

ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

**PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE DO
MODELO DE VOUCHERS EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC**

Resumo

Este artigo analisa o modelo de Parceria Público-Privada (PPP) adotado no município de Balneário Camboriú/SC para atender à demanda por vagas na educação infantil e ensino fundamental, com foco no uso de vouchers educacionais. O objetivo da pesquisa é analisar a implementação do modelo de compra de vagas em escolas privadas e seus reflexos nos investimentos públicos e nos indicadores de qualidade educacional. A metodologia utilizada é qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, com análise de dados orçamentários, editais e indicadores como o IDEB, no período de 2017 a 2024. Os principais resultados indicam que, embora o município tenha expandido a compra de vagas na rede privada desde 2017, não houve ampliação proporcional da oferta na rede pública. Pelo contrário, observou-se um desinvestimento em infraestrutura, como a não reconstrução de uma escola-modelo, e uma queda nos rankings do IDEB. As conclusões e contribuições do estudo apontam que o dever constitucional de garantir educação cabe prioritariamente ao poder público, e as PPPs, no modelo adotado, devem ser vistas como soluções complementares e excepcionais, enquanto se desenvolve um plano de longo prazo para fortalecer a rede municipal de ensino.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada; Vouchers Educacionais; Políticas Públicas; Educação Básica; Balneário Camboriú.

Abstract

This article analyzes the Public-Private Partnership (PPP) model adopted in the municipality of Balneário Camboriú/SC to meet the demand for placements in early childhood and elementary education, focusing on the use of educational vouchers. The research objective is to analyze the implementation of the model of purchasing placements in private schools and its effects on public investments and educational quality indicators. The methodology is qualitative, based on bibliographic and documentary research, with analysis of budget data, public notices, and indicators such as the IDEB from 2017 to 2024. The main results indicate that, although the municipality has expanded the purchase of placements in the private network since 2017, there has been no proportional expansion of the supply in the public network. On the contrary, a disinvestment in infrastructure was observed, such as the non-reconstruction of a model school, and a drop in the IDEB rankings. The conclusions and contributions of the study suggest that the constitutional duty to guarantee education lies primarily with the public authorities, and PPPs, in the adopted model,

should be seen as complementary and exceptional solutions, while a long-term plan is developed to strengthen the municipal education network.

Keywords: Public-Private Partnership; Educational Vouchers; Public Policies; Basic Education; Balneário Camboriú.

1. INTRODUÇÃO

O direito fundamental à educação, consagrado no art. 6º da Constituição Federal de 1988, impõe ao Estado o dever de garantir o acesso universal e de qualidade ao ensino básico. No âmbito municipal, essa responsabilidade se traduz no desafio constante de suprir a demanda por vagas, especialmente em cidades com rápido crescimento populacional. Balneário Camboriú, em Santa Catarina, constitui um caso emblemático desse fenômeno. Conhecido por seu dinamismo econômico, mercado imobiliário aquecido e forte apelo turístico, o município experimentou uma notável expansão demográfica nas últimas décadas. A população saltou de 108.089 habitantes em 2010 para uma estimativa de 148.758 em 2024 (IBGE, 2024), um aumento superior a 37% em menos de 15 anos. Esse crescimento, impulsionado tanto por migração interna em busca de oportunidades quanto por fluxos migratórios externos, como o de famílias haitianas, intensificou a pressão sobre os serviços públicos, notadamente a educação.

Diante desse cenário, a gestão municipal passou a adotar, a partir de 2017, a Parceria Público-Privada (PPP) como principal estratégia para lidar com o déficit de vagas na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. A modalidade escolhida foi a compra de vagas em instituições de ensino privadas, modelo conhecido como "voucherização". Essa abordagem, embora ofereça uma resposta imediata à demanda, suscita questionamentos sobre seus efeitos a longo prazo no sistema educacional público. Portanto, o problema central que norteia esta pesquisa é: a PPP, por meio de vouchers, pode ser considerada um instrumento eficaz para a melhoria do acesso à educação em Balneário Camboriú ou, ao contrário, representa uma precarização do ensino público ao desviar recursos e foco de investimento da rede municipal?

A relevância deste estudo reside na análise crítica de uma política pública em curso, cujos efeitos podem servir de parâmetro para outras municipalidades que enfrentam desafios similares. A literatura aponta para um debate acalorado sobre a privatização de serviços públicos essenciais, e o caso de Balneário Camboriú oferece um campo empírico rico para aprofundar essa discussão. Este artigo tem como objetivo geral investigar a implementação do modelo de PPP na educação de Balneário Camboriú, analisando seus impactos no sistema de ensino local. Para isso, busca-se: a) contextualizar o direito à educação e o arcabouço legal das PPPs no Brasil; b) analisar a evolução dos gastos públicos com a compra de vagas no setor privado; e c) correlacionar essa política com os investimentos em infraestrutura pública e os indicadores de qualidade educacional do município.

A hipótese que se pretende investigar é que a opção pela compra de vagas, embora apresentada como uma solução de gestão eficiente, mascara um processo de desinvestimento na rede pública, com consequências a médio e longo prazo para a qualidade e equidade do ensino. Este artigo está organizado da seguinte forma: apresentamos a fundamentação teórica que embasa a discussão, os procedimentos metodológicos adotados, a análise e discussão aprofundada dos resultados e, por fim, as conclusões e contribuições da pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O direito à educação como dever do estado e seus princípios

A Constituição de 1988 representou um marco ao posicionar a educação como um direito social fundamental e um dever inescusável do Estado. O artigo 205 estabelece que a educação é um "direito de todos e dever do Estado e da família", a ser promovida com a colaboração da sociedade, visando ao "pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988). Essa responsabilidade é solidária entre os entes federativos (União, Estados e Municípios), cabendo a estes últimos a atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, § 2º).

O dever do Estado, contudo, transcende a mera garantia de acesso. O artigo 206 da Carta Magna elenca os princípios que devem nortear o ensino, dentre os quais se destacam a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola", a "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais" e a "garantia de padrão de qualidade". O princípio da isonomia, nesse contexto, exige que o Poder Público não apenas ofereça a vaga, mas atue para mitigar as desigualdades existentes, tratando "os desiguais na medida de sua desigualdade", como ensinou Aristóteles (apud BULOS, 2014, p. 253). Isso implica políticas ativas, como transporte escolar, material didático e alimentação, além de uma infraestrutura adequada. Conforme salienta Tavares (2017), o direito à educação significa, em sua essência, o acesso igualitário ao conhecimento básico, não se expondo, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/96) e o Plano Nacional de Educação (PNE) detalham essas obrigações estatais, estabelecendo metas para a universalização e a melhoria da qualidade, o que pressupõe investimentos perenes.

2.2 Parcerias Público-Privadas (PPPs) como ferramenta de gestão pública

As PPPs foram estimuladas no Brasil no bojo das reformas de Estado da década de 1990, inspiradas por uma lógica gerencialista que buscava maior eficiência na prestação de serviços públicos. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995 foi um precursor dessa mentalidade. A formalização veio com a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu as normas gerais para a

contratação de PPPs, definindo-as como contratos de concessão em duas modalidades: **patrocinada**, quando há cobrança de tarifa do usuário complementada por contraprestação do parceiro público, e **administrativa**, quando a Administração Pública é a usuária direta ou indireta do serviço e remunera integralmente o parceiro privado (BRASIL, 2004). A lei estabelece ainda critérios restritivos, como valor mínimo de contrato de R\$ 10 milhões e prazo de prestação de serviço entre 5 e 35 anos, visando a projetos de grande vulto.

No contexto de restrição fiscal, as PPPs surgiram como uma alternativa para viabilizar investimentos em infraestrutura e serviços (SCHROEDER, 2018). É crucial, no entanto, distinguir PPP de privatização. Na PPP, a titularidade do serviço público permanece com o Estado, que delega a execução por um prazo determinado, mantendo para si os deveres de regulação e fiscalização. Contudo, a aplicação desse modelo em serviços sociais essenciais, como a educação, é objeto de intensa controvérsia. Autores como Robertson e Verger (2012) alertam que, nessas parcerias, o Estado tende a se afastar da oferta direta, assumindo um papel de financiador e regulador, o que pode introduzir uma lógica de mercado que conflita com os princípios de universalidade e equidade que devem reger o direito à educação.

2.3 A "Voucherização" na educação: mecanismos e críticas

O sistema de vouchers educacionais representa uma modalidade específica de PPP, na qual o governo concede subsídios (vouchers) diretamente às famílias para que estas possam pagar por vagas em escolas da rede privada. A premissa teórica, defendida por proponentes da economia de mercado, é que, ao fomentar a competição entre as escolas (públicas e privadas) pelos alunos, a qualidade geral do ensino tende a melhorar, e o poder de escolha das famílias é ampliado (DOS SANTOS, 2018).

Contudo, essa abordagem é alvo de severas críticas no campo da educação e das políticas públicas. Um dos principais argumentos contrários é que a "voucherização" pode levar a um processo de "descremamento" (*cream skimming*) do sistema educacional. Nesse cenário, as escolas privadas, visando maximizar seus resultados, tenderiam a selecionar os alunos de melhor desempenho acadêmico ou menor custo de manutenção, deixando para a rede pública a responsabilidade por aqueles que demandam maior investimento e atenção pedagógica, como alunos com deficiência ou de contextos socioeconômicos mais vulneráveis (CONCEIÇÃO; ZAMORA, 2017).

Ademais, a política de vouchers pode funcionar como um mecanismo de desfinanciamento da escola pública. Ao desviar recursos públicos que poderiam ser investidos na melhoria da infraestrutura, na valorização docente e na modernização pedagógica da rede municipal, o Estado acaba por tratar um problema estrutural (falta de vagas e de qualidade) com uma solução de mercado que não ataca suas causas fundamentais, perpetuando um ciclo de precarização.

3. METODOLOGIA

Para responder ao problema de pesquisa, este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e explicativa, que visa compreender em profundidade o fenômeno da implementação de PPPs na educação de Balneário Camboriú. A estratégia metodológica se baseia na combinação de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica forneceu o embasamento teórico para a discussão sobre o direito à educação, os modelos de PPPs e a política de vouchers, utilizando para isso artigos científicos, livros e teses de referência nas áreas de Direito, Administração Pública e Educação.

A pesquisa documental, por sua vez, constituiu a base empírica para a análise do caso concreto, envolvendo o levantamento e a análise de um corpus de documentos variados:

- **Documentos oficiais da gestão municipal:** O "Programa de Metas 2021-2024" da Prefeitura de Balneário Camboriú foi analisado para identificar as prioridades declaradas da gestão. Os editais de chamamento público para compra de vagas (Nº 004/2021, Nº 012/2022, Nº 004/2023) foram examinados para quantificar o volume de recursos e vagas envolvidos. Notícias institucionais publicadas no site oficial do município foram utilizadas para compreender o discurso público sobre a política.
- **Dados estatísticos secundários:** Foram coletados dados demográficos e educacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com foco especial na série histórica do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do município para os anos iniciais do ensino fundamental, no período de 2011 a 2023, permitindo uma análise comparativa do desempenho educacional.
- **Fontes jornalísticas e documentais adicionais:** Reportagens de veículos de imprensa locais sobre a política educacional, como as que trataram do fechamento do Centro Integrado de Educação Pública (CIEP) e da assinatura dos primeiros convênios para compra de vagas, foram utilizadas como fontes complementares para contextualizar os eventos.

A análise dos dados coletados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme as orientações de Minayo (2012). O procedimento analítico consistiu em identificar padrões, tendências e contradições entre o discurso oficial da gestão, os investimentos efetivamente realizados na rede pública versus a privada, e os resultados educacionais obtidos, permitindo uma avaliação crítica e contextualizada do modelo de vouchers adotado no município.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 A adoção e expansão do modelo de Vouchers em Balneário Camboriú

A política de compra de vagas na rede privada foi oficialmente implementada em Balneário Camboriú em 2017. O discurso público da época justificou a medida como um "compromisso" para ampliar a oferta na educação infantil e zerar a fila de espera. Naquele ano, foram firmados os primeiros convênios para a compra de 271 vagas, com um custo por criança (R\$ 1.250,00) que se aproximava do custo por aluno na rede pública (R\$ 1.370,00), conforme noticiado pela imprensa local (JORNAL DOS BAIRROS, 2017).

O que se iniciou como uma medida aparentemente pontual e emergencial, no entanto, consolidou-se ao longo da gestão 2017-2024 como a principal, senão única, política de expansão de vagas do município. A análise do "Programa de Metas 2021-2024" revela a magnitude que a estratégia atingiu. O documento informa que, apenas para o ano de 2022, a meta era a compra de 1.000 vagas (BALNEÁRIO CAMBORIÚ, 2021). Utilizando como base o valor por vaga de R\$ 1.250,00, chega-se a um custo mensal de R\$ 1,25 milhão e um custo anual de R\$ 15 milhões, financiados exclusivamente com recursos municipais. Essa cifra representa um volume significativo do orçamento da educação, direcionado para o setor privado não como um investimento, mas como uma despesa contínua de custeio.

4.2 O contraponto da infraestrutura pública

Enquanto os gastos com a compra de vagas em escolas privadas cresciam exponencialmente, o investimento na ampliação e qualificação da infraestrutura física da rede pública estagnou. O caso mais emblemático dessa política de desinvestimento é o do Centro Integrado de Educação Pública (CIEP). Inaugurado em 1991, o CIEP era uma referência de ensino integral na região, atendendo a cerca de 320 alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental. Reconhecido como Patrimônio Cultural do Município pela Lei nº 4.379/2020, o complexo foi interditado e posteriormente demolido em 2021, sob a justificativa da presença de amianto em sua estrutura, um material comprovadamente cancerígeno.

A contradição se torna evidente ao analisar o já citado "Programa de Metas 2021-2024". O mesmo documento que celebrava a compra de 1.000 vagas em creches particulares também previa, como um projeto estratégico, a construção de uma "Escola Modelo" no local do antigo CIEP. Para esta obra, estava previsto um orçamento de R\$ 40 milhões, a ser composto por recursos municipais e federais. Contudo, o status do projeto no documento é de "em planejamento", ou seja, sem execução prática (BALNEÁRIO CAMBORIÚ, 2021). A análise revela uma clara opção de gestão: a administração municipal destinou, ao longo de poucos anos, dezenas de milhões de reais do orçamento para pagar mensalidades em escolas privadas um gasto corrente que não gera patrimônio público e que se encerra com o contrato, ao mesmo tempo em que não executou um projeto de investimento estratégico que

ampliaria de forma permanente e estrutural a oferta de vagas na rede municipal, criando um ativo para a cidade.

4.3 Análise dos indicadores de qualidade educacional (IDEB)

A intensificação da política de vouchers a partir de 2017 coincide com uma deterioração do desempenho educacional de Balneário Camboriú em comparação com outros municípios catarinenses. Em 2015, antes da implementação massiva da política, o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental colocava a cidade na 98ª posição no ranking do estado de Santa Catarina. Após anos de vigência da política de vouchers, em 2021, o município despencou para a 206ª posição. Dados mais recentes, de 2023, mostram a manutenção de um patamar baixo, na 207ª posição entre 295 municípios catarinenses (IBGE, 2024).

A tabela a seguir ilustra essa trajetória descendente no ranking estadual:

Tabela 1 – Evolução da posição de Balneário Camboriú no ranking do IDEB (anos iniciais) em Santa Catarina

Ano	Nota IDEB	Posição no Estado (de 295 municípios)
2015	6,3	98ª
2017	6,4	114ª
2019	6,1	172ª
2021	5,9	206ª
2023	5,9	207ª

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE (2024).

Embora a correlação não implique uma relação de causalidade direta e única pois outros fatores podem influenciar o desempenho educacional , os dados sugerem fortemente que a estratégia de terceirizar a responsabilidade pela oferta de vagas não se traduziu em uma melhoria da qualidade geral da educação básica no município. Ao contrário, o período foi marcado por uma significativa perda de competitividade educacional em relação a seus pares. Isso reforça a hipótese de que o foco em soluções paliativas de mercado pode ter negligenciado os fatores estruturais como investimento em infraestrutura, valorização docente e projetos pedagógicos sólidos na rede pública que são, em última análise, os verdadeiros determinantes da qualidade do ensino.

5. CONCLUSÃO E CONTRIBUIÇÕES

A análise do caso de Balneário Camboriú permite responder de forma fundamentada à questão de pesquisa: o modelo de PPP baseado na compra massiva e contínua de vagas em escolas privadas não se mostrou um instrumento eficaz para a melhoria sustentável do sistema educacional municipal. Pelo contrário, a investigação revelou que essa política emergiu como uma solução paliativa que, na prática, coincidiu com um período de estagnação dos investimentos em infraestrutura pública e de queda nos indicadores comparativos de qualidade.

A decisão de gestão de alocar anualmente um montante da ordem de R\$ 15 milhões em vouchers, enquanto um projeto estratégico de R\$ 40 milhões para a construção de uma nova escola pública não foi executado, evidencia uma escolha que privilegia a despesa corrente em detrimento do investimento patrimonial. Essa opção, embora resolva o problema da fila de espera no curto prazo, não fortalece o sistema público a longo prazo, não gera ativos para a sociedade e cria uma dependência crescente do setor privado, cujo objetivo primário é o lucro, e não necessariamente o interesse público.

Como contribuição teórica e prática, este estudo reforça a tese de que o dever constitucional de garantir o acesso à educação básica é uma responsabilidade primária e inalienável do poder público. As PPPs podem, em situações excepcionais e sob um planejamento rigoroso, ser uma ferramenta complementar para grandes projetos de infraestrutura ou para a gestão de serviços não pedagógicos. No entanto, quando utilizadas como principal mecanismo para a oferta de vagas, como no caso estudado, correm o sério risco de se tornarem um instrumento de precarização, ao desviar o foco e os recursos que deveriam ser destinados ao fortalecimento da escola pública, gratuita, laica e de qualidade para todos.

As limitações deste estudo residem na impossibilidade de estabelecer uma relação causal direta e isolada entre a política de vouchers e a queda do IDEB, dada a complexidade dos fatores que influenciam os resultados educacionais. Contudo, os achados indicam uma forte e preocupante correlação que merece ser aprofundada em investigações futuras. Sugere-se, para a continuidade da pesquisa, uma análise comparativa com municípios de porte e perfil socioeconômico semelhantes que adotaram estratégias distintas para a expansão de vagas, bem como um estudo de impacto orçamentário de longo prazo do modelo de vouchers em Balneário Camboriú.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Prefeitura Municipal. *Programa de Metas 2021-2024*. Balneário Camboriú, 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CONCEIÇÃO, V. L. da; ZAMORA, M. H. R. N. Desigualdade social na escola. *Estudos de Psicologia (Campinas)*, v. 32, n. 4, p. 705-714, out.-dez. 2015.

DOS SANTOS, M. R. Vouchers para a educação no Brasil: Uma estratégia para melhorar a qualidade do ensino sem aumentar o gasto público. *Cadernos de Finanças Públicas*, v. 18, n. 3, p. 1-70, set-dez. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Panorama de Balneário Camboriú*. 2024. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/balneario-camboriu/panorama>. Acesso em: 15 set. 2024.

JORNAL DOS BAIRROS. Balneário Camboriú: município assina convênio para compra de 271 vagas nas creches. 15 set. 2017. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=https://jornaldosbairros.tv/noticia/35315>. Acesso em: 15 set. 2024.

MINAYO, M. C. de S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 3, p. 621-626, mar. 2012.

ROBERTSON, S.; VERGER, A. A origem das parcerias público-privadas na governança global da educação. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 121, p. 1133-1156, out-dez. 2012.

SCHROEDER, F. *Parceria Público-Privada: uma análise do seu procedimento no Brasil*. Monografia (Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018.

TAVARES, A. R. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.