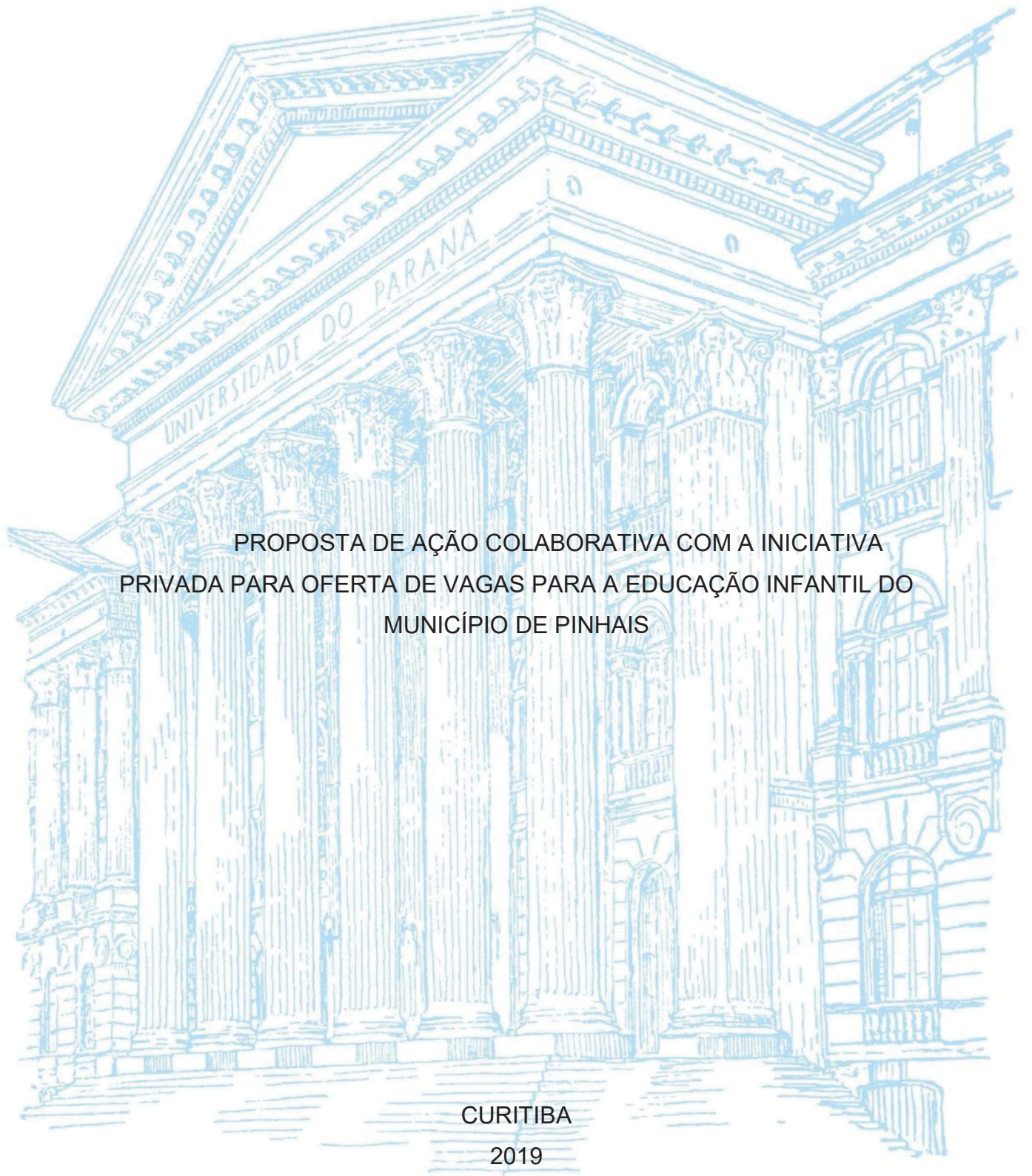


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

ADRIANA CAROLINA DA SILVA LANDIM



PROPOSTA DE AÇÃO COLABORATIVA COM A INICIATIVA  
PRIVADA PARA OFERTA DE VAGAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL DO  
MUNICÍPIO DE PINHAIS

CURITIBA

2019

ADRIANA CAROLINA DA SILVA LANDIM

PROPOSTA DE AÇÃO COLABORATIVA COM A INICIATIVA  
PRIVADA PARA OFERTA DE VAGAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL DO  
MUNICÍPIO DE PINHAIS

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista, Curso de Gestão Pública Municipal, Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Me Flávio Osten

CURITIBA

2019

## RESUMO

O presente trabalho apresenta como tema uma proposta de convênio entre a Prefeitura de Pinhais e instituições de ensino privadas, visando à contratação de serviços educacionais para oferta de vagas em berçário, maternal e pré-escola, a fim de suprir a demanda pela educação básica pública sem que seja necessário construir novas creches municipais. Considera-se oportuna esta discussão tendo em vista que, segundo dados do IBGE, o número de nascimentos no município vem diminuindo. Algo que, futuramente, poderá acarretar na diminuição da procura por vagas em centros de educação infantil municipais. Conseqüentemente, se a Administração continuar inaugurando novas unidades de educação básica, entende-se que alguns prédios escolares ficarão ociosos e continuarão demandando serviços de manutenção e conservação. Além disso, julga-se que, com a diminuição da demanda, também restará mão de obra profissional pedagógica à disposição no município. Sendo assim, considerando esses dois aspectos que requerem investimento constante, faz-se necessário iniciar um levantamento acerca do custo aluno/ano no município, bem como sobre os valores investidos na construção de novas creches, e demais recursos que possam ser direcionados para uma alternativa de ação colaborativa da Administração Pública com o terceiro setor.

Palavras-chave: Educação básica. Vagas. Ação colaborativa.

## **ABSTRACT**

This paper presents as a theme an agreement between the City Hall of Pinhais and private educational institutions, aiming at the contracting of educational services to offer vacancies in nursery and pre-school, in order to supply the demand for public basic education without the need to build new municipal nurseries. This discussion is timely considering that, according to IBGE data, the number of births in the municipality has been decreasing. Something that, in the future, could lead to a reduction in demand for places in municipal child education centers. Consequently, if the Administration continues to inaugurate new basic education units, it is understood that some school buildings will be idle and will continue to require maintenance and conservation services. In addition, it is believed that, with the decrease in demand, there will also be professional pedagogical work available in the municipality. Therefore, considering these two aspects that require constant investment, it is necessary to start a survey about the student's cost per year in the municipality, as well as the amounts invested in the construction of new daycare centers, and other resources that may be directed to an alternative collaborative action of Public Administration with the third sector.

Keywords: Basic education. Vacancies. Collaborative action.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PROPOSTA DE CONVÊNIO.....	22
--------------------------------------	----

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - INVESTIMENTO NA CONSTRUÇÃO DE NOVAS CRECHES ....	17
TABELA 2 - NÚMERO DE NASCIMENTOS EM PINHAIS.....	18

## LISTA DE SIGLAS

CMEI	- Centro Municipal de Educação Infantil
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PDE	- Programa de Desenvolvimento Educacional
PROINFÂNCIA	- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
SERE	- Sistema Nacional de Registro Escolar

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
1.1	APRESENTAÇÃO .....	9
1.2	OBJETIVO GERAL DO TRABALHO .....	10
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO.....	10
1.4	JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO .....	10
<b>2</b>	<b>REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	12
<b>3</b>	<b>DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA</b> .....	16
3.1	DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO.....	16
3.2	DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	17
<b>4</b>	<b>PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO- PROBLEMA</b> .....	20
4.1	PROPOSTA TÉCNICA.....	20
4.1.1	Plano de implantação.....	21
4.1.2	Recursos .....	23
4.1.3	Resultados esperados.....	24
4.1.4	Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas.....	24
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	26
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	27



## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa tem como tema central a utilização dos recursos que são destinados à construção de creches. Visando garantir o acesso das crianças à educação, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) é uma ação do Ministério da Educação que destina assistência financeira para melhoria da infraestrutura da rede de ensino (FNDE). Porém, destaca-se que este recurso é voltado exclusivamente para a construção de centros de educação infantil.

Atualmente o município de Pinhais atende aproximadamente 5247 (PINHAIS, 2018) alunos matriculados no berçário, maternal e pré-escola. Entretanto, cerca de 1630 (PINHAIS, 2018) crianças estão na fila de espera. Deste modo, procura-se ampliar os espaços escolares ou construir novas unidades de ensino para diminuir o número de infantes sem acesso à educação pública. Diante dessa necessidade, foram construídas em Pinhais, com a utilização dos recursos do Proinfância, três creches entre os anos de 2014 e 2016 (PINHAIS, 2018).

No entanto, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de nascimentos vem decrescendo desde 2015, ano em que nasceram 2009 crianças no município. Em 2016 e 2017 nasceram 1930 e 1781, respectivamente. A partir disso, aponta-se para uma futura redução da procura por vagas nas creches de Pinhais. Circunstância que poderá acarretar na inutilização e, conseqüentemente, deterioração dos prédios escolares construídos nos últimos anos para atendimento da demanda atual. Ou seja, as creches que estão sendo edificadas para suprir a demanda recorrente, podem se tornar dispensáveis futuramente na medida em que a demanda por vagas será menor que a atual.

Sendo assim, busca-se propor soluções para aplicar outros recursos destinados à educação infantil no município, investindo em ações colaborativas com o setor privado, a fim de atender as demandas relacionadas ao acesso à educação infantil em Pinhais.

## 1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO

Propor ação colaborativa com a iniciativa privada em substituição a construção de novas edificações escolares.

## 1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO

- Propor análise dos investimentos em construção de prédios escolares e o custo aluno/ano no município de Pinhais;
- Propor estudos que verifiquem a possibilidade de utilização de outros recursos financeiros, que não os exclusivamente destinados à ampliação e construção de creches, para promoção do acesso à educação infantil;
- Propor ação colaborativa com a iniciativa privada para oferta de vagas de berçário a pré-escola em substituição a construção de novas edificações escolares.

## 1.4 JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO

Atualmente, mais de mil crianças aguardam por uma vaga na rede municipal de ensino infantil de Pinhais e, diante disso, a Administração vem promovendo a ampliação e inauguração de creches visando atender essa demanda. No entanto, questiona-se se futuramente esses novos prédios terão propósito, na medida em que o índice de natalidade no município tem diminuído nos últimos três anos (IBGE, 2018).

Visto isso, intenciona-se propor ação colaborativa com o terceiro setor utilizando repasses federais ou municipais para garantir a disponibilidade de vagas em turmas de berçário, maternal e pré-escola, sem ter como principal solução a construção de novos prédios públicos, pois o problema tange a possibilidade futura de haver déficit de matriculados, vagas remanescentes, mão de obra profissional ociosa e prédios escolares dispensáveis. Algo que acarretaria em impactos negativos e gastos à Administração Pública, uma vez que os patrimônios prediais permanecem necessitando de manutenção e oneram à Prefeitura.

Diante disso, destaca-se a importância deste projeto para a Prefeitura de Pinhais, tendo em vista que, se pertinente, a solução proposta poderá ser aplicada para melhor direcionamento dos recursos financeiros no que concerne à problemática discutida, além de interessar significativamente para a sociedade como um todo e comunidade escolar que as crianças tenham acesso garantido ao ensino público de qualidade e de forma eficaz, considerando a utilização de investimentos públicos de forma responsável em todas as suas vertentes. Não apenas pensando na resolução para os dias atuais, mas considerando impactos negativos e problemas que podem surgir ou ser evitados.

A autora desta pesquisa é servidora da Secretaria Municipal de Educação desde 2011, atualmente atua como Gerente de Gestão de Projetos, também realizando atividades associadas aos financiamentos do Governo Federal.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Promover uma educação básica de qualidade depende não somente de ações e recursos oriundos de receitas municipais, mas também de repasses financeiros do Governo Federal, bem como sua adequada aplicação. Conforme cita Gomes (2011), “os Municípios são os responsáveis legais pela oferta dessa etapa, em regime de colaboração com Estados e a União” (2011, p.4). Logo, a garantia de que a utilização desses recursos refletirá no desenvolvimento de políticas públicas de ensino depende de uma gestão pública eficiente e responsável.

Acerca disso, em 2007 teve início o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 604/2007), o qual estabelece programas e ações de assistência técnica e financeira para melhorias na educação básica.

Segundo Decreto nº 604/2007, Municípios, Estados ou Distrito Federal podem aderir voluntariamente ao Plano de Metas assumindo, obrigatoriamente, a responsabilidade de promover melhorias da qualidade da educação básica considerando as avaliações do Índice de Desenvolvimento Educacional Básico (IDEB) e seus resultados. Assim, a qualidade da educação infantil, ensino fundamental e médio passa a ser monitorada de acordo com as notas obtidas no IDEB e o Ministério da Educação consegue aferir o cumprimento das metas estipuladas no plano.

Uma vez que o compromisso seja aderido, a União passar a apoiar e suplementar voluntariamente os Municípios, Estados e Distrito Federal, por meio de aporte financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), orientada pelos seguintes eixos de ação: gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviço de apoio escolar, recursos pedagógicos e infraestrutura física. Sendo assim, o PDE concentra-se na valorização e formação do docente, bem como na promoção e garantia do acesso à educação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018).

No que concerne às ações do PDE, entre outras, está o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no qual consta o programa Mais Educação, voltado para o apoio ao desenvolvimento da educação básica e que

“se propõe a ampliar o tempo de permanência dos alunos nas escolas, o que implica também a ampliação do espaço escolar para a realização de atividades educativas, artísticas, culturais, esportivas e de lazer” (SAVIANI, 2017, p.1235).

Sobre isso, conforme Manual de Execução Financeira dos Programas de Apoio à Educação Infantil do FNDE (2017) existem três programas voltados para despesas de manutenção de turmas da primeira etapa da educação básica: 1- Programa de apoio a novos estabelecimentos de Educação Infantil, 2 - Programa de apoio a novas turmas de Educação Infantil e 3 - Programa Educação Infantil.

Entretanto, referente ao repasse de recursos financeiros da esfera federal à manutenção da educação infantil nos municípios, Guimarães e Pinto (2001) comentam que:

À luz da legislação, não se sustenta o juízo que o senso comum [...] que a educação infantil, [...] seja atribuição “exclusiva” dos municípios. O que se pode concluir é que a oferta e a manutenção dessa modalidade de ensino comporta um regime de cooperação e colaboração entre parceiros, envolvendo o poder público municipal (como uma de suas atribuições prioritárias), o poder público estadual e o poder público federal (subsidiariamente), além da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização (GUIMARÃES; PINTO, 2011, p. 95).

Destaca-se, então, a importância de um sistema de cooperação entre esferas públicas, privadas e sociedade para o desenvolvimento do educacional e de políticas voltadas para oferta de vagas em creches municipais.

Visto isso, ressalta-se que a sociedade demanda do Estado serviços de qualidade e muitas vezes este não está plenamente apto a realizar todos os atendimentos necessários. Quanto a isso, Saldanha (2006) afirma que:

Os fins da gestão pública resumem-se em um único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do gestor público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o gestor se afasta ou se desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a gestão senão como meio de atingir o bem-estar social (SALDANHA, 2006, p. 13).

Portanto, desde que dentro das leis que orientam às ações da Administração Pública, espera-se desta a adoção de medidas necessárias para a representação dos interesses da população. Todavia, se não há mecanismos

internos suficientes ou adequados para a realização de todas as políticas públicas importantes e efetivamente necessárias, cabe ao poder público verificar a possibilidade de implementação de alternativas que envolvam organizações externas, ou seja, uma possível relação entre o setor público e privado para dar suporte aos serviços ofertados pelo Estado, ou ofertá-los integralmente.

Uma vez instaurada, essa relação entre organizações é intitulada “Redes de Prestação de Serviços Públicos”.

Na visão de Malmegrin (2011),

[...] uma estratégia adotada para o atendimento a essas demandas é a de que o Estado mude também a forma de relacionamento com o ambiente externo. Dessa forma, diferente de momentos anteriores em que ele detinha o monopólio da execução da prestação de serviços públicos, o Estado agora implementa outras configurações alternativas considerando a participação de diversas organizações estatais e não estatais (MALMEGRIN, 2011, p.18).

Neste sentido, a autora também destaca que “todo serviço que venha a ser prestado à coletividade configura serviço público, não importando se é executado diretamente pelo Estado ou por sua delegação, ou por particular” (MALMEGRIN, 2011, p.48). Logo, o importante é que os cidadãos tenham suas necessidades básicas atendidas e, ainda que seja função do Estado prestar determinados serviços, não importa se o fará diretamente ou optará por uma terceirização, por exemplo.

Sobre isso, considerando a possibilidade de promover serviços públicos a partir de relações firmadas entre a esfera municipal e atores externos, como empresas privadas, Moura (1998) comenta que:

A abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos interorganizacionais que emergem na atualidade, indica o incremento dos processos de interdependência entre atores e organizações e, particularmente, entre agentes públicos e privados. Ao mesmo tempo, identifica-se nessa emergência certo esgotamento da capacidade de integração e de coesão social das instituições representativas tradicionais e da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento global e centralizado (MOURA, 1998, p.69).

Contudo, para esta pesquisa, considera-se, não apenas a impotência do setor público em garantir políticas de desenvolvimento social e atendimento

das demandas da população, mas sua responsabilidade quanto à aplicação dos recursos recebidos da esfera federal e de sua própria receita.

Ressalta-se que para o emprego do dinheiro público deve-se observar os princípios da impessoalidade, da moralidade e da economicidade. Entretanto, a responsabilidade quanto a esses quesitos deve abranger também os custos que poderão ser gerados à Administração posteriormente. Portanto, faz-se necessário avaliar os prós e contras de a organização pública permanecer prestando certo tipo de serviço integralmente, assim como analisar quais os aspectos positivos, em longo prazo, que uma colaboração público-privada pode alcançar.

### **3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

#### **3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO**

A Prefeitura Municipal de Pinhais é composta por onze Secretarias, pela Procuradoria e Controladoria Geral do Município. Apesar dessa divisão, cada setor desempenha dentro de sua rotina algumas atividades que estão interligadas ou dependem de outras repartições. Ou seja, para o desenvolvimento das políticas públicas existe cooperação entre as Secretarias e a participação conjunta destas em diferentes processos, a depender do viés da ação a ser implementada.

Paralelamente, cada Secretaria possui suas subdivisões e organização interna. Ainda assim, cada Departamento atua de forma conjunta, tendo em vista que as atividades interdependem de todos os setores.

Na Secretaria Municipal de Educação atuam os setores pedagógico, administrativo e de infraestrutura escolar, além do Conselho Municipal de Educação. Todos, dentro de suas especificidades, estão associados à fiscalização da utilização dos recursos públicos voltados para qualificação da educação do município.

Para esta pesquisa, cabe informar que a equipe pedagógica detém as informações quanto à necessidade de vagas e, conseqüentemente, ampliação de unidades de ensino e abertura de turmas; ao setor de infraestrutura cabem os estudos e execuções e referentes às obras e reformas de prédios escolares; enquanto que ao departamento administrativo compete gerenciar e aplicar os recursos que serão utilizados em ações públicas e no desenvolvimento dos serviços prestados pela Secretaria de Educação.

Quanto às instalações da rede de ensino de Pinhais, hoje o município é estruturado com vinte e duas unidades escolares de ensino fundamental – sendo que cinco ofertam educação em tempo integral –, e vinte e um centros de educação infantil (CMEIs).

Nos últimos anos foram inaugurados três CMEIs – CMEI Enedina Alves Marques (2014), CMEI Tatiana Belinky (2015) e CMEI Milton Santos (2016) –, objetivando ampliar o número de vagas e diminuir a lista de espera para acesso à educação infantil. As obras foram realizadas por meio de convênio



entre a Prefeitura e o Governo Federal, utilizando recursos previstos pelo Proinfância, que tiveram como objetivo “garantir o acesso de crianças a creches e escolas de Educação Infantil públicas, especialmente em Regiões Metropolitanas, onde são registrados os maiores índices de população nesta faixa etária” (MEC, 2014)<sup>1</sup>. Na Tabela 1 constam os investimentos efetuados entre os anos de 2014 e 2016:

TABELA 1 - INVESTIMENTO NA CONSTRUÇÃO DE NOVAS CRECHES

CMEI ENEDINA ALVES MARQUES	CMEI TATIANA BELINKY	CMEI MILTON SANTOS
2014	2015	2016
R\$758.809,77	R\$1,7 milhões	R\$1,4 milhões
70 novas vagas	180 novas vagas	190 novas vagas

FONTE: Adaptado de SEMED (2018).

Destaca-se que, quando da utilização de recursos do Proinfância para a construção de unidades escolares, as obras realizadas devem estar em concordância com os projetos disponibilizados pelo FNDE; o terreno da nova instalação deverá ser comprovadamente de posse da Prefeitura, o qual deve ser compatível com o projeto; existe a obrigatoriedade de o município realizar processo licitatório e disponibilizar periodicamente dados quanto ao monitoramento das ações executadas. Quanto ao projeto de construção definido pelo FNDE, importa comentar que é exclusivamente destinado e adaptado para o atendimento de crianças de 0 a 5 anos. Não sendo possível a sua utilização para outros fins.

### 3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Para este estudo e diagnóstico da situação problema foram utilizados dados do IBGE e informações extraídas do Sistema Nacional de Registro Escolar (SERE), disponibilizadas pelo Departamento de Infraestrutura Escolar da Secretaria Municipal de Educação de Pinhais. Como pode ser visualizado na Tabela 2, o número de nascimentos diminuiu entre os anos de 2015 e 2017.

<sup>1</sup> O ProInfância é um programa de assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil.

TABELA 2 - NÚMERO DE NASCIMENTOS EM PINHAIS

ANO	Nº DE NASCIMENTOS
2015	2009
2016	1930
2017	1781

FONTE: Adaptado de Departamento de Infraestrutura Escolar (2018).

Segundo dados levantados junto à Secretaria de Educação, por meio do Departamento de Infraestrutura Escolar, verificou-se que foram efetivadas 5247 matrículas no ano de 2018, e a fila de espera por vaga se manteve com 1630 crianças. Além disso, entre 2014 e 2016 foram ofertadas cerca de 440 novas vagas para educação infantil, tendo sido investido, aproximadamente, quatro milhões de reais. Ressalta-se que este valor contempla os serviços de engenharia, sem contar os valores necessários para equipar e mobiliar as unidades de ensino. Além disso, não estão contabilizados os recursos voltados para contratação de profissionais e instalações de Tecnologia da Informação (TI).

Visto isso, considerando a média de novas vagas que são abertas a cada inauguração de um CMEI, nota-se que para suprir a demanda atual de 1630 vagas são necessárias cerca de onze novas creches – considerando que cada novo CMEI pode ofertar aproximadamente 146 vagas. Todavia, importa esclarecer que em 2017 e 2018 não foram inaugurados novos centros de educação infantil no município. Além disso, a Prefeitura não anunciou previsão de construção de nova unidade para o ano de 2019.

Verifica-se, então, que a construção anual, ou periódica, de novas unidades de ensino é uma opção para solucionar a demanda de 1630 vagas. Entretanto, considerando que o número de nascimentos vem decrescendo nos últimos anos, nota-se que se esse parâmetro permanecer, não haverá necessidade recorrente de novas construções, pois as creches do município poderão suprir a procura reduzida dos períodos seguintes.

Importa destacar que, embora haja a tendência de redução no número de nascimentos ao longo dos anos, a busca por instituições públicas de educação infantil é permanente – em menor número, mas permanente -, pois crianças continuam nascendo e a cidade recebendo novos moradores. O que esta pesquisa aborda, então, é que a construção anual e periódica de novos prédios não é a melhor opção para atender o déficit de vagas.

Considerando a redução de nascimentos, mas a contínua procura por vagas em menor demanda, compreende-se que a implementação de uma estrutura completa de um centro de educação infantil – levando em conta aquisição de terreno, gastos com processo interno para a realização de licitação, bem como o valor investido na construção propriamente dita, e os investimentos com equipamento, mobília e contratação de profissionais –, não é a melhor forma de ampliar o atendimento das crianças que ainda não estão inseridas na rede municipal de ensino. Sendo assim, entende-se necessário refletir sobre uma alternativa a construção de novas unidades.

Para esta pesquisa, sugere-se como proposta a efetivação de convênios com instituições de ensino privadas do município. Todavia, atualmente o custo aluno/ano é de aproximadamente R\$5.600,09 (SIOPE, 2018), considerando os gastos a partir do momento que o educando está matriculado. Ou seja, desconsidera-se o valor investido para a criação de novas vagas - o valor da construção de uma nova instituição de ensino, por exemplo. Sendo assim, faz-se necessário verificar se este custo atual da Administração é praticável quando revertido para firmar um convênio entre Prefeitura e setor privado.

## 4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

### 4.1 PROPOSTA TÉCNICA

Após referência aos Programas de Apoio à Educação Infantil citados na revisão bibliográfica, destaca-se, para esta pesquisa, o Programa 2, no qual “os recursos financeiros são transferidos para custear gastos com as crianças matriculadas em novas turmas de educação infantil, abertas em escolas públicas ou em estabelecimentos conveniados com o poder público [...]” (FNDE, 2017, p. 7).

Intencionando orientar a realização dos programas, o manual detalha de que forma os recursos transferidos podem ser utilizados. Consta na Resolução nº1/2014 da Secretaria de Educação Básica, que é permitido aplicar os repasses da União em despesas de manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, dentre eles o “aluguel de imóveis e de equipamentos para uso na educação infantil” (MEC, Resolução nº1/2014).

Acerca da infraestrutura física de locais de ensino, segundo a Constituição Federal, art. 206 e 211, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), art. 3º e 4º, a União deve atuar objetivando equalizar as oportunidades de ensino por meio de repasse financeiro ao sistema educacional. Deste modo, importando também oferecer infraestrutura escolar adequada a aprendizagem dos alunos.

Assim, esses aspectos do Programa acabam por possibilitar a oferta de vagas em creches, e condicionar esse atendimento. Afinal, para garantir a qualidade de ensino e o desenvolvimento da criança, entre outras questões, destaca-se a capacidade do ambiente escolar, ou seja, o número máximo de crianças que uma turma de educação infantil pode comportar para assegurar um espaço educacional seguro e de qualidade.

A partir da necessidade de iniciar novas turmas para a garantia de acesso à educação infantil, entende-se, inicialmente, que é preciso ampliar prédios escolares já existentes ou construir novos espaços e inaugurando novas instituições.

Entretanto, de acordo com o tema desta pesquisa, considera-se pertinente refletir sobre outras formas de aplicação dos recursos transferidos

pelo FNDE, bem como dos recursos do próprio município, para manutenção da infraestrutura escolar e garantia do acesso à educação.

Para isso, sugere-se, então, a possibilidade de se estabelecer uma rede de cooperação entre a esfera pública e organizações privadas. Ou seja, propor ou viabilizar convênios com instituições de ensino privadas para a oferta de vagas destinada aos alunos da rede municipal de ensino infantil.

#### 4.1.1 Plano de implantação

A proposta desta pesquisa aponta para uma possível parceria, ou convênio, entre Prefeitura e escolas privadas do município.

Visto isso, a primeira etapa da implementação desta proposta é avaliar se é viável aplicar o custo aluno/ano na contratação de unidades de ensino privadas, objetivando a matrícula dos alunos em fila de espera. Lembrando que, além da verba municipal já destinada para o custeio dos alunos, resta o orçamento que seria destinado à construção de novos estabelecimentos de ensino. Ou seja, o valor investido nos convênios seria proporcional ao custo aluno/ano somado aos recursos que são periodicamente destinados à inauguração de novas creches.

Conseqüentemente, propõe-se que seja realizada uma pesquisa de mercado para avaliar, não apenas o investimento, mas o interesse das organizações privadas em aderir a esse tipo de parceria.

Além de tabelar os custos necessários e elaborar um estudo com base nas ofertas de mercado, é preciso estabelecer de que forma pode ser efetivada essa “contratação”. Qual modalidade de licitação é ideal? É possível contratar por dispensa de licitação não sendo um caso de característica emergencial? Mediante justificativa, seria viável conceder ao particular a prestação do serviço público no que diz respeito à promoção de vagas para a primeira etapa da educação básica?

Compreende-se que, para este caso, seria adequada a realização de um chamamento público.

XII – chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos

princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2014).

Para esta ação, cabe a Prefeitura a elaboração e publicação de edital em que conste a dotação orçamentária destinada à implementação do serviço; o objeto do convênio e os resultados a serem obtidos por meio do serviço prestado; o valor previsto para a execução, conforme estudo de mercado previamente realizado; as diretrizes do acordo que será firmado; especificações exigidas legalmente para determinada ação pública; bem como outros aspectos burocráticos do procedimento de contratação.

Verificada a vantagem econômica dos convênios e real capacidade de atender com qualidade os infantes em lista de espera, passa-se à reunião dos recursos que serão utilizados para tal finalidade. Faz necessário, então, analisar outros modelos já existentes de contratação e prestação de serviços semelhantes, e elaborar estudos preliminares quanto à escolha do tipo de contratação a ser realizada, e há suficiência de recursos do FUNDEB, ou outros, para a instauração dessa política pública.

Por fim, destaca-se que todo o processo de aplicação da proposta envolve diretamente os três departamentos que compõem a Secretaria Municipal de Educação de Pinhais. Conforme citado anteriormente, é política do município que os setores internos trabalhem em conjunto em prol das ações públicas de desenvolvimento educacional. No Quadro 1 é possível observar os encaminhamentos necessários para as etapas iniciais de implementação da proposta:

QUADRO 1 - PROPOSTA DE CONVÊNIO

IMPLEMENTAÇÃO	ETAPAS	RESPONSÁVEIS E ATRIBUIÇÕES	PRAZOS
Proposta de chamamento público para efetivação de convênios entre instituições privadas (do município) de ensino com a Prefeitura de Pinhais	Atualizar o custo aluno/ano	Departamento de Administração - Gerência de Orçamento e Finanças	Para implementação no ano de 2020, sugere-se avaliar o custo aluno/ano de 2018, tendo em vista que o valor de 2019 só poderá ser levantado no final do ano.

Avaliar a viabilidade de aplicação recursos destinados à execução de obras no orçamento do chamamento público	Departamento de Administração - Gerência de Orçamento e Finanças	Primeiro bimestre de 2019.
Buscar contratações semelhantes realizadas por outras organizações para auxiliar na avaliação da viabilidade de implementação no município	Departamento de Administração - Seção de Apoio nos Processos de Compras e Licitações	Primeiro semestre de 2019.
Definir as diretrizes legais e pedagógicas do convênio	Departamento de Administração; Departamento de Ensino (equipe pedagógica)	Primeiro semestre de 2019.
Realizar estudos preliminares para identificar o interesse do setor público em prestar o serviço	Departamento de Administração - Seção de Apoio nos Processos de Compras e Licitações	Primeiro trimestre de 2019.
Realizar pesquisa de mercado e cotações dos serviços a serem contratados	Departamento de Administração - Seção de Apoio nos Processos de Compras e Licitações	Terceiro trimestre de 2019.
Elaborar e publicar edital de chamamento público com definição e detalhamento do objeto a ser contratado, bem como diretrizes e exigências do acordo que será firmado	Departamento de Compras e Licitações em parceria com a Secretaria de Educação e equipe pedagógica	Outubro/2019
Indicar dotação orçamentária e reserva de recursos para efetivação da contratação	Departamento de Administração - Gerência de Orçamento e Finanças	Outubro/2019
Monitoramento e fiscalização do atendimento realizado pelos convênios	Fiscais de contrato do setor administrativo e pedagógico	Durante o período de execução (2020 a 2021)

FONTE: A autora (2019).

#### 4.1.2 Recursos

Para a alternativa proposta é inviável a utilização de recursos do Proinfância, uma vez que a construção de novos estabelecimentos

exclusivamente voltados e adaptados para alunos de 0 a 5 anos não é conveniente para a Administração.

Sendo assim, conforme orientado pelo FNDE e seu Programa de apoio a novas turmas da Educação Infantil, objetiva-se a utilização de recursos vinculados Governo Federal, bem como a utilização de 25% da receita municipal, conforme estabelecido na Constituição Federal, para a implementação desta proposta.

Concomitantemente deverão ser disponibilizados recursos humanos, na medida em que será necessário dispor de uma equipe administrativa, técnica e pedagógica para os estudos e avaliações necessárias para a instauração dos convênios.

#### 4.1.3 Resultados esperados

A partir da realização do chamamento público, entende-se que as escolas privadas deverão, obrigatoriamente, atender a todas as exigências relacionadas em edital pelo município, no que concerne a matrícula de alunos no berçário, maternal e pré-escola; ao cumprimento da grade curricular definida conforme legislação e metas de desenvolvimento do município.

Tendo em vista que a presente proposta poderá ser iniciada em 2019, com previsão de ser efetivada em 2020, ao longo do ano será viável verificar quantas matrículas conveniadas às instituições privadas poderão ser custeadas de acordo com os recursos financeiros disponíveis e o custo aluno/ano.

Efetivados os procedimentos necessários, espera-se a redução no número de infantes em fila de espera, assim como a otimização dos recursos destinados à ampliação de novas vagas para educação infantil. Dessa forma, conseqüentemente, evitando gastos futuros na manutenção de prédios escolares sem efetiva funcionalidade, assim como quadro de professores e profissionais da educação à disposição no município, sem atuação em turmas.

#### 4.1.4 Riscos ou problemas esperados e medidas preventivo-corretivas

Quando optado pela inserção de alunos da fila de espera em escolas privadas, a Prefeitura se desvincula de todo o processo de estruturação de



uma unidade de ensino, desde sua infraestrutura até sua organização interna e administração. Importando, apenas o monitoramento do atendimento realizado pela unidade de ensino particular, certificando-se de que o convênio está sendo executado dentro das exigências publicadas em edital e em conformidade com a necessidade das crianças que dependem do ensino público.

No entanto, é possível antecipar possíveis críticas ao convênio com as instituições privadas, pois se sabe que muitas vezes, e de forma equivocada, o ensino público é condenado e desqualificado.

Neste sentido, possivelmente alguns pais poderão questionar o porquê de alguns alunos estarem inseridos em creches privadas enquanto a outros é ofertado atendimento em unidades públicas. Além disso, pensa-se sobre questionamentos daqueles que hoje pagam pelo ensino privado e poderão requerer da Administração que esta arque com as mensalidades por meio dos convênios.

Para essas questões cabe intensificar políticas de aproximação da comunidade escolar, demonstrando que a educação é direito de todos e obrigação do município, não importando a forma como as vagas serão criadas, mas sim distribuídas. E, quanto a isso, a Prefeitura de Pinhais, de acordo com exigências do Ministério Público, utiliza um sistema de classificação de matrículas e lista de espera para que todas as crianças sejam atendidas de forma justa e igualitária.

Importa destacar, inclusive, que a partir do detalhamento das diretrizes do contrato de prestação de serviços, estabelecido conforme discussões e estudos da equipe pedagógica e gestora da Secretaria Municipal de Educação, toda a oferta e planejamento da educação básica praticada no município deverá ser minuciosamente seguida pela instituição privada que se associar ao convênio. Ou seja, a qualidade, os aspectos e ações pertinentes à educação básica pública serão seguidas pelas unidades privadas, sob pena de sanções nos casos em que os fiscais de contrato verificarem irregularidades ou adaptações não autorizadas.

## 5 CONCLUSÃO

Embora o número de nascimentos no município de Pinhais tenha diminuído desde 2015, a procura pela educação básica é permanente, pois, ainda que em menor demanda, crianças continuam nascendo ou mudando de outras cidades.

Acerca disso, verificou-se que a contínua construção de novas unidades de ensino, conforme ocorreu nos últimos anos, não é a melhor opção para zerar a fila de espera por vaga nas creches municipais. Tendo em vista que a procura tende a diminuir, as 21 unidades escolares atuais podem ser satisfatórias nos próximos anos.

No entanto, considerando a quantidade de crianças que ainda está aguardando pelo atendimento, interessa propor uma medida alternativa de promoção da educação infantil a partir da ação colaborativa com instituições de ensino privadas. Deste modo, busca-se suprir a demanda atual, aplicar os recursos orçamentários de ampliação do acesso à educação infantil da melhor forma possível, evitando, assim, futuros gastos com prédios escolares inativos que demandam gastos com manutenção e conservação.

Conclui-se com essa pesquisa, que é evidente a necessidade de reavaliação de ações públicas voltadas para oferta de educação infantil no município de Pinhais. Tanto a fim de suprir a demanda por vagas, quanto para otimizar os investimentos aplicados à esta questão. Sendo assim, cabe à Administração Pública adotar estratégias de implementação de políticas que envolvam o interesse público e o ambiente externo, a fim de promover uma rede de auxílio na prestação dos serviços à comunidade (MAMELGRIM, 2011).

Por fim, sugere-se que para a integral implementação dessa proposta sejam realizados estudos aprofundados sobre o orçamento da Secretaria Municipal de Educação de Pinhais, naquilo que concerne aos planos de governo para o suprimento da demanda por vagas na educação infantil. Ou seja, faz-se necessário levantamento dos investimentos que podem ser empregados na promoção de novas vagas em creches para posteriormente iniciar o processo de pesquisa e elaboração do chamamento público para a efetivação dos convênios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abril 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm). Acesso em 28 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dezembro 1996. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)>. Acesso em 28 dez. de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em 28 dez. de 2018.

FNDE. **Manual de execução financeira dos programas e apoio à educação infantil**. Brasília: FNDE, 2017. Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/115-programas?download=11920:manual-de-execu%C3%A7%C3%A3o-financeira-dos-programas-de-apoio-%C3%A0-educac%C3%A7%C3%A3o-infantil>>. Acesso em: 20 dez. de 2018.

GOMES, A. V. A. **Educação infantil**: por que mais creches?. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2011. Disponível em: < [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2011\\_7907\\_E.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2011_7907_E.pdf)>. Acesso em: 18 jan. de 2019.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. **A demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento**. Em aberto. Brasília, v.18, n.74, p. 92-105, dez. 2001.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: < [cidades.ibge.gov.br](http://cidades.ibge.gov.br)>. Acesso em 28 dez. 2018.

MALMEGRIN, M. L. **Gestão de redes de cooperação na esfera pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. Brasília: CAPES: UAB, 2011.

MEC. **Resolução nº1, de 28 de novembro de 2014**. Disponível em: < <http://www.fnide.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/6142-resolu%C3%A7%C3%A3o-seb-mec-n%C2%BA-1,-de-28-de-novembro-de-2014>>. Acesso em: 10 jan. de 2019.

MOURA, S. **A construção de redes públicas na gestão local**: algumas tendências recentes. Rev. Adm. Contemp., v.2, n.1, Curitiba, jan/abr. 1998.

PINHAIS. **Demanda Manifesta**. Disponível em: <<http://www.pinhais.pr.gov.br/demanda/>>. Acesso em 18 dez. de 2018

SALDANHA, C. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SAVIANI, D. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: Análise do projeto do MEC. Educ. Soc., Campinas, v.28, n.100, p. 1231-1255, out. 2007.

SIOPE. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Relatórios emitidos pelo Departamento de Administração – SEMED/Pinhais. Acesso em: 20 jan. 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/saiba-o-que-e-e-como-funciona-o-plano-de-desenvolvimento-da-educacao/>>. Acesso em: 15 fev. 2019.