

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE MINAS GERAIS E OS ESTADOS BRASILEIROS

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN EDUCATION IN BRAZIL: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN MINAS GERAIS AND BRAZILIAN STATES

Joaulo Cleber de Almeida Silva¹

RESUMO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) consolidaram-se como instrumento de política pública no Brasil a partir da Lei nº 11.079/2004, expandindo-se progressivamente para o setor educacional. Embora a literatura nacional apresente crescente produção sobre o tema, observa-se predominância de estudos de caso isolados, com limitada análise comparativa entre as diferentes experiências estaduais — lacuna particularmente crítica dado que contratos de PPP já estão em vigor em pelo menos seis estados com prazos que se estendem por décadas, impedindo o aprendizado institucional entre entes federativos e dificultando a formulação de marcos regulatórios nacionais mais robustos. Esta pesquisa investiga como o modelo de PPP em educação adotado por Minas Gerais se diferencia dos demais estados brasileiros, considerando aspectos institucionais, contratuais e de governança. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa baseada em análise documental e estudo comparado de políticas públicas, examinando contratos, legislações e relatórios oficiais de estados que implementaram PPPs educacionais entre 2010 e 2024. Os principais achados indicam que Minas Gerais apresenta maior grau de institucionalização, com separação mais clara entre funções pedagógicas (mantidas sob responsabilidade estatal) e funções não pedagógicas (transferidas ao setor privado), além de mecanismos de governança mais estruturados. A pesquisa contribui para o avanço do debate sobre desenho institucional e governança de PPPs no campo educacional, evidenciando a heterogeneidade dos modelos estaduais e suas implicações para a gestão pública.

Palavras-chave: parcerias público-privadas; políticas educacionais; governança.

ABSTRACT

Public-Private Partnerships (PPPs) have become established as a public policy instrument in Brazil since Law No. 11,079/2004, progressively expanding into the education sector. Although the national literature shows increasing production on the

¹Especialista em Gestão Pública. MGS – Minas Gerais Administração e Serviços. Formiga. Minas Gerais. Brasil. E-mail: joaulosilva@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5927-9659>.

subject, there is a predominance of isolated case studies, with limited comparative analysis between different state experiences — a particularly critical gap given that PPP contracts are already in effect in at least six states with terms extending for decades, preventing institutional learning among federative entities and hindering the formulation of more robust national regulatory frameworks. This research investigates how the PPP model in education adopted by Minas Gerais differs from other Brazilian states, considering institutional, contractual, and governance aspects. Methodologically, a qualitative approach is adopted, based on document analysis and a comparative study of public policies, examining contracts, legislation, and official reports from states that implemented educational PPPs between 2010 and 2024. The main findings indicate that Minas Gerais presents a higher degree of institutionalization, with a clearer separation between pedagogical functions (maintained under state responsibility) and non-pedagogical functions (transferred to the private sector), in addition to more structured governance mechanisms. The research contributes to advancing the debate on institutional design and governance of PPPs in the educational field, highlighting the heterogeneity of state models and their implications for public management.

Key words: public-private partnerships; educational policies; governance.

Artigo recebido em: 06/04/2026

Artigo aprovado em: 06/05/2026

Artigo publicado em: 01/06/2026

Doi: <https://doi.org/10.24302/agora.v31.6300>

1 INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) emergiram no cenário brasileiro como instrumento privilegiado de gestão pública a partir da promulgação da Lei Federal nº 11.079/2004, que estabeleceu normas gerais para licitação e contratação dessas modalidades contratuais. Originalmente concebidas para setores de infraestrutura, as PPPs expandiram-se progressivamente para políticas sociais, incluindo saúde, segurança e educação, gerando intenso debate acadêmico e político sobre suas potencialidades e limites.

No campo educacional, a adoção de PPPs insere-se em um movimento mais amplo de reconfiguração do papel do Estado na provisão de serviços públicos, marcado pela tensão entre princípios de eficiência administrativa e imperativos de equidade e universalização do direito à educação. Diferentemente de setores como infraestrutura de transportes, onde as PPPs apresentam modelagem relativamente consolidada, sua aplicação à educação básica suscita questionamentos específicos

relacionados à natureza do serviço educacional, à autonomia pedagógica e à gestão democrática das instituições escolares.

A literatura nacional sobre PPPs em educação tem apresentado crescimento significativo na última década, com contribuições importantes de pesquisadores como Adrião (2018), Peroni (2015) e Ball (2014), que analisam o fenômeno sob diferentes perspectivas teóricas e metodológicas. Observa-se, contudo, predominância de estudos de caso que examinam experiências isoladas, seja em nível municipal, seja em programas específicos, com limitada produção de análises comparativas que permitam compreender as diferenças institucionais entre os modelos adotados pelos estados brasileiros.

Esta lacuna mostra-se particularmente relevante considerando-se a heterogeneidade do federalismo brasileiro e a autonomia dos entes subnacionais na formulação de políticas educacionais. Estados distintos têm desenhado e implementado PPPs educacionais com características institucionais, contratuais e de governança significativamente diferentes, o que demanda esforço analítico específico para compreensão das variações observadas e suas implicações para a gestão pública.

Neste contexto, a presente pesquisa orienta-se pela seguinte questão: como o modelo de PPP em educação adotado por Minas Gerais se diferencia dos demais estados brasileiros em termos institucionais, contratuais e de governança? Minas Gerais foi selecionado como caso de referência por apresentar experiência relativamente consolidada e institucionalizada de PPPs educacionais, iniciada em 2013 e expandida nos anos subsequentes, constituindo-se como uma das experiências estaduais mais estruturadas do país.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar comparativamente o modelo de PPP em educação de Minas Gerais e as experiências de outros estados brasileiros — Bahia, São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro e Pernambuco — identificando convergências, divergências e especificidades institucionais. Como objetivos específicos, propõe-se: (i) mapear as experiências de PPPs educacionais nos estados brasileiros; (ii) caracterizar o modelo institucional e contratual adotado por Minas Gerais; (iii) comparar arranjos de governança e delimitação de responsabilidades entre parceiros público e privado; (iv) discutir as implicações dos diferentes modelos para a gestão pública educacional.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta a revisão teórica sobre as Parcerias Público-Privadas no contexto da governança pública, discutindo sua inserção no campo educacional e as principais abordagens críticas contemporâneas. A seção 3 descreve o percurso metodológico adotado, com a explicitação dos procedimentos de pesquisa e análise. A seção 4 expõe e discute os resultados da análise comparativa entre os estados investigados. Por fim, a seção 5 reúne as considerações finais, destacando contribuições, limitações do estudo e possibilidades para pesquisas futuras.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E GOVERNANÇA PÚBLICA

As Parcerias Público-Privadas constituem modalidade contratual administrativa situada na interseção entre o debate sobre reforma do Estado e a emergência de novos arranjos de governança pública. Sua disseminação relaciona-se historicamente ao movimento da Nova Gestão Pública (New Public Management), que propôs, a partir da década de 1980, a incorporação de princípios e técnicas do setor privado à administração pública, enfatizando eficiência, orientação a resultados e flexibilização de processos (Hood, 1991; Osborne; Gaebler, 1992).

Bresser-Pereira (1998) argumenta que a reforma gerencial do Estado brasileiro, iniciada nos anos 1990, buscou superar o modelo burocrático weberiano sem retornar ao patrimonialismo, introduzindo mecanismos de controle por resultados e ampliando a participação de organizações privadas e do terceiro setor na provisão de serviços públicos. As PPPs inserem-se neste contexto como instrumento que permite ao Estado compartilhar riscos com o setor privado, mobilizar investimentos privados para infraestrutura pública e, teoricamente, obter ganhos de eficiência através da expertise gerencial das empresas contratadas.

Pollitt e Bouckaert (2011) observam, entretanto, que a implementação de reformas gerenciais apresentou trajetórias bastante distintas entre países, influenciadas por variáveis como tradição administrativa, capacidade estatal e ainda arranjos político-institucionais. No caso brasileiro, Peci *et al.* (2008) identificam que a adoção de instrumentos da Nova Gestão Pública ocorreu de forma seletiva e

incremental, com resultados heterogêneos entre setores e níveis de governo, frequentemente caracterizados pela coexistência de lógicas burocráticas e como também gerenciais.

O debate contemporâneo sobre governança pública, superando dicotomias simplistas entre público e privado, enfatiza a complexidade dos arranjos institucionais necessários para coordenação efetiva entre múltiplos atores (Osborne, 2006). Secchi (2009) ressalta que a governança pública não se resume à mera transferência de funções estatais ao setor privado, mas envolve redesenho de capacidades estatais, estabelecimento de mecanismos de accountability e desenvolvimento de competências para gestão de contratos complexos.

As PPPs, nesta perspectiva, representam mais do que simples terceirização de serviços: constituem arranjos contratuais de longo prazo (tipicamente 15 a 35 anos) nos quais o parceiro privado assume responsabilidades que vão desde o financiamento e construção de infraestrutura até a operação e manutenção de serviços, recebendo remuneração ao longo do contrato conforme desempenho e disponibilidade dos ativos (Di Pietro, 2015). O compartilhamento de riscos entre setor público e privado constitui elemento distintivo: enquanto em contratos tradicionais de obras públicas o Estado assume integralmente os riscos de construção e operação, nas PPPs estes são distribuídos entre as partes segundo matriz de riscos previamente estabelecida.

A literatura crítica, contudo, questiona os pressupostos de eficiência das PPPs, apontando evidências empíricas ambíguas sobre seus resultados (Hodge; Greve, 2007). Problemas como seleção adversa, assimetria informacional, custos de transação elevados e captura regulatória podem comprometer os ganhos teóricos esperados. Além disso, a complexidade contratual das PPPs demanda capacidades estatais sofisticadas para elaboração de projetos, gestão de contratos e fiscalização, frequentemente ausentes em contextos de fragilidade institucional.

No plano normativo, a aprovação da Lei Federal nº 14.133/2021, novo marco regulatório de licitações e contratos administrativos, introduziu alterações relevantes para a governança contratual das PPPs, ao reforçar exigências de transparência, matrizes de risco mais detalhadas e mecanismos de compliance na relação entre poder público e parceiros privados. Niebuhr (2023) destaca que, embora a Lei de PPPs (nº 11.079/2004) permaneça como marco específico, a nova lei geral de

licitações impacta diretamente os procedimentos de contratação e fiscalização dos contratos de longo prazo, aspecto ainda pouco explorado na literatura sobre PPPs educacionais e relevante para os contratos analisados nesta pesquisa.

2.2 PPPS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

A aplicação de PPPs ao setor educacional apresenta especificidades que as distinguem de sua utilização em infraestrutura tradicional. A educação constitui direito social fundamental, garantido constitucionalmente, cuja provisão pelo Estado não se justifica apenas por critérios de eficiência, mas principalmente por imperativos de equidade, universalização e formação cidadã (Cury, 2002). Esta natureza particular do serviço educacional impõe limites à lógica mercantil e exige cautela na definição de quais dimensões podem ser objeto de parcerias com o setor privado.

Ball (2014) analisa a crescente participação de atores privados nas políticas educacionais como parte de um movimento global de mercantilização e privatização da educação pública, caracterizado pela introdução de mecanismos de competição, gestão por resultados e transferência de responsabilidades estatais para organizações privadas e do terceiro setor. O autor identifica diferentes modalidades de privatização, desde formas mais explícitas (escolas charter, vouchers) até formas endógenas (adoção de materiais didáticos apostilados, consultoria gerencial), argumentando que todas compartilham a lógica de redefinição do papel do Estado de provedor direto para regulador e financiador.

No contexto brasileiro, Adrião (2018) documenta a expansão de parcerias entre sistemas públicos de ensino e setor privado a partir dos anos 2000, identificando múltiplas modalidades: aquisição de sistemas privados de ensino (apostilamento), contratação de consultorias para gestão escolar, convênios com instituições privadas para oferta de vagas e, mais recentemente, PPPs para construção e gestão de infraestrutura escolar. A autora problematiza estas iniciativas sob a perspectiva da privatização, questionando seus impactos sobre a qualidade educacional, a autonomia docente e a gestão democrática das escolas.

Peroni (2015) argumenta que as parcerias público-privadas em educação, mesmo quando não envolvem transferência da gestão pedagógica, implicam redefinição das fronteiras entre público e privado, com potencial comprometimento da

especificidade do serviço educacional e da natureza pública da escola. A autora alerta para o risco de subordinação da lógica pedagógica à lógica gerencial, com ênfase excessiva em indicadores quantitativos de desempenho em detrimento de dimensões qualitativas do processo educativo.

Tipologicamente, as PPPs em educação podem ser classificadas conforme o objeto contratual: (i) PPPs de infraestrutura, voltadas à construção, manutenção e gestão de prédios escolares, sem envolvimento direto com atividades pedagógicas; (ii) PPPs de serviços, que incluem funções auxiliares como alimentação, transporte, limpeza e segurança; (iii) PPPs de gestão, que transferem ao parceiro privado responsabilidades gerenciais, incluindo eventualmente dimensões pedagógicas (Simões *et al.*, 2017).

A distinção entre funções pedagógicas e não pedagógicas assume centralidade no debate. Enquanto PPPs restritas à infraestrutura e serviços auxiliares tendem a gerar menor controvérsia, a transferência de responsabilidades sobre currículo, metodologias de ensino, seleção e formação de professores suscita intensas críticas, por implicar privatização da dimensão substantiva do direito à educação (Afonso, 2013).

Estudos empíricos internacionais apresentam resultados controversos sobre a efetividade de PPPs educacionais. Patrinos *et al.* (2009) argumentam que parcerias bem desenhadas podem expandir acesso e melhorar qualidade, especialmente em contextos de baixa capacidade estatal. Em contrapartida, revisões sistemáticas como a de Verger *et al.* (2016) apontam evidências insuficientes sobre impactos positivos consistentes, destacando que resultados dependem crucialmente do escopo ou desenho institucional, as capacidades de regulação e também o contexto socioeconômico.

2.3 ABORDAGENS CRÍTICAS E DEBATES CONTEMPORÂNEOS

A literatura crítica sobre PPPs em educação articula-se em torno de três eixos principais: mercantilização, equidade e gestão democrática. Do ponto de vista da mercantilização, autores como Laval (2004) argumentam que as parcerias público-privadas representam etapa do processo de transformação da educação em mercadoria, submetendo-a progressivamente à lógica do lucro e da competição. Esta

perspectiva enfatiza que, mesmo quando o parceiro privado não cobra mensalidades dos alunos, a educação é mercantilizada através da extração de valor via contratos públicos, transferindo recursos que poderiam financiar expansão direta da rede pública.

Quanto à equidade, preocupações centram-se no risco de aprofundamento de desigualdades educacionais. Garrido e Santos (2019) observam que PPPs tendem a concentrar-se em regiões com maior viabilidade econômica, potencialmente agravando disparidades territoriais. Além disso, mecanismos de seleção de alunos, ainda que formalmente vedados, podem operar de forma velada em escolas geridas por organizações privadas, comprometendo o princípio da universalidade.

A tensão com a gestão democrática constitui terceira linha crítica. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) estabelece a gestão democrática como princípio do ensino público, envolvendo participação de professores, funcionários, estudantes e comunidade nas decisões escolares. Gomes e Esquinsani (2020) questionam em que medida PPPs, ao introduzir lógicas contratuais e gerenciais, podem restringir espaços de participação democrática, subordinando decisões pedagógicas a imperativos de eficiência e cumprimento de metas estabelecidas contratualmente.

O debate contemporâneo busca superar posições dicotômicas, reconhecendo que PPPs constituem fenômeno heterogêneo cujos resultados dependem de múltiplas variáveis. Fernández *et al.* (2020) propõem abordagem analítica que distingue entre diferentes gerações de PPPs educacionais, enfatizando a importância do desenho institucional, dos mecanismos de governança e da capacidade estatal de regulação e controle.

Esta perspectiva sugere que, mais do que classificar PPPs como intrinsecamente positivas ou negativas, cabe investigar sob quais condições institucionais e contratuais podem contribuir para objetivos de política pública educacional sem comprometer princípios fundamentais de equidade, qualidade e gestão democrática. A análise comparativa entre diferentes experiências estaduais brasileiras, objetivo desta pesquisa, insere-se neste esforço de compreensão mais nuançada do fenômeno.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Esta pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, adotando como estratégia metodológica o estudo comparado de políticas públicas. A abordagem qualitativa justifica-se pela complexidade do objeto investigado, que envolve análise de arranjos institucionais, processos políticos e desenhos contratuais que não se prestam adequadamente à quantificação, demandando interpretação contextualizada de documentos, normativas e estruturas organizacionais (FLICK, 2009).

O estudo comparado de políticas públicas constitui método apropriado para compreensão de variações entre unidades subnacionais em Estados federativos, permitindo identificar padrões, convergências e divergências nas escolhas de policy design (PETERS, 2013). Considerando-se a autonomia dos estados brasileiros na formulação de políticas educacionais e a heterogeneidade observada na adoção de PPPs, a análise comparativa mostra-se especialmente pertinente para responder à questão de pesquisa proposta.

O recorte temporal abrange o período de 2010 a 2024, intervalo que compreende desde as primeiras experiências estaduais de PPPs educacionais até o momento atual, permitindo análise de trajetória e consolidação institucional dos modelos adotados. O recorte espacial inclui todos os estados brasileiros que implementaram PPPs em educação durante este período, identificados através de levantamento preliminar em bases de dados governamentais, portais de transparência e literatura acadêmica.

Os procedimentos de coleta de dados envolveram análise documental de três categorias de fontes:

a) Legislação: leis estaduais de PPPs, decretos regulamentadores, leis orçamentárias e normativas específicas do setor educacional que regulamentam parcerias público-privadas;

b) Documentos contratuais: editais de licitação, contratos firmados entre estados e parceiros privados, termos de referência e matrizes de riscos disponibilizados publicamente;

c) Relatórios oficiais: relatórios de gestão das secretarias estaduais de educação, documentos de monitoramento e avaliação de PPPs, pareceres de tribunais de contas e relatórios de auditoria.

A coleta foi realizada entre março e agosto de 2024, através de consulta aos portais oficiais dos governos estaduais, sistemas de transparência, diários oficiais eletrônicos e solicitações via Lei de Acesso à Informação quando documentos não estavam disponíveis publicamente. Em alguns casos, documentos contratuais apresentavam cláusulas de confidencialidade ou não estavam integralmente disponibilizados, limitação que será discutida nas considerações finais.

O processo analítico baseou-se em categorias construídas a partir da literatura sobre PPPs e gestão de políticas educacionais, organizadas em quatro dimensões:

- 1. Tipo de PPP:** classificação quanto ao objeto contratual (infraestrutura, serviços, gestão) e escopo das responsabilidades transferidas ao parceiro privado;
- 2. Objeto contratual:** especificação de quais funções são mantidas sob responsabilidade estatal e quais são transferidas, com ênfase na distinção entre funções pedagógicas e não pedagógicas;
- 3. Governança e controle:** estruturas organizacionais para gestão do contrato, mecanismos de monitoramento e avaliação, participação de órgãos de controle e comunidade escolar;
- 4. Papel do parceiro privado:** natureza jurídica da entidade privada (empresa, organização social, fundação), critérios de seleção, forma de remuneração e matriz de riscos.

A análise comparativa foi operacionalizada através de quadros analíticos que sistematizam as informações coletadas segundo as categorias acima, permitindo identificação de padrões, agrupamento de experiências similares e explicitação de diferenças significativas entre os modelos estaduais. Minas Gerais foi tomado como caso de referência para comparação, dado o grau de institucionalização e a disponibilidade de documentação de suas PPPs educacionais.

Do ponto de vista técnico-operacional, a análise de conteúdo dos documentos seguiu procedimento sistemático inspirado em Bardin (2011): leitura flutuante para familiarização com o corpus, definição de unidades de registro (cláusulas contratuais,

artigos de lei, indicadores de desempenho) e unidades de contexto (seções de contratos, capítulos de relatórios), codificação temática conforme as quatro dimensões analíticas definidas a priori e categorização final com base em recorrências e contrastes entre os casos. O processo de codificação foi realizado manualmente, com auxílio de planilhas estruturadas para registro e cruzamento das unidades de análise por estado e por dimensão, garantindo rastreabilidade e permitindo replicação por pesquisadores independentes a partir das mesmas fontes documentais.

A escolha pela análise documental, em detrimento de métodos como entrevistas ou observação direta, justifica-se por três razões principais: (i) os documentos oficiais constituem fontes primárias que expressam formalmente os arranjos institucionais e contratuais adotados; (ii) a dispersão geográfica dos casos analisados tornaria inviável a realização de trabalho de campo em todos os estados; (iii) o objetivo da pesquisa centra-se na análise de desenho institucional e estruturas de governança, dimensões adequadamente acessíveis através de documentação oficial, em contraposição a processos de implementação ou percepções de atores, que demandariam métodos complementares.

Reconhece-se, contudo, limitação inerente à análise exclusivamente documental: documentos oficiais expressam a dimensão formal das políticas, podendo haver descompasso entre o desenho institucional previsto e sua implementação efetiva. Esta limitação será retomada nas considerações finais como indicação para agenda futura de pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 PANORAMA DAS PPPS EM EDUCAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS

O levantamento documental identificou experiências de PPPs em educação em seis estados brasileiros durante o período analisado: Minas Gerais, Bahia, São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro e Pernambuco. A distribuição temporal revela movimento gradual de adoção, iniciado em 2013 (Minas Gerais) e expandido nos anos subsequentes, com maior concentração de novos contratos entre 2015 e 2019.

Observa-se significativa heterogeneidade quanto à tipologia e escopo das parcerias. Minas Gerais, Bahia e Goiás concentraram PPPs predominantemente em

infraestrutura escolar, com foco na construção, reforma e manutenção de unidades escolares, mantendo sob responsabilidade estatal as atividades pedagógicas. São Paulo e Rio de Janeiro desenvolveram experiências mistas, combinando infraestrutura com serviços auxiliares (alimentação, limpeza, segurança). Pernambuco representa caso singular, com modelo que transferiu ao parceiro privado não apenas infraestrutura e serviços auxiliares, mas também dimensões de gestão administrativa das escolas.

A diversidade de modelos reflete, em parte, diferenças nas capacidades estatais e nos contextos político-institucionais dos estados. Unidades federativas com maior tradição em gestão de PPPs e estruturas administrativas mais robustas tenderam a desenvolver contratos mais complexos e abrangentes. Estados com menor experiência prévia optaram por modelos mais restritos, focados exclusivamente em infraestrutura física.

O Quadro 1 sistematiza as principais características das PPPs educacionais nos estados analisados:

Quadro 1 – Tipologia das PPPs em Educação nos Estados Brasileiros

Estado	Ano de Início	Tipo de PPP	Número de Unidades	Prazo Contratual	Valor Total Estimado
Minas Gerais	2013	Infraestrutura	28 escolas	20 anos	R\$ 450 milhões
Bahia	2015	Infraestrutura	15 escolas	25 anos	R\$ 320 milhões
São Paulo	2016	Infraestrutura + Serviços	34 escolas	20 anos	R\$ 680 milhões
Goiás	2017	Infraestrutura	18 escolas	20 anos	R\$ 280 milhões
Rio de Janeiro	2018	Infraestrutura + Serviços	12 escolas	25 anos	R\$ 410 milhões
Pernambuco	2019	Infraestrutura + Serviços + Gestão	20 escolas	15 anos	R\$ 550 milhões

Fonte: Elaboração própria com base em dados de portais estaduais de transparência (2024)

A análise dos dados indica que as PPPs educacionais representam volume financeiro significativo, com contratos que ultrapassam centenas de milhões de reais e prazos que se estendem por décadas, comprometendo orçamentos públicos de longo prazo. Este aspecto suscita debate sobre sustentabilidade fiscal e capacidade de adaptação das políticas educacionais a mudanças de contexto ao longo do tempo.

Quanto à natureza dos parceiros privados, predominam consórcios formados por empresas de construção civil associadas a operadoras de serviços de facilities.

Em Pernambuco, caso que incluiu gestão escolar, o parceiro selecionado foi organização social com experiência em gestão educacional privada. A remuneração ocorre tipicamente através de contraprestação mensal paga pelo Estado ao longo do contrato, condicionada ao cumprimento de indicadores de disponibilidade e desempenho das instalações.

A análise das matrizes de riscos dos contratos revela, contudo, uma limitação relevante: os estados concentram a precificação nos riscos tangíveis e mensuráveis como atrasos na construção, inadimplência de manutenção predial, variações de custo, sem abordar adequadamente os riscos imateriais. A eventual queda na qualidade do serviço educacional decorrente de deficiências na infraestrutura, por exemplo, raramente está quantificada nas cláusulas de penalidade. Minas Gerais e São Paulo são exceções parciais: seus contratos preveem descontos proporcionais à indisponibilidade de laboratórios e salas de aula, aproximando a métrica contratual de resultados educacionais, ainda que de forma indireta. Os demais estados limitam as penalidades a indicadores físicos (área indisponível, prazo de reparo), dissociando o contrato de PPP dos objetivos pedagógicos que a infraestrutura deve servir.

4.2 O MODELO DE MINAS GERAIS

Minas Gerais implementou sua primeira PPP educacional em 2013, através de contrato para construção e manutenção de escolas de ensino médio em tempo integral. O modelo mineiro caracteriza-se por delimitação clara entre responsabilidades estatais e privadas: ao parceiro privado coube financiar, projetar, construir e manter a infraestrutura física (edificações, instalações, equipamentos), além de fornecer serviços não pedagógicos (limpeza, segurança, manutenção predial). Todas as atividades pedagógicas, incluindo definição curricular, contratação e gestão de professores, organização escolar e avaliação educacional, permaneceram sob responsabilidade exclusiva da Secretaria de Estado de Educação.

A estrutura de governança inclui Comitê Gestor da PPP, composto por representantes da Secretaria de Educação, Secretaria de Fazenda e órgão estadual de regulação de PPPs, responsável por supervisionar a execução contratual. Adicionalmente, foi estabelecido sistema de monitoramento baseado em indicadores de desempenho relacionados à qualidade das instalações, disponibilidade de

equipamentos e cumprimento de prazos de manutenção. A remuneração do parceiro privado é reduzida proporcionalmente em caso de não atingimento das metas, mecanismo que visa alinhar incentivos contratuais aos objetivos públicos.

Elemento distintivo do modelo mineiro consiste na separação institucional entre contrato de PPP (focado em infraestrutura) e gestão pedagógica. Diferentemente de experiências em que parceiros privados assumem responsabilidades gerenciais sobre as escolas, Minas Gerais manteve estrutura de gestão escolar idêntica às demais unidades da rede estadual, com diretores selecionados conforme legislação educacional, conselhos escolares e participação da comunidade em decisões pedagógicas.

A implementação enfrentou desafios relacionados à curva de aprendizado institucional. Documentos de monitoramento dos primeiros anos indicam dificuldades na definição precisa de indicadores de desempenho, disputas sobre interpretação de cláusulas contratuais e necessidade de ajustes no modelo de fiscalização. Com o amadurecimento da experiência, observou-se aprimoramento dos processos de gestão contratual e desenvolvimento de capacidades estatais específicas para lidar com a complexidade das PPPs.

O modelo foi expandido em 2017 e 2019 para novas escolas, mantendo a mesma estrutura básica, mas incorporando aprendizados dos contratos iniciais, especialmente quanto à especificação de padrões de qualidade e mecanismos de ajuste de contraprestação. Avaliações internas da Secretaria de Educação apontam satisfação com a qualidade das instalações físicas e a pontualidade na entrega das obras, aspectos historicamente problemáticos em contratos tradicionais de construção pública.

4.3 ANÁLISE COMPARATIVA: MINAS GERAIS E DEMAIS ESTADOS

A comparação sistemática entre o modelo mineiro e as experiências dos demais estados revela convergências e divergências significativas. Quanto às convergências, observa-se que todos os estados compartilham motivação semelhante para adoção de PPPs: enfrentamento de déficit de infraestrutura escolar, busca por maior eficiência na execução de obras e manutenção predial, e expectativa de ganhos qualitativos na gestão de facilities. Adicionalmente, todos os contratos analisados

estabelecem mecanismos de remuneração vinculados a desempenho, indicando preocupação com criação de incentivos para cumprimento de padrões de qualidade.

As divergências, contudo, mostram-se mais significativas que as convergências, evidenciando diferentes escolhas de desenho institucional. A primeira diferença substancial refere-se ao escopo das responsabilidades transferidas. Enquanto Minas Gerais, Bahia e Goiás limitaram as PPPs a infraestrutura e serviços básicos de manutenção, São Paulo e Rio de Janeiro ampliaram o escopo para incluir alimentação escolar e serviços de segurança, funções que tradicionalmente cabiam a outras modalidades contratuais. Pernambuco representa o caso mais abrangente, transferindo ao parceiro privado responsabilidades sobre gestão administrativa, incluindo aspectos de organização escolar e relacionamento com comunidade, embora mantendo formalmente as decisões pedagógicas sob responsabilidade estatal.

Segunda divergência importante relaciona-se aos mecanismos de governança e controle. Minas Gerais desenvolveu estrutura relativamente sofisticada, com comitê gestor multisetorial, sistema de indicadores de desempenho e mecanismos de participação de órgãos de controle externo (Tribunal de Contas). Bahia e Goiás adotaram estruturas simplificadas, com menor formalização dos processos de monitoramento. São Paulo criou unidade específica dentro da Secretaria de Educação para gestão das PPPs, investindo em capacitação de servidores e desenvolvimento de expertise técnica. Pernambuco, dado o modelo mais abrangente, estabeleceu estrutura dual: governança sobre aspectos contratuais e financeiros (responsabilidade da Secretaria de Fazenda) e supervisão pedagógica (responsabilidade da Secretaria de Educação), gerando desafios de coordenação entre as instâncias.

Terceira diferença significativa diz respeito à clareza na separação entre funções pedagógicas e não pedagógicas. Minas Gerais explicita contratualmente esta distinção, estabelecendo que parceiro privado não tem qualquer ingerência sobre currículo, metodologias, seleção docente ou avaliação educacional. Bahia e Goiás seguem lógica semelhante, embora com menor detalhamento contratual. São Paulo e Rio de Janeiro, ao incorporar serviços como alimentação, introduzem zonas cinzentas: alimentação escolar, embora tecnicamente não pedagógica, relaciona-se com dimensões educativas (educação alimentar, convivência). Pernambuco apresenta maior ambiguidade, com contratos que transferem "gestão administrativa"

sem delimitar precisamente fronteiras com gestão pedagógica, gerando controvérsias sobre alcance das responsabilidades do parceiro privado.

O Quadro 2 sintetiza a comparação institucional:

Quadro 2 – Comparação Institucional das PPPs em Educação

Dimensão	Minas Gerais	Bahia/Goias	São Paulo/RJ	Pernambuco
Escopo contratual	Infraestrutura + manutenção	Infraestrutura + manutenção	Infraestrutura + serviços auxiliares	Infraestrutura + serviços + gestão administrativa
Separação pedagógico/não pedagógico	Explícita e detalhada	Explícita, menos detalhada	Parcial, com zonas cinzentas	Ambígua
Estrutura de governança	Comitê multisetorial + indicadores estruturados	Simplificada	Unidade específica na Secretaria	Estrutura dual (Fazenda + Educação)
Capacidade estatal ¹	Alta, com investimento em expertise	Média	Alta, com unidade dedicada	Média, com desafios de coordenação
Participação comunidade escolar	Mantida (gestão democrática)	Mantida	Mantida formalmente	Parcialmente reduzida

Fonte: Elaboração própria (2024)

A classificação da capacidade estatal como “Alta” ou “Média” foi definida com base em três critérios observáveis nos documentos analisados: (i) existência de estrutura organizacional dedicada à gestão das PPPs (unidade específica ou comitê multisetorial formalizado); (ii) presença de sistema estruturado de indicadores de desempenho com mecanismos de redução de contraprestação por inadimplência; e (iii) evidências documentais de investimento em capacitação de servidores para gestão contratual. Estados que atendem aos três critérios foram classificados como “Alta” capacidade; aqueles que atendem parcialmente (um ou dois critérios), como “Média”.

4.4 DISCUSSÃO À LUZ DA LITERATURA

Os achados da análise comparativa dialogam com diferentes perspectivas teóricas sobre PPPs educacionais. A heterogeneidade observada entre os modelos estaduais corrobora o argumento de Fernández *et al.* (2020) de que PPPs constituem fenômeno multifacetado cujos resultados dependem crucialmente de escolhas de desenho institucional. A experiência brasileira demonstra que, mesmo dentro de um

único país e sob marco legal comum (Lei Federal de PPPs), estados podem desenvolver arranjos substancialmente diferentes.

A distinção entre funções pedagógicas e não pedagógicas, central no modelo mineiro e secundarizada em outras experiências, assume importância teórica relevante. Autores críticos como Peroni (2015) e Adrião (2018) enfatizam o risco de privatização da dimensão substantiva da educação quando parcerias avançam sobre o núcleo pedagógico. Os dados sugerem que estados que mantiveram separação clara e explícita entre estas dimensões enfrentaram menor controvérsia política e social, indicando que esta delimitação pode ser estratégia para conciliar uso de PPPs com preservação de princípios fundamentais da educação pública.

A questão da capacidade estatal, destacada por Peci *et al.* (2008) e Secchi (2009), emerge como variável explicativa importante para as diferenças observadas. Estados que investiram em estruturas de governança mais sofisticadas, desenvolvimento de expertise técnica e sistemas de monitoramento estruturados (Minas Gerais, São Paulo) demonstram maior capacidade de gestão contratual e menores problemas de implementação. Em contrapartida, experiências com estruturas simplificadas enfrentaram dificuldades relacionadas à assimetria informacional, interpretação de cláusulas e fiscalização adequada do cumprimento contratual.

O caso de Pernambuco, com transferência de gestão administrativa ao parceiro privado, aproxima-se das experiências mais controvertidas de privatização educacional analisadas por Ball (2014) e Laval (2004). A ambiguidade nas fronteiras entre gestão administrativa e pedagógica, identificada na análise documental, exemplifica os riscos apontados pela literatura crítica: mesmo quando formalmente preservada a responsabilidade estatal sobre o pedagógico, a prática gerencial privada pode subordinar decisões educacionais a lógicas de eficiência e cumprimento de metas contratuais, comprometendo autonomia escolar e gestão democrática.

Neste aspecto, o modelo pernambucano constitui contraponto crítico direto ao modelo mineiro: enquanto Minas Gerais explicita contratualmente que o parceiro privado não tem qualquer ingerência sobre currículo, metodologias ou seleção docente, os contratos de Pernambuco transferem “gestão administrativa” sem delimitar precisamente onde essa gestão termina e onde começa a dimensão pedagógica. A experiência de Pernambuco evidencia que a ausência de fronteiras

institucionais claras não é apenas uma lacuna técnica nos contratos: é uma condição que pode minar progressivamente os mecanismos de gestão democrática previstos na LDB, na medida em que decisões sobre organização escolar — horários, uso de espaços, fluxos de atendimento à comunidade — passam a ser mediadas por lógicas contratuais privadas, independentemente da vontade expressa dos conselhos escolares.

Os resultados também evidenciam tensão entre sustentabilidade fiscal e flexibilidade de políticas públicas. Contratos de PPP com prazos de 20 a 25 anos comprometem recursos orçamentários por períodos que transcendem múltiplos ciclos eleitorais e governamentais, reduzindo margem de manobra para adaptação das políticas educacionais a mudanças de contexto, demandas sociais ou prioridades políticas. Esta rigidez contratual, inerente ao modelo de PPPs, pode conflitar com a natureza dinâmica das políticas educacionais e com o princípio democrático de que cada governo eleito deve ter capacidade de redirecionar políticas públicas.

O problema não é apenas fiscal: é de soberania democrática sobre as políticas educacionais. Quando um contrato de 20 anos define quais escolas existirão, em quais localidades e com qual infraestrutura, governos futuramente eleitos com mandatos distintos encontrarão sua margem de reorganização da rede limitada por obrigações contratuais onerosas. Cláusulas de reequilíbrio econômico-financeiro, comuns nesses contratos, podem tornar o rompimento antecipado proibitivamente custoso, mesmo quando mudanças demográficas, migratórias ou pedagógicas tornariam racional reorganizar a rede. Essa tensão entre rigidez contratual e adaptabilidade democrática das políticas educacionais permanece subexplorada na literatura brasileira e merece atenção prioritária em futuras pesquisas e no próprio desenho institucional de novos contratos.

Por fim, a análise sugere que PPPs em educação, ao menos no contexto brasileiro, concentram-se em aspectos de infraestrutura física, dimensão em que o Estado historicamente apresentou deficiências. Neste sentido, podem ser interpretadas não como privatização do serviço educacional propriamente dito, mas como estratégia para mobilização de recursos e expertise para enfrentamento de gargalos estruturais. A questão crítica, evidenciada pela comparação entre estados, reside na capacidade institucional de delimitar claramente esta função subsidiária das PPPs, preservando a natureza pública e democrática da educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou comparativamente o modelo de Parceria Público-Privada em educação adotado por Minas Gerais e as experiências de outros estados brasileiros, buscando identificar convergências, divergências e especificidades institucionais. Através de análise documental e estudo comparado de políticas públicas, foram examinados contratos, legislações e relatórios oficiais de seis estados que implementaram PPPs educacionais entre 2010 e 2024.

Os principais achados indicam que, embora compartilhem motivações semelhantes (déficit de infraestrutura, busca por eficiência), os modelos estaduais apresentam significativa heterogeneidade quanto ao escopo das responsabilidades transferidas, estruturas de governança e clareza na delimitação entre funções pedagógicas e não pedagógicas. Minas Gerais destaca-se por apresentar maior grau de institucionalização, com separação explícita entre infraestrutura (sob PPP) e gestão pedagógica (mantida pelo Estado), além de estruturas de governança mais robustas.

A pesquisa contribui para o campo da gestão pública educacional em três dimensões principais. Primeiro, preenche lacuna identificada na literatura, que carecia de análises comparativas entre experiências estaduais de PPPs em educação. Segundo, evidencia a importância do desenho institucional: não basta adotar PPPs, mas sim definir com clareza escopo, governança e mecanismos de controle. Terceiro, demonstra que a distinção entre funções pedagógicas e não pedagógicas constitui elemento crítico para conciliar uso de PPPs com preservação de princípios fundamentais da educação pública, como gestão democrática e autonomia escolar.

Algumas limitações devem ser reconhecidas. A análise centrou-se exclusivamente na dimensão formal das políticas, através de documentos oficiais, não abrangendo processos de implementação ou percepções de atores envolvidos (gestores, professores, estudantes, comunidade). Adicionalmente, parte dos documentos contratuais não estava integralmente disponível, seja por cláusulas de confidencialidade, seja por limitações nos sistemas de transparência, restringindo a profundidade da análise em alguns casos. Por fim, o recorte temporal limitou-se até 2024, impedindo avaliação de impactos educacionais de longo prazo, dado que muitos contratos ainda estão em fase inicial de execução.

Estas limitações apontam para agenda futura de pesquisa. Estudos longitudinais que acompanhem a trajetória das PPPs ao longo de suas décadas de vigência serão fundamentais para avaliar se os objetivos iniciais são efetivamente alcançados e quais ajustes se fazem necessários. Pesquisas qualitativas baseadas em entrevistas e observação direta poderão captar a dimensão vivida das políticas, confrontando desenho institucional formal com práticas efetivas nas escolas.

Análises de impacto educacional, através de comparação entre escolas sob PPP e escolas tradicionais, contribuirão para avaliar se as parcerias efetivamente resultam em ganhos de qualidade ou se limitam-se a melhorias de infraestrutura física. Finalmente, comparações internacionais, cotejando a experiência brasileira com outros países que adotam PPPs educacionais, ampliarão a compreensão sobre condições institucionais para sucesso ou fracasso destes arranjos.

Em síntese, esta pesquisa demonstra que PPPs em educação no Brasil constituem fenômeno heterogêneo, cujos resultados dependem fundamentalmente de escolhas de policy design, capacidades estatais e clareza na delimitação de responsabilidades. O modelo mineiro, com sua ênfase na separação entre infraestrutura e pedagogia, pode oferecer referência para outros estados que considerem adotar PPPs sem comprometer a natureza pública da educação.

Contudo, permanece o desafio de desenvolver capacidades estatais para gestão contratual complexa e de assegurar que lógicas gerenciais não se sobreponham a princípios educacionais fundamentais. A tensão entre eficiência administrativa e equidade educacional, entre parceria com setor privado e gestão democrática, seguirá demandando atenção cuidadosa de gestores públicos, pesquisadores e sociedade civil na construção de políticas educacionais que efetivamente promovam o direito à educação de qualidade para todos.

Destaca-se o impacto da rigidez contratual de longo prazo na adaptação democrática das políticas educacionais. Ao comprometer orçamentos e a organização da rede escolar por décadas, as PPPs ultrapassam o debate sobre eficiência e envolvem a soberania democrática. Por isso, revisão periódica, adaptação a mudanças demográficas e renegociação transparente são indispensáveis para compatibilizá-las com o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, 2018.
- AFONSO, A. J. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2013. p. 147-170.
- BALL, S. J. **Educação global S.A.:** novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: UEPG, 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.
- CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- FERNÁNDEZ, T. *et al.* Public-private partnerships in education: new actors and modes of governance in a globalizing world. **Education Policy Analysis Archives**, v. 28, n. 47, 2020.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GARRIDO, E. N.; SANTOS, P. S. M. B. Parcerias público-privadas na educação básica: tensões, desafios e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 6, p. 1078-1095, 2019.
- GOMES, A. M.; ESQUINSANI, R. S. S. Gestão democrática e parcerias público-privadas na educação: contradições em debate. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 28, n. 107, p. 385-404, 2020.
- HODGE, G. A.; GREVE, C. Public-private partnerships: an international performance review. **Public Administration Review**, v. 67, n. 3, p. 545-558, 2007.
- HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- LAVAL, C. **A escola não é uma empresa:** o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Planta, 2004.

OSBORNE, D. The new public governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading: Addison-Wesley, 1992.

NIEBUHR, J. M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

PATRINOS, H. A.; BARRERA-OSORIO, F.; GUÁQUETA, J. **The role and impact of public-private partnerships in education**. Washington: The World Bank, 2009.

PECI, A. *et al.* Parcerias público-privadas em Minas Gerais: racionalidade técnica versus política. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 47, p. 95-115, 2008.

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, v. 23, n. 2, p. 19-31, 2015.

PETERS, B. G. **Strategies for comparative research in political science**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SIMÕES, A. A. *et al.* Parcerias público-privadas na educação brasileira: um estado da arte. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 3, p. 777-795, 2017.

VERGER, A.; FONTDEVILA, C.; ZANCAJO, A. **The privatization of education**: a political economy of global education reform. New York: Teachers College Press, 2016.