foi interrompida pela ideologia liberal reguladora, depois de várias décadas de consolidação do Estado social ao redor do mundo. Esta onda caracterizada principalmente pela retirada do papel estatal de agente direto na economia, mediante a produção de bens e serviços, passando a assumir função meramente regulatória, ficou conhecida como “neoliberalismo regulador”, remetendo-se à característica dos Estados liberais do século XIX e princípio do século XX. As ideias neoliberais produzem na Inglaterra na segunda metade dos anos 1980, a chamada reforma gerencial, Estado que teve a pretensão de modificar o paradigma burocrático ao gerencial, levando os administradores públicos de mais autonomia e responsabilidade por suas ações e, no campo institucional, descentralizando a prestação de serviços sociais por meio de agências executoras.

No Brasil observa-se que no contexto da administração pública a busca por modelos estrangeiros devido à inclinação pela busca de modelos já provados e consagrados, tem sido uma característica histórica do Estado. Nesse sentido, a fundamentação da Reforma do Estado de 1995 em concepções e modelos estrangeiros, notadamente os relativos à Nova Gestão Pública (NGP), pode ser vista como um procedimento coerente com o histórico da evolução dos países de primeiro mundo aplicados à soluções para os problemas internos. Sobre a reforma do Estado no Brasil complementa o autor Luís Roberto Barroso (2003, p. 291) que é fundamental entender que as reformas econômicas não chegaram a produzir um modelo que possa ser identificado com o de Estado Mínimo. E em suas palavras ele diz que:

Pelo contrário, apenas deslocou-se a atuação estatal do campo empresarial para o domínio da disciplina jurídica, com a ampliação de seu papel na regulação e fiscalização dos serviços públicos e atividades econômicas.

O modelo de PPPs, introduzido no Brasil pode ser considerado uma decorrência deste paradigma posto que, através das novas concessões introduzidas pela Lei 11.019/2004, o Estado dita regras voltadas à extrema eficiência do setor privado, transferindo para ele, sob tais condições, a oferta de serviços de natureza pública.

Serviços das áreas de transformação e saúde foram os primeiros, no Brasil, entre 2001 e 2011 a serem parcerizados com o setor público debaixo da regulação contratual dos Editais de Norte a Sul, principalmente nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Ceará, Goiás, Bahia, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

É interessante observar que, diferentemente do inicialmente pensado pelo chamado Plano Bresser que previa a regulação de procedimentos administrativos a serem adotados por parceiros privados, o modelo PPP inova ao estabelecer uma regulação de resultados a serem atingidos por entes privados quando no desempenho de funções públicas. Os contratos de PPP são contratos que pressupõem metas detalhadíssimas para o desempenho do ente privado, assim como o colocam sob o jugo do usuário e geralmente pressupõem que a remuneração das empresas concessionárias é proporcional a tais avaliações, somadas aos relatórios de verificadores independentes, que são empresas licitadas para medir a eficiência dos contratos em execução.

Tal formato chegou tardiamente na Educação. Uma das hipóteses para demora ou resistência à adoção do modelo à área do ensino é o fato da infra estrutura da educação ser uma das mais precocemente iniciadas na história dos direitos sociais no Brasil. Desde o século XVIII e com as primeiras vilas do século XIX, mesmo com a baixa organização governamental, dotaram os governantes coloniais e imperiais os primeiros povoados de escolas então chamados de

Grupos, então chamados. O Ensino Básico, antes da saúde e muito antes da assistência social é visto como um direito social no Brasil. Isto se nota pelo fato de, no Brasil as primeiras escolas escolas, embora insuficientes e reservadas a uma elite, terem sido escolas comunitárias, rurais, depois eclesiásticas, mas sempre não pagas. Os grupos escolares que caracterizaram Belo Horizonte dos anos finais do século XIX e início do século XX estavam entre os prédios públicos mais imponentes da época e pautavam a vida da cidade recém construída e a relação dos munícipes com os governantes passavam pela construção, inauguração dos primeiros grupos escolares conforme o site do Jornal Estado de Minas. As escolas particulares só surgiram em meados do século XX e não inspiravam, em princípio confiança da população.

Tal tradição de “cidade educadora” fez com que a chegada da forte corrente de Estado Social no Brasil entre 30 e 80 e sua intensificação nos governos de Belo Horizonte de 1980 a início do século XXI, uma das áreas que mais tenha recebido avanços no cenário e municipal tenha sido a educação, entre todos os direitos sociais.

Assim, em 2004, quando a ideia de um Estado reformado ao gosto da obra de Bresser Pereira e por influência tardia do neoliberalismo dos países desenvolvidos, traduz-se no formato das PPPs brasileiras, a educação como direito social e subjetivo, universal e gratuito, já estabelecida e consolidada em Belo Horizonte a ponto de se entender que mesmo os anos iniciais da educação infantil constituem direito de toda criança. Tal concepção acabou pressionando o Poder Público que, em 2012, conforme registros da Prefeitura de Belo Horizonte, apresentava um déficit de 60.000 vagas para as faixas de 0 a 5 anos.

Este cenário de grande coesão do direito social à educação infantil, referendado inclusive em constante atuação do judiciário em tutela deste direito, confrontando com ideias de reforma do estado com adoção de iniciativa e investimentos privados, foi o contexto para criação das primeiras Parcerias Público-Privadas na área da educação, que, no Brasil, tiveram pioneirismo na cidade de Belo Horizonte.

3.2- Origens e conceito da Parceria Público-Privada

De acordo com Brito e Silveira (2005), o objetivo do surgimento das Parcerias Público-Privadas era viabilizar projetos de responsabilidade do governo por meio do financiamento do setor privado. As nações buscavam alternativas para investirem na economia sem que aumentassem suas respectivas dívidas públicas. Com as metas fiscais desenhadas, havia limite de endividamento, impossibilitando os países em despender valores superiores aos arrecadados. Brito e Silveira (2005) ainda relatam também o insucesso da simples privatização em alguns setores nos quais o governo deveria ofertar serviços, observando-se o surgimento de grandes monopólios. Neste contexto, o conceito de Parcerias Público-Privadas se desenvolve e ganha espaço entre os governos, levando a uma importante reestruturação no que se refere à concessão de serviços públicos. Para Giambiagi e Além (2008), o Reino Unido foi o país precursor na utilização das PPPs como forma de financiar projetos de infra estrutura e de serviços públicos.

A Lei nº 11.079, de 30-12-2004, institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública brasileira. Esta Lei reservou a expressão Parceria Público-Privada para duas modalidades específicas de parceria. Conforme

definido nos termos do artigo 2º, “parceria público privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada e administrativa”.

Rezende (2003) destaca que as reformas administrativas têm como princípios a ênfase na eficiência e elevação da performance, a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, a orientação por resultados, a descentralização dos controles gerenciais no sentido de maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos, bem como uma distinção entre a formulação e implementação das políticas públicas.

O interesse na utilização desse arranjo foi despertado pela escassez de recursos públicos para investimento em setores importantes, como é o caso da infraestrutura, assim como pelo reflexo de experiências internacionais bem-sucedidas, vislumbrando uma alternativa de investimento em determinados setores onde o Estado tem encontrado dificuldades.

As Parcerias Público-Privadas entram na cena com reformas adotadas pelo governo brasileiro na busca por maior atratividade para o setor privado em áreas carentes de investimentos públicos nos estados de Minas Gerais e São Paulo no início da primeira década do século XXI. O quadro legal das PPPs é consolidado por meio da Lei nº 11.079/04, que especifica normas gerais para essa nova forma de contrato administrativo de concessão, a ser celebrado entre o poder público e a iniciativa privada.

Na doutrina clássica, o setor público diverge do setor privado devido à sua sujeição ao poder político. Já o setor privado está sujeito às leis do mercado como também à regulamentação estatal conforme modelo neoliberal relatado em Peci e Sobral (2007).

Nas PPPs cria-se uma forma de contratação de serviços públicos em que o Estado remunera parcialmente ou integralmente o parceiro privado. Em contrapartida à remuneração contratual, o setor privado assume um maior nível de responsabilidade e riscos pela manutenção da continuidade dos serviços. A PPP é definida como um tipo especial de concessão para a provisão de infra estruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, o financiamento da obra, a construção e operação dos ativos que após o prazo da parceria e é transferido ao setor público. Di Pietro (2006, p.161), apresenta o seguinte conceito para Parceria Público Privada:

[...] o contrato administrativo de concessão que tem por objeto: (a) a execução de serviço público precedido ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público. [...]

Este conceito também é identificado na obra de Justin Filho (2005) que aponta a PPP como um contrato organizacional de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar o serviço público com ou sem direito a remuneração por meio da exploração da infra estrutura mediante uma garantia especial e reforçada pelo poder Público que é utilizada para a obtenção de recursos no mercado financeiro.

Já os autores Pasin e Borges (2003, p.179) definiram a PPP como:

Contrato que estabelece vínculo obrigacional entre as partes para a implantação e gestão de serviços e atividades do interesse público em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao ente privado, observados os princípios de eficiência, respeito aos usuários, indelegabilidade de regulação e poder de polícia, responsabilidade fiscal transparência, repartição de riscos e sustentabilidade econômica do projeto de parceria.

Há, ainda, a definição de PPP utilizada por uma importante empresa de consultoria, a KPMG do Brasil. A KPMG possui certo know-how na área de serviços de assessoria financeira para clientes do setor público e do setor privado. De acordo com a empresa (KPMG, 2004), o contrato de PPP é de concessão de longo prazo (15, 20, 30 anos, podendo até a chegar aos 35 anos), no qual o Estado transfere para um operador privado o direito e a obrigação de fazer o investimento e depois operar aquilo, enquanto o governo paga como se fosse um contrato de prestação de serviços, o que não deixa de ser, só que combinado com obras.

No que tange aos tipos de PPPs os autores Giambiagi e Além(2008) informam que a concessão administrativa é um contrato de prestação de serviços em que a administração pública seja usuária direta ou indireta, sendo por este motivo responsável pelo pagamento integral ao parceiro privado.

Entretanto, Di Prieto (2008) conclui que a concessão administrativa pode ser vista também como um misto entre a empreitada e a concessão de serviço público quando ela nos ensina que “Trata-se de terceirização de serviços públicos. Não é simplesmente a terceirização sob forma de empreitada de obra, de serviço ou de fornecimento”. Nesse sentido a autora fala que é a terceirização da gestão do serviço, podendo ou não envolver obra, fornecimento e instalação de bens. Este foi o conceito adotado pelo município de Belo Horizonte, em que não só foi delegado à terceiro a edificação de 32 Unidades de Educação Infantil no formato construtivo definido pela Secretaria Municipal de Educação, como também foi contratada da concessionária toda prestação de serviços não educacionais e a gestão dos mesmos em cada unidade por 30 anos, conforme contrato que pode ser analisado no site do Diário Oficial do Município-DOM.

3.3 A Educação Infantil no Município de Belo Horizonte

No Município de Belo Horizonte, na organização da Secretaria Municipal de Educação há uma Diretoria responsável pela construção, planejamento, articulação e acompanhamento da política educacional e das diretrizes pedagógicas propostas para a Educação Infantil e executadas na rede própria e por meio das instituições parceiras com base na legislação vigente, pela Diretoria da Educação Infantil (DEIN). Essa Diretoria é responsável pelo monitoramento de toda a Educação Infantil na Rede Municipal de Educação, assim como o monitoramento do acesso às vagas para esta etapa da escolarização das crianças no Município de Belo Horizonte. A Educação Infantil compreende o atendimento de crianças na faixa etária de creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos). O município de Belo Horizonte, há vários anos, é referência nacional no atendimento de crianças na rede pública e, nos últimos anos, tem ampliado o número de vagas oferecidas na Educação Infantil também por meio da rede parceira. A oferta para atendimento das crianças de 4 e 5 anos é universalizada e trabalha-se para estender ao máximo o atendimento para crianças de 0 a 3. O atendimento às crianças é feito em escolas municipais e em Unidades Municipais de Educação Infantil (Umeis), além de

creches parceiras credenciadas pela Secretaria Municipal de Educação (Smed) conforme informado no site da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Reis (2012, p.02) já informava que no início da década de 2010:

... as metas referentes à Educação Infantil eram desafiadoras uma vez que, universalizar o atendimento escolar para a população de quatro e cinco anos de idade e atender a, pelo menos 50% da população de três anos de idade requer, antes de tudo, construir novos prédios escolares, mobiliá-los e equipá-los, contratar profissionais, pagar salários e promover a manutenção de toda essa estrutura, tarefa que, para a grande maioria dos municípios brasileiros, tornam-se quase impossíveis em virtude de seu orçamento não possibilitar. O Plano de Ação Educacional apresenta a trajetória da Educação Infantil em Belo Horizonte, com seus avanços e desafios, desde quando essa etapa da Educação Básica ainda era considerada como um serviço da área da Assistência Social.

Como cidade de forte apelo da educação como direito social fundamental desde a fundação da cidade, a origem do ensino infantil em Belo Horizonte remonta a 1957 quando vai sendo abandonado o caráter assistencial e adotado como direito social mais afeto à educação. A inauguração do primeiro Jardim de Infância, o Jardim Municipal da Renascença, e posteriormente de mais doze escolas, exclusivamente de Educação Infantil vai dando ao atendimento da infância uma conotação de importante momento para construção do processo de escolarização. De 1957 até 2003, a Educação Infantil atendeu, em jornada parcial, crianças de 04 até 06 anos nestas escolas municipais de Educação Infantil e em escolas municipais de Ensino Fundamental que possuíam turmas de Educação Infantil. Essas escolas eram chamadas de Emeis (Escolas Municipais de Educação Infantil). As Emeis atendiam a crianças de três até cinco anos e seis meses de idade em um único turno diário. Havia em torno de 70 creches conveniadas com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte que faziam o atendimento das crianças de zero até três anos conforme nos apontaram os dados disponibilizados pela Diretoria de Educação Infantil e a Gerência de Repasses e Convênios da Secretaria Municipal de Educação (dados coletados em entrevista não estruturada).

As primeiras Umeis do Município de Belo Horizonte, foram construídas com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e entregues à população em 2004 conforme disponível no site da Prefeitura de Belo Horizonte. O Banco Interamericano de Desenvolvimento apenas financiou a construção dessas unidades, não tendo qualquer interferência ou participação em sua gestão, seja ela administrativa, financeira ou pedagógica conforme nos informou Reis (2012).

Em 2004, o conjunto deste atendimento conforme dados do censo escolar não ultrapassava 15 mil crianças, mostrando-se insuficiente para uma demanda que, conforme dados do IBGE, somava mais 30 mil famílias desatendidas.

E ainda conforme diz o professor Reis (2012, p.15).

A decisão política da Secretaria Municipal de Educação foi a de atender, prioritariamente, nas escolas municipais de Educação Infantil, nas turmas de Educação Infantil das escolas de Ensino Fundamental, bem como nas UMEIs, a população infantil em situação de vulnerabilidade social. A partir da criação de uma comissão constituída por representantes das Secretarias de

Educação e de Assistência Social; do Movimento de Lutas Pró-Creches – MLPC; de Universidades; do Fórum Mineiro de Educação Infantil - FMEI; da Câmara Municipal; do Conselho Municipal de Educação – CME/BH; do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e do Sindicato dos professores, foram elaborados e apresentados aos Conselhos Tutelares, Promotoria Pública do Município e às instituições de Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino os critérios para definição de vagas na Educação Infantil pública em Belo Horizonte, respeitando-se essa decisão política.

O tempo médio de construção dessas primeiras unidades conforme registros da Sudecap (Superintendência de Desenvolvimento da Capital), as pesquisas *in loco* informaram que foi de 08 anos desde a concepção dos projetos em 1990 até a implantação em 2004.

Para o atendimento da demanda identificada pelo IBGE como de 30 mil vagas em 2010, a técnica construtiva utilizada para a primeira geração de Umeis, a Prefeitura levaria mais de 50 anos para atender, se o mesmo ritmo das primeiras 15 unidades fosse adotado.

Reis (2012) nos informou que às voltas com os desafios em gestar Contratos Administrativos regidos pela Lei Federal 8.666/93 para edificação de Umeis e pressionada pela sociedade civil, bem como suas representações – Promotoria da Infância e Juventude e Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente - para atender a toda demanda da cidade por vagas na Educação Infantil, a Secretaria Municipal de Educação em Belo Horizonte fez a opção por ampliar sua rede de Umeis através de Parceria Público Privada e ainda que a possibilidade do poder público realizar parcerias com o setor privado surge por intermédio da regulamentação da Lei Federal 11.079, de 30/12/2004. Com a justificativa da necessidade do atendimento a demanda por vagas na Educação Infantil e a garantia a todas as crianças do direito ao atendimento educacional a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte optou pela ampliação da sua rede de Umeis (Unidades Municipais de Educação Infantil) por meio da Parceria Público Privada para o atendimento da demanda reprimida que se apresentava naquela época e ainda hoje se apresenta.

3.4 Contratação e implantação das PPPs da Educação Infantil em BH

Foram construídas 37 Unidades de Educação Infantil em Belo Horizonte por meio da contratação da Parceria Público Privada sob contrato de concessão administrativa com a delegação de prestação de serviços de apoio e funcionamento dessas unidades de ensino, excluídos os serviços pedagógicos que permanecem com o Poder Público Municipal.

Ao optar pelas PPP's a Secretaria Municipal de Educação pretendeu a simplificação dos processos de gerenciamento e administrativos dessas unidades assim como menor exposição aos riscos do projeto, pretendeu ainda reduzir os prazos de execução e entrega das unidades, incluindo menores gastos, ganhos de eficiência na prestação dos serviços, redução no número de licitações e de contratos com concentração de várias atividades em um único instrumento contratual de longo prazo, eliminação de aditivos contratuais e a possibilidade de pagamento parcelado e em muitos anos, de forma a desonerar o investimento das contas públicas como nos ensina novamente Reis (2012).

A própria modalidade de parceria que a Secretaria Municipal de Educação adotou não se deu apenas para construções de unidades de ensino. O modelo de PPP proposto pela Secretaria Municipal de Educação foi que o parceiro privado também participasse da gestão das Umeis alvo dessa parceria baseando-se na gestão administrativa das unidades. Assim a administração dos serviços administrativos, que seriam de inteira responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, através de seus gestores em cada Umei, ficou a cargo desse parceiro privado e o pagamento por esses serviços sendo realizado mensalmente pela Secretaria Municipal de Educação. Houve aumento nos custos desses serviços, mas, segundo a Smed, trata-se de um aumento que foi convertido em benefícios para a gestão pedagógica em cada Umei fruto dessa Parceria Público-Privada. Ao fazer isso, tinha-se a expectativa que os gestores educacionais, tanto da Secretaria Municipal de Educação quanto os gestores das Umeis, ganhassem mais tempo para investimentos nos processos pedagógicos, função essa precípua para o desenvolvimento e qualidade da educação, seja em nível da escola ou da Secretaria Municipal de Educação como podemos observar em Reis (2012).

A Secretaria Municipal de Educação instituiu os Comitês de Governança dessas Umeis. Tais comitês têm o papel de coordenar, integrar e disciplinar os esforços entre a Secretaria e a empresa privada na execução dos serviços que foram objeto da Parceria Público Privada. Os Comitês de Governança foram criados com objetivo primordial de discutir e aperfeiçoar relações entre os serviços não pedagógicos concedidos e os serviços concedidos pela Secretaria Municipal de Educação. São constituídos por representantes da Secretaria de Educação e da Empresa Parceira Privada.

Em 2011 a Secretaria Municipal de Educação do Município de Belo Horizonte, contratou consultoria da Internacional Finance Corporate (IFC) para a realização de estudos preliminares para embasar a elaboração de contratação de PPP. Encomendou ainda pesquisa intitulada “Estudo Demográfico de Demanda de Educação Infantil em Belo Horizonte” para projeção populacional até 2030. Os resultados da pesquisa evidenciaram que havia grande dificuldade no atendimento para esta demanda. Para além disto, vemos que existia também uma grande dificuldade de gerenciar os Contratos Administrativos regidos pela Lei 8666/93 que tratavam de edificações das Umeis. A partir da demanda social e para reduzir os problemas causados pelos antigos modelos contratuais na construção das unidades municipais de educação infantil e visando atingir o objetivo principal que era a ampliação do número de vagas nesta categoria, de uma forma ágil e econômica, a Smed em 2012, opta por ampliar sua rede própria no segmento da educação infantil por meio da criação das Unidades Municipais de Educação Infantil (Umeis) a partir de uma proposta nova, a Parceria Público-Privada. Estas unidades foram construídas a partir de um projeto arquitetônico arrojado e direcionado totalmente ao bom atendimento da educação infantil.

Com a justificativa da necessidade do atendimento a demanda por vagas na educação infantil e garantia a todas as crianças do direito ao atendimento educacional, somados aos constantes movimentos sociais para o aumento do número de vagas e diante da escassez dos recursos públicos, levaram o governo a buscar novas estratégias para a resolução do problema. Foi neste contexto que a Secretaria Municipal de Educação fez a opção em ampliar a sua rede por meio da Parceria Público Privada como nos falou Reis(2012).

A parceria decorrente do Edital de Concorrência nº 01/2012, tratou do Contrato de Concessão emitido pela Secretaria Municipal de Educação (Smed) e consistiu na Parceria Público-Privada(PPP) que visou à implantação, gestão, operação e manutenção de unidades de ensino

fundamental e educação infantil no município de Belo Horizonte traduzido em um caráter pioneiro neste tipo de gestão.

O processo licitatório para a construção das Umeis foi vencido pela Construtora Norberto Odebrecht S.A, que constituiu a SPE Inova BH, empresa responsável por administrar a concessão. O contrato firmado pela Prefeitura de Belo Horizonte e a Construtora vencedora do certame tem a duração de 20 anos, contados a partir de 2012. O modelo adotado pela Prefeitura de Belo Horizonte não se deu apenas para a construção das unidades mas congregou a manutenção e operação de atividades não pedagógicas nestas unidades. O objetivo da privatização das obras era o tempo, como pode-se observar. Para terceirização dos serviços e da gestão artigos da época citaram como objetivos da prefeitura a racionalização do tempo das gestões, fator essencial para promover a desoneração dos diretores das unidades das PPPs quanto à manutenção e conservação dos prédios, além dos serviços administrativos e burocráticos que favoreceu sobremaneira a atenção para as atividades de cunho pedagógico.

3.5 A efetividade, eficácia e eficiência do modelo

As doutrinas sobre desempenho governamental forjaram o conceito dos Três Es, compreendido como eficácia, eficiência e efetividade. A eficiência, o mais conhecido deles, pois inscreve-se na legislação administrativa brasileira, à exemplo da Lei 8.666/93, preza pela racionalização custo x tempo x benefício.

Quanto aos custos das unidades PPP's tendo em vista os dados disponibilizados para esta pesquisa, não foi possível mensurá-los comparativamente neste artigo com os gastos de construções tradicionais, pois o contrato PPP inclui valor da obra valor de Garantias (totalizando 190 milhões) conforme dados do site da PBH Ativos, mais o valor da operação, projetado em pagamentos mensais em 30 anos. Assim no contrato, o investimento, mais a garantia que cobre o risco da operação se somam e se dividem em parcelas mensais nas quais não é possível separar o valor de cada item. Esta é uma das graves críticas do modelo à transparência, pois não permite ao cidadão ou a pesquisadores como o nosso caso de análise comparativa do custo obra ou do custo serviço uma vez que os dados disponibilizados para esta pesquisa esbarraram nesta limitação. Entretanto com base em pesquisas de dados publicizados à época da contratação, verificou-se que o valor desse contrato foi de R\$ 190 milhões abrangendo, ainda, a manutenção das escolas por duas décadas, sendo que o projeto pedagógico continua sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Educação de Belo Horizonte conforme verificamos no site da revista Infraestrutura em artigo da autora Cleide Floresta. Entretanto Reis (2012) apontou um custo estimado para a edificação das 32 primeiras unidades na ordem de 148 milhões. O autor apontou ainda um custo unitário estimado em de R\$5.126.000,00 para cada uma das Umeis à época da contratação.

A empresa InovaBH forneceu valores com a data base de 2012 abaixo descritos. Portanto o valor realizado na contratação ficou abaixo do que foi previsto no estudo da contratação conforme nos colocou Reis (2012).

Quadro 01 - Valor médio realizado na construção de uma Umei.

| Custo médio previsto/realizado para uma Umei construída pela PPP | | | |
|--|---------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| Categoria | Item | Valor estimado em Reis (2012) | Valor Realizado já em 2012 |
| Obra Civil | Obras e Instalações | R\$4.300.000,00 | 3.985.891,24 |
| Obra Civil | Equipamentos e Mobiliário | R\$248.000,00 | 60.000,00 |
| Obra Civil | Projetos de Implantação | R\$625.000,00 | 743.460,08 |
| Custo médio final para 01 Umei | | R\$5.126.000,00 | 4.045.891,24 |

Fonte:Construída pela autora com base nos dados previstos em Reis (2012) e dados realizados contratualmente em 2012 pela Empresa InovaBH.

Portanto, vemos que o custo médio de construção da Umei que foi efetivamente realizado ficou abaixo do anteriormente previsto nos estudos.

Com relação ao tempo e ao valor gasto na implantação tomando como base o valor previsto, sim, é possível avaliar a eficiência do modelo

Objetivando a atuação de um verificador independente, foi contratada a empresa Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda., para acompanhar e auxiliar na evolução da coleta de indicadores da Concessionária, bem como proceder a mensuração do desempenho nas unidades de ensino constantes no escopo da contratação PPP. Esta empresa aplica desde setembro de 2017, procedimentos de verificação independente, conforme definido em metodologia aprovada pela Prefeitura de Belo Horizonte, em 37 unidades de Ensino infantil construídas por meio da parceria.

Os procedimentos aplicados objetivaram a aferição da nota do Índice de Desempenho da Concessionária e incluíram vistorias locais, análise documental e sistemas da Concessionária, bem como a realização de entrevistas com funcionários do poder concedente que atuam diretamente nas unidades de ensino infantil, com a finalidade de demonstrar o resultado consolidado dos indicadores quantitativos e qualitativos aferidos pela equipe de verificadores independentes e o cálculo da nota de desempenho da concessionária no período de referência, apresentando a seguinte estrutura para demonstração dos resultados da concessionária auferidos mensalmente.

- Resultado do Índice de Desempenho de cada uma das 37 Unidades de Ensino avaliadas no período;

- Resultado do índice de Desempenho Mensal da Concessionária no período;
- Relatório de desempenho detalhado e relatório de ocorrências por unidade de ensino.

O cálculo do Índice de Desempenho das 37 unidades verificadas, é efetuado com base nos resultados de seus componentes: Índice de Qualidade, Índice de Segurança e Índice de Entrega.

Após os estudos efetuados mensalmente pela contratada, produz-se uma tabela com o Índice de desempenho de cada unidade avaliada naquele mês. Esta contratação monitora mensalmente o desempenho do serviço prestados nas unidades. Verificou-se desde o início desta avaliação índice saltou de 3,65 em setembro de 2017 para 3,79 em 4 no mês setembro de 2018, do que podemos aferir que houve uma melhora crescente na avaliação do índice de desempenho na prestação de serviços nas unidades de educação infantil e que ela é realmente alta desde o início da avaliação.

Assim, apesar de o processo de aferição ter se implantado 03 anos depois das unidades entregues, põe-se dizer que o processo autônomo de verificação informa que a execução do contrato é eficaz atingindo, na maioria dos quesitos nota máxima e sendo a menor nota 3,5, conservando-se média de mais de 3,7 em 4 durante 2018. São avaliados nestes itens inclusive a satisfação de usuários (pais e professores) além de detalhados itens de manutenção, conservação e pessoal terceirizado.

Com relação à efetividade, que associa os itens anteriores com o verdadeiro atingimento dos resultados esperados, há que se observar que o resultado esperado pela unidades PPPs eram sanar a demanda por vagas. E neste sentido, há que se destacar o baixo aproveitamento das unidades, demonstrando que a capacidade construtiva das Umeis curiosamente não acompanhou sua ocupação no comparativo 2016 X 2019, quando o governo parece ter percebido a capacidade ociosa dos equipamento conforme veremos no quadro 02.

Pelo quadro abaixo fica visível que unidades construídas em determinadas regiões da cidade encontram-se esvaziadas frente a sua capacidade projetada para 440 vagas. É uma situação que tem se mantido ao longo dos 4 anos de existência das unidades PPPs. O que pode-se deduzir desta situação é que mesmo com o estudo feito à época da tomada de decisão, alguns pontos não foram explorados como por exemplo a transição dos moradores daqueles bairros. A concentração de demanda por vagas nas unidades da região central ao que parece, decorre da proximidade destas com os locais de trabalho o que provoca grandes listas de espera para crianças de 0 a 3 anos. Em consequência desta situação, a Secretaria Municipal de Educação vem sofrendo com os processos de judicialização por vagas na educação infantil, principalmente para as unidades da região central da cidade. Este contexto fez com que a atual gestão procurasse atender à demanda de vagas com abertura de turmas na escolas de ensino fundamental para diminuir as filas de espera na educação infantil, num movimento contrário ao que se planejou à época da decisão pelas PPPs. Esta é uma crítica a ser feita quanto ao fator efetividade pois em muito pouco ou menos que o esperado durante o planejamento para a adoção das PPPs, ela pode modificar a vida das famílias que realmente necessitam dessas vagas. Portanto nesse aspecto a efetividade fica comprometida uma vez que vemos a efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população, ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada. No contexto das PPPs na Educação em Belo Horizonte a

efetividade ficou comprometida no fator do atendimento à toda a demanda de vagas na educação infantil a qual se destinava e na questão do atendimento abaixo da sua capacidade projetada.

Quadro 02 – Análise do número de matrículas em função da capacidade de atendimento

| | EMEI | CAPACIDADE | MATRICULAS 2016 | MATRICULAS 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: Elaborado pela Gerência de Monitoramento do Atendimento da Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação com base nos dados do SGE em 08/04/2019.

Ainda quanto à efetividade, um dos objetivos anunciados pelo governo que tomou a decisão pelo modelo à época, conforme anúncios jornalísticos, a parceria foi firmada para a construção e a operação de serviços não pedagógicos, por 20 anos visível no site do Jornal Estado de Minas, atendendo a necessidade de liberar as direções escolares das preocupações com atividades meio gerenciais e permitir que o foco dessas gestões fosse o aluno.

Podemos observar que era uma expectativa que a transferência para o parceiro privado da gestão administrativa das Umeis desburocratizasse a atuação dos futuros diretores dessas unidades dos serviços administrativos, E possibilitasse a eles uma atuação efetiva na questão pedagógica da unidade escolar, assim como também haveria uma diminuição das atividades burocráticas alocadas nos servidores técnicos da Secretaria de Educação e no Gestor Municipal, que poderiam disponibilizar mais tempo na atuação pedagógica em Reis (2012).

Entrevistados, 5 dirigentes da época testemunham que tal objetivo fora de fato conquistado nas 32 unidades implantadas no novo modelo entre 2014 e 2015. Assim, entrevistadas durante o mês de março de 2019, as diretoras de Emeis PPP, de Emeis tradicionais e de Emeis oriundas da municipalização de entidades privadas, consideram que a dimensão pedagógica

estava sendo tratada de forma diferenciada nestas unidades uma vez que a organização do funcionamento das unidades PPPs propiciavam que o diretor voltasse sua atenção para a dimensão pedagógica pois as questões nas Emeis tradicionais ocupavam muito do tempo do diretor. Esta também é a opinião da Inova BH quando coloca que foi alcançado o objetivo de permitir com que os professores e coordenadores pedagógicos não precisassem se dedicar a questões que não fossem voltadas diretamente a educação o que pode ser visto no site do Diário do Comércio.

Portanto, embora os equipamentos tenham se mostrado eficientes sob o ponto de vista da rápida edificação, eficazes, sob o ponto de vista das metas contratuais, por motivos que caberiam a uma segunda análise em um outro estudo, efetivos na liberação do tempo pedagógico dos diretores e professores, elas não foram eficientes, pelo menos em seus primeiros 04 anos de existência, porque, embora construídos para um atendimento aproximado de 15 mil alunos, não tenderam na prática mais do que 10 mil.

Inicialmente o contrato previa a construção de 32 Umeis e 5 Emefs (Escola Municipal de Ensino Fundamental) contudo, este quantitativo foi acrescido por meio de aditivos. No período compreendido entre 2012 e 2016 foram construídas 63 escolas municipais das quais 51 escolas de educação infantil ampliando em torno de 55% o número de vagas na 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.

Quadro 03 – Unidades de Educação construídas por meio da PPP

| UMEI / EMEI | FINANCIAMENTO | REG | ENTREGA/ FUNCIONAMENTO |
|-----------------------------|------------------|-----|---|
| 1 Belmonte | PPP/FNDE | NE | Entregue em 16/09/13. Em funcionamento 23/09/13 |
| 2 Minaslândia | PPP/FNDE | N | Entregue em 09/10/13. Em funcionamento 23/10/13 |
| 3 Palmeiras | PPP/FNDE | O | Entregue em 12/12/13. Em funcionamento 04/02/14 |
| 4 Elos | PPP | NE | Entregue em 18/11/13 Em funcionamento 18/11/13 |
| 5 São João Batista OP 09/10 | PPP/FNDE | VN | Entregue em 16/01/14. Em funcionamento 26/02/14 |
| 6 Urca Confisco | PPP/FNDE | P | Entregue em 11/03/14. Em funcionamento 27/03/14 |
| 7 Jaqueline | PPP/FNDE | N | Entregue em 12/03/14. Em funcionamento 09/04/14 |
| 8 Guarani | PPP/FNDE | N | Entregue em 25/04/14. Em funcionamento 25/05/14 |
| 9 Pacajá | PPP/FNDE | NE | Entregue em 28/04/14 Em funcionamento 15/07/14 |
| 10 Santa Branca | PPP/FNDE | P | Entregue em 30/05/14 Em funcionamento 17/07/14 |
| 11 Alto Vera Cruz | PPP/FNDE | L | Entregue em 11/07/14 Em funcionamento 05/08/14 |
| 12 Lucas M. Machado | PPP/FNDE | B | Entregue em 18/07/14 Em funcionamento 22/07/14 |
| 13 Manacás | PPP/FNDE | P | Entregue em 14/08/14 Em funcionamento 03/09/14 |
| 14 Planalto | PPP/FNDE | N | Entregue em 05/09/14 Em Funcionamento 20/10/14 |
| 15 Cinquentenário | PPP/FNDE | O | Entregue em 12/09/14 Em Funcionamento 01/12/14 |
| 16 Diamante | PPP/FNDE | B | Entregue em 09/10/14 Em funcionamento 11/12/14 |
| 17 Floramar | PPP/FNDE | N | Entregue em 09/10/14 Em funcionamento 27/11/14 |
| 18 Santa Rosa | PPP/FNDE | P | Entregue em 06/11/14 Em Funcionamento 03/12/14 |
| 19 Maldonado | PPP/FNDE | B | Entregue em 14/11/14 Em Funcionamento 09/01/15 |
| 20 Jardim Vitória II | PPP | NE | Entregue em 28/11/14 Em Funcionamento 09/01/15 |
| 21 Serra Verde OP 09/10 | PPP/FNDE | VN | Entregue em 30/12/14 Em funcionamento 12/03/15 |
| 22 Xodó Marise | PPP | N | Entregue em 06/03/15 Em funcionamento 07/07/15 |
| 23 Maria Goretti | PPP | NE | Entregue em 16/01/15 Em funcionamento 24/03/15 |
| 24 Camargos | PPP | O | Entregue em 27/03/15 Em funcionamento 10/06/15 |
| 25 Mantiqueira – OP 07/08 | PPP | VN | Entregue em 31/03/15 Em funcionamento 03/06/15 |
| 26 São Marcos | PPP | NE | Entregue em 24/04/15 Em funcionamento 23/06/15 |
| 27 Bairro das Indústrias | PPP | B | Entregue em 11/05/15 Em funcionamento 08/07/15 |
| 28 Parque Real | PPP | NE | Entregue em 22/05/15 Em funcionamento 10/08/15 |
| 29 Lajedo | PPP | N | Entregue em 29/06/15 Em funcionamento 31/08/15 |
| 30 Ipiranga | PPP | NE | Entregue em 29/06/15 Em funcionamento 11/08/15 |
| 31 Pedreira Prado Lopes | PPP | NO | Entregue em 01/07/15 Em funcionamento 01/07/15 |
| 32 Vila Calafate | FNDE/PPP Aditivo | O | Entregue em 15/07/15 Em funcionamento 26/08/15 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados fornecidos pela PBH Ativos

No quadro acima, são nomeadas as 32 primeiras Unidades de Educação Infantil do Município de Belo Horizonte, todas elas construídas por meio das PPPs com respectivas datas de entrega da obra e início efetivo do funcionamento.

Portanto, no quesito tempo, não há dúvida da eficiência do modelo, pois o tempo médio da construção das primeiras 15 unidades por meio a Sudecap foi de 08 anos e o tempo médio das 32 unidades construídas por meio de PPP foi de 14 meses, desde primeira ordem de serviço até a entrega. Ou seja, o modelo consegue uma redução de 7 vezes o tempo de construção convencional.

Com relação à eficiência, qualidade de cumprir metas, alcançar objetivos e resultados, há que se considerar inicialmente a atuação do verificador independente

4 Conclusão

Diante de todo exposto, o estudo realizado sobre o modelo de PPPs implantado em Belo Horizonte, sob a luz dos chamados Três Es, é, dado o modelo adotado em que o contrato se estende por 30 anos de gestão das atividades não pedagógicas nas 32 unidades. A limitação deste estudo surge quando faltam elementos para uma análise de custo que seja contundente sobre a eficácia do modelo do ponto de vista financeiro. Não é possível dizer que a obra de uma unidade no modelo de empreitada pela Sudecap seja mais ou menor despendidos do que a edificação por meio de contrato PPP. Também não há dados que evidenciem sobre o custo operacional mensal (água, luz, telefone, limpeza, portaria, reposição de mobiliário e itens não pedagógicas).

Não é possível dizer com segurança que o custo de uma unidade não PPP seja superior ou inferior ao de uma unidade não PPP. Isso porque, na parcela paga mensalmente à concessionária referente ao valor de cada unidade não existe discriminação de quanto ali está sendo pago pela amortização da obra, quanto refere-se ao risco indenizado por meio de garantias, quanto é devido à operação e quanto se deve à projeção de reequilíbrio no tempo.

Deste modo, com relação à eficácia, baseamo-nos no indicador tempo para afirmar que deste ponto de vista o modelo foi eficiente, pois diminuiu o tempo de entrega das unidades em agosto aproximadamente 7 vezes o gasto por obras no padrão Sudecap de mesmo gênero. Quanto à eficácia do modelo, análises do comitê de governança, hoje chamado comitê tático, associada a análise dos relatórios de um ano de análise pelo verificador independente, 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, é possível dizer que um dos objetivos das PPPs na cidade foi atingido, pois dirigentes de Emeis PPPs e de unidades tradicionais assim como diretores envolvidos com a educação infantil que acompanharam a implantação atestam que, de fato, 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. No entanto, do ponto de

vista da efetividade plena do modelo, vemos que o maior objetivo seria proporcionar grande atendimento de crianças em pouco tempo.

Por motivos que esta pesquisa não conseguiu alcançar, foi possível verificar que nenhuma das unidades construídas por tal modelo funcionou no primeiro ano de existência ou no segundo, tomando 2015 como marco, em sua plena capacidade de atendimento, o que faz com que todo o investimento e a agilidade de edificação tenham deixado a desejar no quesito entrega à população. Nas unidades, como visto, durante os 3 primeiros anos de funcionamento, nota-se grande ociosidade de vagas, comparativamente à capacidade anunciada de cada edificação e ao número de matrículas atuais. O aproveitamento de tal ociosidade proporcionalizada para a rede municipal como um todo, que hoje é constituída de 145 unidades, sendo outras 20 unidades PPPs além das aqui estudadas, talvez explique o crescimento exponencial do número de vagas na atual gestão, que não construiu nenhuma nova unidade e inaugurou apenas 3 unidades. É provável que parte dessas vagas tenham sido criadas nas gestões anteriores por meio das quase 104 unidades inauguradas entre 2004 e 2014. Mas, por inefetividade do modelo, as vagas não foram preenchidas com matrículas.

Posto isto, conclui-se que o modelo de PPPs da educação em Belo Horizonte pode ser considerado eficiente no tempo de entrega de obras, eficaz nos altos indicadores de qualidade atingidos pela concessionária, efetivo do ponto de vista da melhor gestão escolar, mas não plenamente no atendimento da população. O modelo PPP foi adotado e outras 20 unidades incorporadas ao contrato inicial, mas, mesmo assim, o governo que instituiu o modelo diante de uma demanda represada estimada em 30 mil crianças na fila de espera em 2010 saiu em 2016 deixando uma fila de espera de 37.456 crianças. Hoje, sem construções e com apenas 28 meses de nova gestão, a fila de espera da cidade de Belo Horizonte baixou para 4.504 crianças sem outras unidades construídas pelo governo, o que constitui mais um dado relevante para afirmar que a adoção das PPPs pela gestão municipal belorizontina foi relativamente eficaz, seguramente eficaz, mas não totalmente eficiente do ponto de vista do atendimento massivo esperado da população.

Cabe ainda lembrar que, devido ao tema da adoção e atuação das PPPs na educação infantil do município de Belo Horizonte não ter se esgotado, trabalhos posteriores seriam de grande valia na complementação deste estudo, posto que o assunto foi voltado para o aspecto da adoção deste tipo de parceria assim como no atendimento dos três Es o que deixa em aberto outras questões que mereceriam ser estudadas, como por exemplo porque o fator de que algumas destas Emeis construídas para absorver a demanda por vagas em determinadas regiões da cidade não cumprem o objetivo a que vieram. O que acontece? Como a escolha dos locais das construções poderiam ter evitado este problema? Enfim, varias outras questões se colocam para novos estudos, uma vez que o tema PPP sempre carece de estudos pois é sempre um assunto atual.

Referências

- BARRETO, José Alberto. **Colégio Municipal**. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/90-anos/2018/10/18/interna_90_anos,998196/conheca-as-escolas-publicas-que-contam-a-historia-de-belo-horizonte.shtml
- BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática**. In: Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais. Nº1, janeiro/junho de 2003. pp. 285-317.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso 28 fev 2019.
- BRASIL. **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/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em 28 fev 2019.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia, estado social e reforma gerencial. Revista administração de empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, Mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci_arttext>. Acesso em 24 fev 2019
- BRITO, B. M. B de; SILVEIRA, A. H. P. **Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília, volume 56, nº 1, 7-21 Jan/Mar 2005
- DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- ESTADO DE MINAS. **Primeira escola do Brasil construída com parceria público privada é inaugurada em BH**. Belo Horizonte. Setembro. 2013. Educação. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2013/09/21/internas_educacao,451646/primeira-escola-do-brasil-construida-com-parceria-publico-privada-e-inaugurada-em-bh.shtml. Acesso em 05/05/2019
- FLORESTA, Cleide. **PPP em Belo Horizonte obtém prazo recorde de construção de escolas com Light Steel Framing**. Infraestrutura Urbana, edição 36, março.2014. Disponível em <http://infraestruturaurbana17.pini.com.br/solucoes-tecnicas/36/ppp-em-belo-horizonte-obtem-prazo-recorde-de-construcao-de-307653-1.aspx> . Acesso em 04/05/2019
- GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática** – Rio de Janeiro; Campus, 2008
- HOOD, Christopher. **A public management for all seasons-** Public Administration, v. 69, n. 1, 1991, p. 3-19.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – **Censo 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 07/04/2019

JUSTIN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005