

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social

Fábio José Alves Garrido

**PRIVATIZAÇÃO MERCANTIL DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO SISTEMA
MUNICIPAL DE ENSINO DE BELO HORIZONTE: a parceria público-privada na
educação infantil**

Belo Horizonte

2019

Fábio José Alves Garrido

PRIVATIZAÇÃO MERCANTIL DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE BELO HORIZONTE: a parceria público-privada na educação infantil

Versão Final

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas em Educação: formulação, implementação e avaliação

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Rosimary Soares Santos

Belo Horizonte

2019

G241p
T

Garrido, Fábio José Alves, 1980-

Privatização mercantil da educação pública no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte [manuscrito] : a parceria público-privada na educação infantil / Fábio José Alves Garrido. - Belo Horizonte, 2019.
163 f., il.

Orientadora: Maria Rosimary Soares Santos.

Dissertação - (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Bibliografia: f. 151-155.

Anexos: f. 156-163.

1. Parceria público-privada -- Teses. 2. Educação pré-escolar -- Teses. 3. Privatização na educação -- Teses.

I. Título. II. Santos, Maria Rosimary Soares dos. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379.1

Catálogo da Fonte* : Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)

Bibliotecário: Albert Torres - CRB6 2582

(Atenção: É proibida a alteração no conteúdo, na forma e na diagramação gráfica da ficha catalográfica*.)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E
INCLUSÃO SOCIAL



FOLHA DE APROVAÇÃO

Privatização Mercantil da Educação Pública no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte: a Parceria Público-Privada na Educação Infantil

FÁBIO JOSÉ ALVES GARRIDO

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, como requisito para obtenção do grau de Mestre em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, área de concentração EDUCAÇÃO: CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL.

Aprovada em 12 de novembro de 2019, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Maria Rosimary Soares dos Santos - Orientador
Universidade Federal de MG

Prof(a). Livia Maria Fraga Vieira
UFMG

Prof(a). Roberto Leher
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fábio José Alves Garrido
Belo Horizonte, 12 de dezembro de 2019.
Prof(a). Andrea Moreno
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação:
Conhecimento e Inclusão Social
FAE/UFMG

Dedico esta dissertação a minha filha Vida e meu filho Eros. Para que possam viver num mundo onde as pessoas sejam mais que mercadorias.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Maria Rosimary Soares Santos que foi de uma inspiradora generosidade em seu intenso trabalho de revisão desta dissertação e de uma grandiosa solidariedade nos momentos mais difíceis desta jornada.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da UFMG pela acolhida e compreensão nos momentos difíceis.

Ao Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais. Espero poder retornar um pouco dos aprendizados que tive e tenho nas lutas compartilhadas com estas companheiras e companheiros.

A Frederico Melo que me incentivou a pesquisar as Parcerias Público-Privadas.

A Diego Severino Rossi, pela grande ajuda ao demonstrar os caminhos pedregosos da busca de dados.

Aos meus pais, José Francisco Alves Garrido e Nanci do Carmo Alves Garrido, que com amor incondicional me permitiram chegar até este momento. ‘O Capital’ que minha mãe me deu em 2002 é a principal referência deste trabalho.

Ao meu irmão Átila que durante anos me proporcionou através de longas conversas o constante questionamento de pensamentos simplistas e um pouco do seu conhecimento de macroeconomia.

Ao meu irmão Leonardo que colaborou do início ao fim desta dissertação compartilhando seu conhecimento de forma generosa.

A meu cunhado Pedro que com sua grande disposição em colaborar no entendimento dos conceitos jurídicos envolvidos nas Parcerias Público-Privadas foi imprescindível.

Ao meu sogro Durval Ângelo pelo estímulo e pronta colaboração, fundamentais para este trabalho.

A minha sogra Wanda Lucia, do início ao fim seus conselhos de professora experiente e defensora da educação pública foram inestimáveis. Obrigado pela atenção e o carinho.

Por fim, a minha esposa Maria Julia, minha companheira de uma vida vivida com profundo amor. Sem seu carinho e cuidado seria mais difícil a vida. Sem ela não sabia que podia caminhar tanto. Obrigado, amor.

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto a análise da Parceria Público-Privada (PPP) estabelecida entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a empresa Odebrecht S.A, através da criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), denominada Inova/BH S.A. Considerando que a PPP realizada é uma concessão administrativa, caracterizada pela privatização e mercantilização de serviços públicos, a análise busca compreender os mecanismos pelos quais esta privatização e mercantilização das Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI) se efetivam. O estudo considera que a PPP insere as escolas públicas de educação infantil no circuito de valorização do capital. A metodologia qualitativa requereu a utilização de procedimentos metodológicos de revisão da produção acadêmica, a coleta e análise documental, essas, sustentadas no referencial teórico-metodológico do materialismo histórico-dialético. A análise de conteúdo dos documentos que precederam e dos documentos que implementaram a PPP no sistema municipal de educação de Belo Horizonte buscou demonstrar todo o conjunto de ações e/ou de etapas que resultaram na apropriação de recursos financeiros públicos e no controle físico das Unidades de Ensino por instituições privadas, bem como questões referentes à alienação do caráter educativo do trabalho concernente às atividades de manutenção realizadas nas instituições educacionais, reduzindo-o a serviços mercantilizáveis e a apropriação do valor monetário do fundo público para a valorização financeira das ações da SPE Inova/BH e dos ativos financeiros da concessão os quais ela detém a propriedade. A análise do contrato da PPP indica a transferência dos recursos públicos e das Unidades de Ensino para organizações privadas mercantis, inserindo-os no processo de mercantilização da educação pública e no circuito de revalorização do capital. O Estudo conclui que a PPP significa uma subordinação cada vez maior da política pública educacional ao interesse do capital financeiro.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada; Educação infantil; Privatização; Mercantilização; Financeirização.

ABSTRACT

This present study aims to analyze the Public-Private Partnership (PPP) established between the City of Belo Horizonte and the company Odebrecht S.A, through the creation of a Special Purpose Company (SPE), called Inova / BH. PPP is an administrative concession, characterized by the privatization and commercialization of public services. The analysis seeks to understand the mechanisms by which this privatization and commercialization of the Municipal Units of Early Childhood Education (UMEI) take place. The study considers that PPP inserts the public schools of kindergarten in the capital value increase process. The qualitative methodology required the use of methodological procedures for the review of academic production, the collection and analysis of documents, these, supported by the theoretical-methodological framework of historical-dialectical materialism. The content analysis of the documents that preceded and the documents that implemented the PPP in the municipal education system of Belo Horizonte sought to demonstrate the whole set of actions and / or steps that resulted in the appropriation of public financial resources and physical control of the Education Units. We also sought to analyze the questions related to the alienation of the educational character of work concerning maintenance activities performed in educational institutions, reducing it to marketable services and the appropriation of the monetary value of the public fund for the financial valuation of SPE Inova/BH shares in the financial market and financial assets of the concession which it owns. The analysis of the PPP contract indicates the transfer of public resources and teaching units to private commercial organizations, inserting them in the process of commercialization of public education and in the capital revaluation circuit. The Study concludes that PPP means a growing subordination of educational public policy to the interest of finance capital.

Key-words: Public-private partnership; Child education; Privatization; Commodification; Financialization.

| | |
|--|-----|
| <u>Fig. 1 - Divisão das funções do Estado propostas pelo PDRAE</u> | 36 |
| <u>Fig. 2. Esquema de construção do ID</u> | 131 |

Lista de Quadros

| | |
|--|-----|
| <u>Quadro 1 Legislações sobre Parcerias</u> | 62 |
| <u>Quadro 2 Evolução de PPPs 2004-2015</u> | 64 |
| <u>Quadro 3 Projeção Populacional de 0 a 6 anos em Belo Horizonte</u> | 87 |
| <u>Quadro 4 Oferta da Educação Infantil no Município de Belo Horizonte – Julho de 2019</u> | 88 |
| <u>Quadro 5 Receita e custos operacionais da SPE Inova BH – 2018</u> | 129 |
| <u>Quadro 6 Avaliação quantitativa higiene e limpeza - ID</u> | 132 |
| <u>Quadro 7 Avaliação quantitativa – Segurança - ID</u> | 133 |
| <u>Quadro 8 Índice de Satisfação</u> | 134 |
| <u>Quadro 9 Adequação do ID ao FD</u> | 136 |
| <u>Quadro 10 Evolução da Taxa de Lucro Anual</u> | 140 |
| <u>Quadro 11 Recebimento do ativo financeiro de longo prazo em valores de 2018 em milhares de reais</u> | 141 |
| <u>Quadro 12 Demonstrativo dos gastos da PBH com Parcerias Público-Privadas no 6º Bimestre de 2017</u> | 142 |
| <u>Quadro 13 Valorização acionária a partir dos lucros efetivados</u> | 142 |
| <u>Quadro 14 Evolução do Capital Social</u> | 143 |

Lista de Tabelas

| | |
|---|----|
| <u>Tabela 1- Evolução do número de creches conveniadas com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.</u> | 81 |
| <u>Tabela nº 2 Número de matrículas por UMEI e EMEF</u> | 84 |

Lista Gráficos

| | |
|---|----|
| <u>Gráfico 1 – Total de matrículas na Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte – 2004 – 2018</u> | 83 |
| <u>Gráfico 2 – Crescimento anual de matrículas na Educação Infantil de Belo Horizonte</u> | 83 |

Sumário

| | |
|---|----|
| Introdução | 11 |
| 1 - Contextualização Histórica | 21 |
| 1.1 - Crise e Neoliberalismo | 22 |
| 1.2 - O público e o privado na constituição de 1988 | 30 |
| 1.3 - A reforma do aparelho do Estado | 34 |
| 1.4 - LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação | 37 |
| 1.5 - A estratégia do Banco Mundial para a Educação | 40 |
| 1.6 – Os governos do Partido dos Trabalhadores..... | 45 |
| 1.7 - A reforma empresarial da educação..... | 48 |
| 1.8 - Considerações do capítulo | 49 |
| 2 - Parcerias na educação | 51 |
| 2.1 - A origem britânica da PPP: privatização e mercantilização | 52 |
| 2.2 – A regulamentação das “parcerias” no Brasil | 56 |
| 2.2.1 – As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e as Organizações Sociais | 56 |
| 2.2.2 – O Programa Nacional de Desestatização e a Lei de Concessões | 56 |
| 2.2.3 - A lei da Parceria Público Privada | 58 |
| 2.3 - O desenvolvimento do mercado de PPP no Brasil..... | 63 |
| 2.4 - Os discursos legitimadores da criação das PPP | 65 |
| 2.5 - A produção acadêmica sobre as parcerias público-privadas..... | 66 |
| 2.5.1 - As parcerias na gestão de sistemas educacionais e escolas | 67 |
| 2.5.2 - Parcerias para oferta de vagas | 72 |
| 2.5.3 - Estudos sobre a PPP (lei 11.079/04) na educação | 74 |
| 2.6 - Considerações do capítulo | 75 |
| 3– A implementação da PPP na educação infantil de Belo Horizonte..... | 77 |
| 3.1 – A obrigatoriedade da educação infantil na legislação nacional..... | 78 |
| 3.2 - A oferta da educação infantil no município de Belo Horizonte..... | 80 |

| | |
|--|------------|
| 3.3 - Programa BH Metas e Resultados | 90 |
| 3.4 A PPP no Plano de Metas ‘Compromisso Todos pela Educação’ | 94 |
| 3.5 – Corporação Financeira Internacional – Modelagem do Contrato de Parceria Público Privada | 98 |
| 3.6 – O Grupo Odebrecht e a Sociedade de Propósito Específico Inova BH | 101 |
| 3.6.1 A Sociedade de Propósito Específico Inova BH..... | 104 |
| 3.7 - Considerações do capítulo | 106 |
| 4 - A PPP como privatização mercantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte | 109 |
| 4. 1 – A PPP e a Privatização da Educação Pública | 111 |
| 4.1.1 - Transferência do fundo público..... | 113 |
| 4.2 – A PPP e a Mercantilização da educação | 124 |
| Considerações Finais | 148 |
| Referencias | 151 |
| ANEXOS | 156 |

Introdução

Esta dissertação é uma demanda efetiva da luta dos trabalhadores e trabalhadoras em educação no Estado de Minas Gerais. Em 2015, sob o governo de Fernando Pimentel (2015-2018), o Estado de Minas Gerais disponibilizou consulta pública para realização de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)¹ com vistas a elaborar Edital de Parceria Público Privada (PPP), com base na lei nº 11.079/04² (BRASIL, 2004), para construção e operacionalização de escolas estaduais. Esta ação do governo estadual nos colocou o desafio de buscar compreender o tipo de relação entre o público e o privado que este tipo de PPP estabelece. Efetivamente a proposta de Edital disponibilizada para consulta pública previa além da construção e reforma de unidades de ensino, a delegação por 20 anos dos serviços de manutenção das escolas à empresa com a qual fosse assinado o contrato de PPP.

Esta delegação significaria introduzir a terceirização em larga escala dos serviços hoje realizados pelos Auxiliares de Serviço da Educação Básica (ASB) que compõem o quadro de carreiras da Rede Estadual de Ensino do Estado de Minas Gerais. Como membro da direção estadual do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (SindUTE/MG) percebi que este deveria ser meu objeto de estudo como pesquisador.

Dessa forma a presente pesquisa tem como objeto a relação estabelecida entre o público e o privado na educação através de Parceria Público-Privada (PPP) com base na lei de parcerias, 11.079/04 (BRASIL, 2004). O tema das Parcerias Público-Privadas na educação vem sendo estudado no Brasil a partir da análise das relações estabelecidas entre o Estado e as mais

¹ Etapa de estruturação de projeto de PPP com a participação do setor privado instituído pelo Decreto Federal nº 8428 de 2 de abril de 2015: “Art. 1º Este Decreto estabelece o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de empreendimentos objeto de concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso.”(BRASIL, 2015, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8428.htm##targetText=DECRETO%20N%208.428%2C%20DE%20,serem%20utilizados%20pela%20administração%20pública. Acesso em: 01 de novembro de 2019)

² Lei nº 11.079/2004: “Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.” (BRASIL, 2004, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 01 de novembro de 2019)

diversas instituições privadas, bem como dos instrumentos contratuais (PERONI, 2016; ADRIÃO .et al, 2009; ARELARO, 2007). Porém, a partir do levantamento e análise da literatura, apenas duas pesquisas tratam deste tipo de parceria na educação (REIS, 2012; RODRIGUES, 2015). Assim, a investigação sobre este tipo de instrumento para o estabelecimento de PPP ainda tem caráter inicial e exploratória no campo das políticas públicas em educação.

Inicialmente, podemos dizer que o que difere a PPP criada pela lei nº 11.079/04 (BRASIL, 2004) de outras formas de “parceria” é o fato de ser um contrato de concessão de serviços públicos, que envolve necessariamente a conjunção de obras e prestação de serviços por um período de até 35 anos e com valor contratual de no mínimo R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Essa forma de relação com os setores privados foi justificada pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) em função da necessidade de construção de infraestrutura no país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004)³.

A principal referencia internacional que serviu de parâmetro para a formulação da lei brasileira foi a experiência de PPP do Reino Unido que introduziu este formato de concessão pública durante os governos conservadores de Margareth Thatcher (1979-1990) e John Major (1990-1997) sendo ampliada nos governos trabalhistas subsequentes. As PPPs iniciaram com grandes obras de infraestrutura em transportes nos anos 1980 e passaram a englobar outras esferas do serviço público, como saúde, educação e defesa, em fins dos anos de 1990 e inicio dos anos 2000.

Os projetos de PPP / PFI no final dos anos 80 e no início dos anos 90 eram geralmente grandes esquemas de infraestrutura de transporte. No entanto, o PPP / PFI logo foi estendido a outros tipos de infraestrutura, como escolas, hospitais, prisões e tribunais. (WHITFIELD, 2007, p. 13)

A definição legal de PPP no Reino Unido se assemelha ao uso deste termo feito pelas pesquisas no Brasil para designar diferentes relações entre o setor público e o setor privado. Lá a PPP designa qualquer contrato estabelecido entre o setor público e o setor privado, inclusive Organizações Não Governamentais (ONG's), para se alcançar resultados acordados (PECI; SOBRAL, 2007). Entre os diversos tipos de contratos que estabelecem essa relação o modelo que serviu de referencia para a lei 11.079/04 no Brasil foram os do programa Investimento Financeiro Privado (PFI).

³Notas taquigráficas de audiência pública da comissão especial que analisou o PL 2543/03, que deu origem a lei nº 11.079/2004, com prestação de informações por Fernando Haddad, assessor especial do Ministro do Planejamento naquela ocasião. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0017/04>. Acesso em : 01 de novembro de 2019.

Inserido na retórica neoliberal de restrição orçamentária do Estado o programa de Investimento Financeiro Privado (PFI) teve por objetivo atrair o capital privado para recuperação da infraestrutura pública. Esta atração se deu através da concessão do direito de exploração mercantil dos serviços públicos. As empresas privadas assumem o investimento em obras de infraestrutura e passam a operar os serviços proporcionados por essa infraestrutura. No caso de concessão de hospitais, escolas e presídios, são remuneradas diretamente pelo poder público. A remuneração é baseada nos resultados de avaliação da qualidade dos serviços prestados (PECI; SOBRAL, 2007).

Os consórcios que operam estas concessões tem a forma de sociedades por ações que podem ser negociadas na bolsa de valores. Esta negociação no mercado de ações possibilita a mudança de propriedade dos consórcios. Assim, além da mercantilização do serviço público, ao ser entendido como uma mercadoria pela qual o governo remunera o produtor, as concessões públicas geraram a comercialização de ações relacionadas à prestação dos serviços públicos no mercado financeiro (WHITFIELD, 2006).

A emergência da PPP/PFI faz parte das primeiras experiências neoliberais guiadas pelo diagnóstico da crise econômica iniciada em fins da década de 1960 e início de 1970. Neste diagnóstico o Estado foi considerado a causa da crise econômica por interferir na economia e ao não permitir que as leis do mercado corrigissem os rumos da economia (PERONI, 2012). A PPP/PFI foi uma das ações do governo conservador de Margareth Thatcher para reduzir o papel do Estado, transferindo para o mercado a execução dos serviços públicos (PECI; SOBRAL, 2007).

As concessões no Brasil já eram previstas pela lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995) caracterizadas pela remuneração das concessionárias por meio de cobrança de tarifas aos usuários dos serviços públicos. As concessões públicas foram inseridas no Programa Nacional de Desestatização (PND) que tinha por objetivo a transferência à iniciativa privada de “atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (BRASIL, 1997). Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), as atividades consideradas não exclusivas do Estado deveriam ser privatizadas.

A lei de parcerias no Brasil insere uma nova modalidade de concessão de serviços públicos na regulamentação nacional das concessões. O que difere inicialmente as concessões regidas pela lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995) da lei de parcerias é o pagamento de contraprestações pelo poder público a concessionária, não podendo ser considerado contrato de

parceria público-privada quando não houver este pagamento. Ao ter como referência o modelo britânico de PPP/PFI, a lei de parcerias transferiu para realidade brasileira a remuneração variável, do poder público à empresa privada mercantil, vinculada ao desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade dos serviços.

Outra semelhança com relação à PPP/PFI britânica é a necessidade de criação de uma sociedade por ações para ser a concessionária responsável pela concessão. A lei de parcerias no Brasil determina que a empresa, ou as empresas vencedoras da licitação⁴ devem criar uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) para “implantar e gerir o projeto de parceria”. A SPE é uma sociedade por ações que pode ser de capital aberto ou fechado, ou seja, com suas ações negociadas ou não na bolsa de valores (CARVALHO FILHO, 2018).

O primeiro contrato de PPP estabelecido na educação, e até o momento o único, com base na lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), foi efetivado na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte. Portanto, para realizar o objetivo de estudar a relação entre o público e o privado estabelecida pela lei 11.079/2004 é necessária a análise desta experiência. O objeto do contrato de parceria foi a “realização de obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio não pedagógicos, a unidades de ensino da Rede Municipal de Educação Básica” (PBH, CONTRATO 01/2012, p, 1).

A introdução das Parceiras Público-Privadas no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de Belo Horizonte foi justificada como alternativa de atendimento às demandas urgentes de ampliação de vagas na educação infantil para as quais o município não dispunha de recursos orçamentários suficientes (PBH, 2013).

Em Belo Horizonte até 2003 a oferta pública em rede própria era efetivada através de 13 escolas pré-primárias (REIS, 2012). Estas instituições ofertavam aproximadamente 7.413 vagas (INEP, 2003). Somente a partir de 2004 com a Lei Municipal 8.679/2003, que instituiu as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIS), tem-se uma significativa expansão da oferta pública. Foram construídas entre 2004 e 2011 61 (sessenta e uma) UMEIS através de contratos administrativos (REIS, 2012).

A Emenda Constitucional nº59/2009 tornou obrigatória a educação dos 4 aos 17 anos de idade, incluindo desse modo a Educação Infantil pré-escolar e, conseqüentemente, responsabilizando a autoridade competente por sua oferta. Assim, no PPAG para o quadriênio 2014-2017 a PBH apresentou como meta universalizar o atendimento na educação infantil para

⁴ As concessões de serviços públicos devem ser precedidas de licitação regidas pela lei 8.666/1993 (Estatuto de Contratos e Concessões) (CARVALHO FILHO, 2018).

crianças de 4 a 5 anos em rede própria e conveniada até o ano de 2016. Para isto deveria, de acordo a PBH, ampliar a oferta de 25.578 vagas para 52.571 vagas no período de 3 anos. O Plano também previa a expansão do atendimento de crianças de 0 a 3 anos em tempo integral de 13.202 vagas para 19.446 em 2016 (PBH, 2013).

Esta expansão ocorreu durante o governo do prefeito Márcio Lacerda (2009-2016) no âmbito do Programa BH Metas e Resultados (PBHMR). Este programa instituiu na Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) o que se chamou de gestão estratégica orientada por resultados através do Decreto Municipal nº 13.568/2009 (DOM, 2009). Este Programa estabeleceu para a Prefeitura o cumprimento de metas de curto, médio e longo prazo. A construção de 51 UMEIS foi incluída como uma meta de curto prazo.

Para realização de estudos de viabilidade e modelagem do Edital e do Contrato de parceria público-privada na educação, a PBH contratou a consultoria da Corporação Financeira Internacional (CFI). A CFI é o braço do Grupo Banco Mundial para atrair o setor privado empresarial para investimentos em PPP (GBM, 2011).

O consórcio vencedor do Edital de Licitação para constituição de PPP foi formado pela Construtora Norberto Odebrecht do Brasil S.A (CNOB) e Odebrecht Participações em Investimentos S.A (OPI). Ambas são fazem parte do Grupo Odebrecht S. A. Após a licitação constituíram, de acordo com o previsto na lei de parcerias, a SPE Inova BH S.A para implementar e gerir a PPP. Foi com a SPE Inova BH S.A que o Contrato de PPP foi assinado em Julho de 2012.

O contrato previa a construção de 37 unidades de ensino, estendidas para 51 unidades pelo Terceiro Termo Aditivo ao Contrato, e operação de serviços “não-pedagógicos” por vinte anos. Para realização das obras a SPE Inova BH S.A contraiu empréstimo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este empréstimo foi realizado através da intermediação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e teve suas garantias ofertadas pela PBH Ativos S.A.

Com o objetivo de captar recursos financeiros através da emissão de debentures a PBH criou a empresa PBH Ativos S.A., constituída pela transferência de ativos municipais, por exemplo imóveis que compõem o patrimônio público, tem entre as suas funções a de prover as garantias aos projetos de PPP do município (DOM, 2010).

Os recursos utilizados pela PBH, para o pagamento do investimento feito pela SPE Inova BH S.A nas obras de construção das Unidades de Ensino, foram originados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio do programa Pró-Infância, integrado ao Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) (PBH, 2012)

Em função da transferência do serviço público para empresa privada e do caráter mercantil das concessões públicas, como será analisado na legislação de concessões, inclusive na lei de parcerias, essa dissertação tem como hipótese analítica a ideia de que a PPP é uma forma de privatização e mercantilização dos serviços de manutenção e operação de unidades de ensino. Desse modo, o objetivo principal da pesquisa realizada nesta dissertação consistiu em investigar as implicações para a educação pública no município de Belo Horizonte da implementação da Parceria Público Privada. Buscou-se, portanto, investigar como se dá a privatização e a mercantilização dos serviços de manutenção e operação das unidades de ensino na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte através da implementação da PPP.

Partimos da definição de privatização utilizada por Dexter Whitfield (2006), ao analisar as PPP/PFI no Reino Unido. Este autor define a privatização como “uma abrangente estratégia para reestruturar permanentemente o estado de bem-estar e os serviços públicos no interesse do capital” (WHITFIELD, 1983 *apud*. WHITFIELD, 2006). Tal definição permite compreender e analisar um processo complexo que vai além da transferência de propriedade pública para o setor privado empresarial, mas que tem raízes na reforma gerencial do Estado iniciada na década de 1990.

Para responder como ocorre o processo de privatização, a pesquisa buscou levantar quais e como os recursos públicos foram postos a disposição do capital a partir da análise do Contrato da PPP. Além de buscar compreender o processo de financiamento da PPP, o estudo busca evidências que possam indicar como as instituições escolares, aqui identificadas como Unidades de Ensino, têm suas funções apropriadas pela empresa privada em função do interesse mercantil da SPE Inova BH.

Com relação à mercantilização buscou-se entender como os serviços de manutenção vendidos pela SPE Inova BH S.A são precificados. Esse processo de definição do valor é importante, pois pode evidenciar como esse serviço público, de um bem social, é transformado em uma mercadoria.

A atual fase do capitalismo é caracterizada pela financeirização, entendida como a predominância do capital financeiro sobre as demais atividades produtivas, neste sentido, se a PPP consiste numa transferência dos serviços públicos de manutenção e operação de unidades de ensino ao mercado, qual a sua relação com os processos de financeirização? De que modo a PPP insere a Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte nos processos de financeirização da economia. Com a implementação da PPP esta rede municipal é submetida aos interesses do capital especulativo?

A resposta a essas questões tem como objetivo trazer elementos para a discussão de uma política que tem se apresentado como modelo a ser generalizado para a educação pública. Atualmente, essa tendência se apresenta de forma concreta no Programa de Parcerias de Investimentos do governo federal. O governo de Jair Bolsonaro (2019) através da resolução nº 73 (BRASIL, 2019)⁵ indicou a intenção de fomentar essa forma de parceria para construção, modernização e operação de creches em Estados e Municípios brasileiros.

Em função do tempo disponível para a pesquisa e das poucas pesquisas sobre os contratos firmados com base na lei nº 11.079/04 no âmbito dos estudos de políticas públicas educacionais, opção metodológica se sustenta na pesquisa e na análise documental. O corpus documental analisado consistiu na minuta do Contrato de Concessão Administrativa, seus 16 Anexos e os 7 Termos Aditivos, nos demonstrativos financeiros da SPE Inova BH S.A e de suas controladoras, CNOB e OPI, e na legislação referente aos contratos de PPP.

Os documentos referentes ao Contrato foram obtidos através do acesso ao site da PBH Ativos S.A e por solicitação a Prefeitura com base na Lei da Transparência. Os demonstrativos financeiros foram retirados do sítio eletrônico da Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais (IOF), e no sítio eletrônico do Diário Oficial do Estado de São Paulo. Também foram pesquisados os sites do Grupo Odebrecht, da Corporação Financeira Internacional, do Banco Mundial, da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte. O levantamento da demanda por educação infantil foi realizado através do Censo Escolar produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

⁵“Opina pela qualificação da política de fomento ao setor de educação infantil, para fins de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada para construção, modernização e operação de creches da rede pública de ensino infantil, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.” (Conselho do Programa de Parceria de Investimentos da Presidência da República, 2019, Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/legislacao-e-arquivos?np=2&di=&df=01/11/2019&re=10&pn=&tps=-1&tp=-1>. Acesso em: 01 de novembro de 2019.)

A pesquisa bibliográfica da produção acadêmica sobre o público e o privado na educação foi realizada utilizando os filtros “público”, “privado” e “educação” foram encontrados 121 resultados na base de dados Scielo, 85 na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), e 225 trabalhos no Portal Capes de Teses e Dissertações. Deste vasto material foram selecionados para leitura e análise os estudos que abordavam o tema de forma ampla e que possibilitavam uma introdução geral ao estudo da relação público-privada na educação brasileira.

A partir desse levantamento geral também foi realizada busca nas bases bibliográficas utilizando o termo “parceria público-privada”. Foram encontrados 53 trabalhos entre teses, dissertações e artigos. Após uma primeira leitura, os trabalhos foram agrupados em três categorias tendo como referência os objetos das parceiras investigadas nos trabalhos. Desse modo, os estudos foram classificados a partir de três categorias, a saber: gestão; oferta de vagas; construção e operação de unidades escolares (lei 11.079/04). Essa escolha metodológica se deu com o objetivo de averiguar a abrangência do uso do termo parcerias nos trabalhos, seja como forma de relação entre o público e o privado na política educacional, seja como categoria de análise desta relação.

A análise documental exige a realização de uma análise do contexto histórico no qual o documento encontra-se inserido (CELLARD, 2012). Não é possível depreender todas as implicações de um determinado documento sem localizá-lo em seu tempo histórico. O referencial teórico é sustentado no materialismo histórico e dialético como proposto por Karl Marx.

O método materialista histórico-dialético implica uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa para, na sua relação com o objeto, retirar dele as suas múltiplas determinações. A determinação é um “momento essencial constitutivo do objeto” (DUSSEL, 1985, p.32. Apud, NETTO, 2009). As determinações da existência da sociedade burguesa, seus aspectos isolados abstratos, apresentam-se nas categorias que constituem sua articulação interna. O caminho inverso é a síntese, realizada pelo pensamento, das múltiplas determinações de elementos que na totalidade constituem o objeto concreto. Dessa forma, a análise busca a essência do objeto de estudo. Entende-se por essência a estrutura e a dinâmica de funcionamento do objeto. O mundo não é compreendido como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos. O ser social é um processo que se dinamiza por contradições, “cuja superação o conduz a patamares de crescente complexidade e novas

contradições impulsionam a outras superações” (NETTO, 2009). Ao desenvolver as suas faculdades produtivas, os homens desenvolvem certas relações entre si, estas relações muda necessariamente com a modificação e o desenvolvimento das faculdades produtivas. Assim as relações materiais formam a base de todas as relações (Idem).

O método em Marx é inseparável da análise da sociedade burguesa entendida como totalidade complexa, ou seja, formada de múltiplas determinações, por suas categorias e pela contradição central entre trabalho e capital. É uma totalidade inclusiva formada por outras totalidades complexas e contraditórias. Estas totalidades se vinculam entre si e à totalidade inclusiva através de mediações que são articulações entre os diferentes níveis de contradição e diferentes categorias. A mediação permite que a totalidade seja uma unidade na diversidade. Esse método de análise é extraído das descobertas realizadas por Marx sobre a organização social, ele não imputa uma lógica ao objeto, mas nos apresenta a lógica imanente da estrutura e dinâmica d'O Capital (NETTO, 2009).

Para exposição do trabalho a dissertação foi dividida em 4 capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo apresento uma contextualização da emergência da PPP. Nesta contextualização são apresentados alguns dos elementos que caracterizam a construção da hegemonia neoliberal na sociedade. Na sequência, os desdobramentos desta hegemonia nos conflitos sobre a inclusão do direito a educação na Constituição de 1988 e na Reforma gerencial do Estado iniciada na década de 1990 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Apresenta também o impacto dessa reforma nos debates sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/1996). O capítulo discute as diretrizes do Banco Mundial para a educação com a formulação das 'parcerias' como estratégia para a privatização da educação pública. E, por fim, analisa a forma como os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2016) se relacionaram com o Banco Mundial e deram continuidade a reforma gerencial do Estado no âmbito do modelo neodesenvolvimentista.

No segundo capítulo analiso a inserção da PPP na política educacional brasileira. A referência é a discussão sobre a origem da PPP no Reino Unido e dos elementos que serviram de base para elaboração da lei de parcerias no Brasil. Em seguida se discuti a lei nº 11.079/2004 que institui as PPP e sua relação com as leis de concessão pública e com Plano Nacional de Desestatização (PND). Busco demonstrar como o mercado de PPP se desenvolveu após a aprovação da lei 11.079/2004 e os discursos que buscam legitimar o uso desse instrumento na

oferta dos serviços públicos. O capítulo traz ainda a discussão acadêmica sobre as parcerias público-privadas na educação com base no levantamento e revisão da literatura sobre o tema.

O terceiro capítulo tem por objetivo discutir a PPP no contexto da educação infantil de Belo Horizonte. Para isto apresentamos a evolução da oferta da educação infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte. Em seguida, são analisadas as bases da proposição da PPP e o discurso gerencialista na administração pública municipal, contido no Programa BH Metas e Resultados. O capítulo discute também o processo de modelagem da licitação e do contrato de concessão administrativa (PPP) realizado através de consultoria da Corporação Financeira Internacional. Por fim, discute a participação do Grupo Odebrecht S.A, vencedor da licitação e a criação da Sociedade de Propósito Específico - SPE Inova BH como concessionária responsável direta pela PPP.

No quarto e último capítulo apresento a análise do contrato de PPP firmado entre a PBH e a SPE Inova BH S.A. Esta análise busca identificar as implicações da implementação do Contrato de PPP na educação pública municipal a partir da caracterização dos processos de privatização, mercantilização e financeirização da educação pública. A partir da análise de conteúdo do Contrato (BARDIN, 1977) busca-se identificar os elementos que indicam a transferência de recursos públicos e o controle das instituições públicas em função da PPP pela SPE Inova BH S.A., bem como as implicações disso no processo de mercantilização da educação, identificando os elementos da PPP que possibilitam a transformação da oferta da educação enquanto um direito social, em uma mercadoria e sua relação com a financeirização.

Nas considerações finais apresento uma síntese dos achados da pesquisa com relação às implicações da PPP na gestão da educação pública e aponto a importância da continuidade de estudos que busquem analisar os efeitos da PPP nas instituições públicas de ensino, na gestão das instituições, nas relações de trabalho, nas atividades desenvolvidas por seus diferentes sujeitos, estudos que busquem identificar e aprofundar as análises sobre os diversos elementos que compõem este tipo de apropriação mercantil e seus efeitos na educação pública.

1 - Contextualização Histórica

Este capítulo tem como objetivo demonstrar como o discurso sobre as parcerias passou a compor a nova estratégia neoliberal para a privatização da educação. Para isso apresento um breve histórico do surgimento neoliberalismo buscando destacar seus elementos centrais como a busca constante de abertura de novos mercados através da privatização dos serviços públicos, a fragilização da classe trabalhadora, a centralidade do capital financeiro especulativo e seu caráter de projeto de recomposição do poder burguês.

Discute também como a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº. 9394/96 é mantida a abertura da educação ao setor privado, tendo regulamentação por meio de entidades comunitárias, filantrópicas e confessionais, posteriormente, com o reconhecimento de instituições com fins lucrativos e o caráter mercantil da educação. Vinculado à discussão da adequação do Estado às diretrizes neoliberais sintetizadas no *Consenso de Washington*⁶ será analisado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) proposto pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No PDRAE (1995) se propugna a existência de um tipo de organização administrativa que seria intermediária entre o setor estatal e o setor empresarial, as organizações públicas não-estatais, vocacionadas para a execução dos serviços sociais. O PDRAE também orienta o Estado no sentido da privatização de setores considerados de atuação própria do mercado.

São discutidas, neste capítulo as diretrizes do Banco Mundial (BM) para a educação a partir dos seguintes documentos: Relatório de Desenvolvimento Mundial (1980), Estratégia do Setor Educacional (2000) e Estratégia 2020 pra a Educação (2011). Na análise desses documentos fica demonstrada a mudança de estratégia do BM para a educação através do discurso de parcerias e a centralidade da Corporação Financeira Internacional (CFI) como braço do BM voltado exclusivamente para o setor privado empresarial.

Em seguida se examina como o projeto político neodesenvolvimentista implementado pelos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) se coadunou com a estratégia do BM. Ao trazer a inclusão social para o centro do modelo de crescimento econômico o governo consolida uma compreensão de inclusão social como elevação de renda para acesso ao

⁶ Síntese das diretrizes neoliberais a serem prescritas pelos maiores organismos financeiros internacionais após reunião em Washington (1989). (PEREIRA, 2009)

consumo. O fortalecimento do estabelecimento de parcerias com o setor privado foi orientado no sentido dos indivíduos e famílias consumirem serviços sociais ofertados pelo mercado através de políticas públicas. Além do estímulo ao consumo individual de serviços sociais mercantilizados o Estado também se tornou o grande consumidor desses serviços. Desta forma, ao mesmo tempo em que realizava a inclusão ao consumo buscava induzir o crescimento do setor privado de serviços fortalecendo a grande burguesia brasileira representada nas empresas promovidas a possíveis campeãs mundiais.

Por fim, discute como as políticas neodesenvolvimentistas⁷ possibilitaram a efetivação de uma reforma empresarial da educação (FREITAS, 2018). Ao priorizar a construção de políticas públicas em aliança com o BM os governos neodesenvolvimentistas introduziram dinamismos do capitalismo central caracterizados pela hegemonia do capital financeiro especulativo. Esse capital tem hoje o controle das principais instituições privadas de ensino superior e direciona sua expansão para a educação básica. Através de coalizões empresariais que atuam como Aparelhos Privados de Hegemonia (APH) induzem reformas do sistema de ensino que o adaptam às novas exigências do padrão de acumulação da economia capitalista financeirizada.

1.1 - Crise e Neoliberalismo

Após duas décadas de desenvolvimento econômico com forte industrialização e organização de um Estado de Bem Estar Social (1950-60), a economia mundial entra em crise no início dos anos 1970 (HOBSBAWN, 2004). Redução das taxas de lucro e a estagnação do crescimento econômico foram a forma aparente da crise de acumulação do capital que se iniciara. Essa crise se desdobrou em inflação, desemprego, queda nas receitas governamentais e aumento dos gastos sociais. O sistema de regulação da economia não funcionava mais, bem como as respostas anticíclicas.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial a emergência de uma ordem polarizada pela Guerra Fria determinou certo equilíbrio nas relações entre as nações. Do lado capitalista configurou-se como preocupação central a contenção do avanço do bloco socialista. Essa preocupação se dava tanto com relação à possibilidade de países do capitalismo central se aproximar do socialismo

⁷ Programa político do bloco no poder conformado pela coalizão de classes entre burguesia interna e setores da classe trabalhadora durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). (BOITO; BERRINGER, 2013)

após a destruição provocada por duas guerras mundiais (HOBSBAWN, 2004), como também da adoção do socialismo por nações periféricas (FERNANDES, 1976).

Se essa preocupação se materializou por um lado na corrida armamentista e em conflitos armados no interior de países periféricos, ou na promoção de ditaduras como no Brasil (1964-1984) e no Chile (1973- 1990), por outro lado ele tomou forma em construções políticas que buscavam exportar o modelo de desenvolvimento capitalista e manter o equilíbrio do sistema econômico. Essas políticas foram a construção de Estados de Bem Estar Social e o tratado de *Bretton Woods* com a constituição de um sistema de organizações multilaterais de desenvolvimento hegemônicas pelos Estados Unidos da América (USA).

A identificação de que a falta de regulamentação do sistema capitalista foi o principal responsável pelo período de guerras e crises do início do século XX (1914-1945) reorientou a concepção dos dirigentes políticos dos países capitalistas sobre o papel do Estado. Diante da ameaça socialista a relação capital/trabalho não poderia mais se dar sem o reconhecimento de direitos trabalhistas que colocasse limites à exploração do trabalho frente ao capital, tendo o Estado como mediador da luta de classes. Ao mesmo tempo o Estado passava a assumir o papel de garantir, além dos direitos trabalhistas, direitos sociais como saúde e educação pública, e um amplo sistema de previdência social que amparasse os cidadãos frente ao desemprego, a doença e a velhice. Além disso, seguindo as diretrizes da política econômica keynesiana⁸, o Estado passa a ter papel central na indução do desenvolvimento econômico e regulação da economia. Foi constituído um modelo misto de desenvolvimento, combinando o liberalismo, na defesa dos interesses de expansão do mercado, com o planejamento econômico centralizado pelo Estado. Este sistema possibilitou elevadas taxas de crescimento nos países do centro do capitalismo (HARVEY, 2008).

No plano financeiro internacional o tratado de *Bretton Woods* significou a regulamentação do movimento de capitais e a definição de um padrão monetário lastreado pelo ouro. Foram constituídos o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que teriam o papel de regular o comércio internacional e o fluxo de capitais (HARVEY, 2008).

⁸ Modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na principal obra de Keynes, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, 1936. Tais políticas propunham solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos. (KEYNESIANISMO,1999)

Essas organizações denominadas como multilaterais tiveram desde seu surgimento o controle dos EUA e na prática pouco efetivaram o controle do comércio internacional. De fato trabalharam na indução do desenvolvimento econômico em função da estratégia geopolítica norte-americana no contexto da Guerra Fria (HOBSBAWN, 2004).

O Plano Marshall de reconstrução dos países capitalistas centrais com empréstimos norte-americanos após a Segunda Guerra e o uso do dólar como moeda corrente internacional lastreada pelo padrão ouro foram fatores fundamentais para consolidação da hegemonia estadunidense. Nos países periféricos a expansão da hegemonia econômica estadunidense se deu em grande medida pela difusão da Teoria do Desenvolvimento através de agências como a United States Agency International Development (USAID) e pela atuação do Banco Mundial.

A teoria do desenvolvimento teve grande impacto na política econômica brasileira. A ideologia do desenvolvimentismo na década de 1950, teve forte influência no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). Na busca por atrair o capital privado e empréstimos de governos estrangeiros, o governo isentou de impostos a remessa de lucros ao exterior, cortou gastos para garantia de pagamentos e facilitou a instalação de indústrias transnacionais no país, principalmente a automotiva. A concepção desenvolvimentista considerava que a industrialização através da instalação de transnacionais no país possibilitaria a constituição de uma indústria própria. Segundo essa concepção, cumprida a etapa da industrialização nos moldes dos países desenvolvidos o Brasil reduziria a pobreza e alcançaria o nível de desenvolvimento dos países capitalistas centrais. Poderia a partir daí ser um país autônomo rompendo com a dependência do capital internacional. Essa ideologia tinha também uma face política no contexto da guerra fria. O desenvolvimento, ao combater a miséria, restringiria a ação de “elementos subversivos comunistas” (CARDOSO, 1978, p 159).

Dessa forma as organizações multilaterais tiveram o papel de expansão das empresas transnacionais. Mesmo sendo majoritariamente norte-americanas se fortaleceram nesse período empresas com matrizes em outros países do capitalismo central, apoiadas pelo plano de reconstrução e pelo modelo de desenvolvimento industrial fordista. O BM e as agências de cooperação atuaram nesse período como instrumentos de transferência de dinâmismos econômicos do capitalismo em sua fase monopolista. O capitalismo nessa fase, como caracterizado por Lênin (2012), é hegemônico pelo capital financeiro. No início dos anos 1970 os Estados Nacionais já não controlavam os fluxos de capitais transnacionalizados. A

influência das corporações internacionais já havia se tornado, em grande medida, incontrolável e maior do que a de grande parte dos Estados.

Em fins dos anos 1960 e início da década de 1970 as taxas de crescimento econômico estagnaram, mesmo sem uma quebra do sistema financeiro. O volume de dólares que inundava o mercado tornou impraticável a manutenção do câmbio fixo lastreado pelo ouro. Assim, na prática, a função reguladora do tratado de *Bretton Woods* foi abandonada. Como as políticas keynesianas até então vigentes não conseguiram reverter a situação em curto prazo uma discussão sobre os rumos da política econômica se abriu. De um lado estavam os defensores da manutenção do planejamento e regulação estatal e de outro os liberais defensores da redução do papel do Estado na economia.

Desde os anos 1930 um grupo de intelectuais liderados por Friedrich Von Hayek (1944) defendia o retorno ao livre mercado como concepção de mundo. Em seu livro “O caminho da servidão” Hayek afirma que a intervenção do Estado restringia a liberdade e a capacidade de iniciativa individual. A intervenção estatal é entendida assim como constituidora da dependência dos indivíduos aos governos e possibilitava a formação de regimes autoritários fascistas, nazistas e comunistas. A própria democracia liberal seria um instrumento de opressão na medida em que uma maioria dependente do estado poderia definir a utilização da riqueza produzida pela iniciativa privada através dos impostos. A verdadeira liberdade consistiria, portanto, na liberdade de mercado. O mercado seria a forma de expressão da capacidade dos indivíduos e de sua livre iniciativa. Tudo que pudesse pôr limites a essa forma de liberdade deveria ser considerado uma opressão (ANDERSON, 1995).

Com a crise econômica dos anos 1930 as ideias de Hayek não tiveram espaço para se desenvolverem diante do diagnóstico de que o livre mercado foi sua principal causa. Durante os anos que se sucederam pensadores que concordavam com as ideias de Hayek mantiveram suas atividades organizados na intitulada Sociedade Mont Pèlerin. Expandiram suas ideias através da academia influenciando o que ficou conhecida como a Escola de Chicago tendo como expoente o economista Milton Friedman.

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas (HARVEY, 2005, p. 12).

Nesse sentido, o neoliberalismo defende que todas as dimensões da atividade humana devem ser enquadradas no domínio do mercado. Na educação a formulação neoliberal encontra expressão na ideia de capital humano. O capital humano é a capacidade produtiva que todo ser humano tem, medida como valor de mercado. Ao investir na própria educação o indivíduo está ampliando seu capital. Esse investimento deve se dar a partir da livre escolha do tipo de instituição presente no mercado para prover a educação. Mais uma vez, o Estado deve se afastar da execução da política pública, sendo o mercado o único capaz de possibilitar essa escolha. Como a formação de capital humano é considerada fator de desenvolvimento econômico, o Estado pode prover estímulos ao indivíduo na busca por formação através da reversão de isenções fiscais em disponibilidade de recursos financeiros para o pagamento da educação em instituições privadas (FREITAS, 2018).

Na América Latina a primeira experiência de aplicação das ideias político-econômicas neoliberais foi durante a ditadura de Augusto Pinochet no Chile (1973-1990). Após efetivar um golpe militar contra o presidente de esquerda Salvador Allende (1970-973), com o apoio da Agência Central de Inteligência (CIA), Pinochet trouxe para a composição da equipe econômica de seu governo os economistas da Escola de Chicago, liderados por Milton Friedman. A agenda neoliberal realizou privatizações de estatais, perseguição aos sindicatos e movimentos populares, a destruição do sistema previdenciário através da imposição do regime de capitalização, a desregulamentação do fluxo de capitais e a privatização dos serviços públicos de saúde e educação. Na educação adotaram o uso de *vouchers*. Como defendida pela teoria do capital humano, o indivíduo tem isenções nos impostos recebendo *vouchers* para complementação do pagamento pela educação em escolas privadas.

A experiência chilena serviu de base para o desenho de políticas neoliberais a serem adotadas posteriormente em países centrais. Diante da aparente indefinição da causa da crise os ideólogos do neoliberalismo tiveram espaço para, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, colocar suas ideias em prática no Reino Unido e nos EUA. Os empreendedores das políticas neoliberais apresentaram como causa da crise a ineficiência do Estado. O Estado, ao intervir na economia, impedia que o mercado resolvesse livremente os seus problemas, bloqueando suas potencialidades criativas. O Estado deveria se retirar da economia e atuar apenas na proteção ao mercado, à propriedade privada e ao dinheiro.

Um dos principais modelos de experiência neoliberal foram os governos conservadores de Margaret Thatcher (1979-1990) no Reino Unido. Privatizações, retirada de direitos

trabalhistas, enfrentamento aos sindicatos, desregulamentação do mercado financeiro fizeram parte dessa experiência. Uma das características do neoliberalismo que foi fortemente desenvolvida é a abertura de novos mercados (HARVEY, 2005). No mesmo período nos EUA o governo de Ronald Reagan (1981-1989) apoiava as medidas adotadas pelo presidente do Federal Reserve (FED), Paul Volcker, de liberalização da economia e indução da retirada de barreiras internacionais ao mercado financeiro.

Concomitante a esse movimento, a produção industrial sofreu uma profunda reestruturação. Ao buscar reverter a redução das taxas de lucro as corporações industriais difundiram o modelo toyotista de produção. Esse modelo tem como objetivo a redução de estoque através do controle dos fluxos produtivos. Duas práticas alteraram a configuração das fábricas. Primeiro, a mecanização do controle de qualidade buscando impedir a produção de peças defeituosas. E, segundo, o desmembramento da linha de produção em unidades produtivas autônomas, mas com intenso fluxo de comunicação entre elas para o controle do ritmo da produção em função do estoque com o objetivo de liquidá-lo.

Dentro das unidades produtivas a produção voltada a metas de qualidade com a adoção de premiações pelo seu cumprimento passou a tencionar a produtividade dos trabalhadores. Ao mesmo tempo o rodízio das tarefas realizadas pelo trabalhador, criando a figura do trabalhador polivalente, buscava manter sua constante atenção ao ter que a todo o momento se adequar a uma nova função. Essa prática reduziu o poder de trabalhadores especializados em determinadas funções. O trabalho passava a ser visto cada vez mais como uma mesma atividade: dispêndio de força de trabalho com qualificação polivalente média. Os trabalhadores tornaram-se, cada vez mais, descartáveis de acordo com as necessidades de redução de custos produtivos.

Essa condição de descartabilidade dos trabalhadores e as políticas neoliberais de combate aos sindicatos e a redução de direitos trabalhistas enfraqueceram a organização sindical nos diversos ramos da indústria. Esses fatores somados redundaram na redução de salários e custos operacionais. O outro lado da moeda foi a ampliação dos lucros das corporações multinacionais.

A retirada de controles dos Estados ao mercado de capitais, o estabelecimento de um câmbio flutuante e o desenvolvimento das tecnologias de informação possibilitou a utilização dos lucros auferidos com a intensificação da exploração do trabalho no investimento financeiro mundializado. A produção, por sua vez, se tornou cada vez mais independente de ser realizada

nas suas matrizes, buscando territórios que apresentassem maior vantagem para a realização do lucro mediante a redução dos custos com a força de trabalho. Ao mesmo tempo o desenvolvimento das tecnologias de transporte interconectaram mais facilmente regiões produtoras de matérias-primas para a indústria (CHESNAIS, 2005). Dessa forma, enquanto alguns países centrais viam suas indústrias sendo transferidas para a Ásia, acabando com a política de pleno emprego característica do Estado de Bem Estar Social, essas regiões agora sofriam surtos de industrialização com práticas análogas ao trabalho escravo; e países como o Brasil sofreram intenso processo de reversão neocolonial com a primarização de sua economia (VALVERDE; OLIVEIRA, 2011).

Seguindo a tendência do capitalismo monopolista as corporações multinacionais diversificaram cada vez mais suas atividades. A autonomização de diferentes setores de atividades com funções específicas se refletiu na constituição de corporações em rede. Proliferou a formação de *Joint Ventures* e de Sociedades de Propósito Específico (SPE). Essas são empresas por ações com autonomia financeira, mas vinculadas juridicamente à empresa matriz com a finalidade específica de explorar um determinado setor. Esse tipo de empresa significou mais uma fonte de receitas e de valorização das corporações no mercado secundário, caracterizado pela comercialização de ações emitidas ao constituir as SPE. As corporações ligadas a diferentes ramos da indústria as utilizaram em grande medida no setor de serviços, considerado a nova fronteira de expansão do mercado a ser aberta inclusive pelo amplo processo de privatização dos serviços públicos em andamento nas décadas de 1980 e 1990.

As políticas neoliberais intencionaram produzir uma reestruturação do Estado em função dos interesses do mercado. Do ponto de vista do orçamento houve a ampliação do endividamento público e da adequação dos gastos em função da valorização dos títulos de dívida pública. Os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher ampliaram o mercado de obrigações com a adoção da política de emissão de títulos no mercado mobiliário e de debêntures para antecipação de receita em função do comprometimento de direitos creditícios fruto de impostos pagos pelos contribuintes.

O neoliberalismo foi aplicado inicialmente através de políticas diversificadas que não constituíam um corpo homogêneo. A definição de diretrizes gerais só veio a ser constituída com o chamado *Consenso de Washington* (1989), que foi o resultado de um encontro promovido em 1989 pelas maiores instituições financeiras internacionais, como Banco Mundial (BM), Banco Interamericano para o Desenvolvimento (Bird), United States Agency for International

Development (USAID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse encontro os organismos financeiros internacionais entraram em acordo sobre dez pontos a serem prescritos aos países com eles endividados. O decálogo foi assim sintetizado pelo professor Willinson (PEREIRA, 2009): Disciplina fiscal, para estabilidade macroeconômica sustentada por um “elevado e persistente superávit primário”; Reorientação dos gastos públicos “para áreas de alto retorno econômico e formação/melhoria de ‘capital humano’ (saúde, educação e infraestrutura)”; Reforma tributária com “aumento da base tributária e corte de impostos marginais”; Taxa de juros idealmente determinada pelo mercado, porém num patamar que estimule a poupança e desestime a fuga de capitais; Taxa de câmbio “unificada e fixada num patamar suficientemente competitivo para induzir o aumento rápido das exportações”; Liberalização comercial; Abertura para o capital estrangeiro; Privatização; Desregulamentação da economia; e Defesa de direitos de propriedade (PEREIRA, 2009, p.192).

As baixas receitas e ampliação dos déficits públicos em função da estagnação do crescimento econômico ampliou a demanda por crédito dos Estados principalmente nos países periféricos do sistema. O *Consenso de Washington* significou a condicionalidade da aplicação do receituário neoliberal para a concessão de novos créditos pelos organismos financeiros internacionais. Na década de 1990 as reformas neoliberais serão amplamente aplicadas nos países periféricos. O crédito centralizado no FMI e BM cumpriu a função de delinear a política dos Estados nos países capitalistas dependentes reorientando o imperialismo numa nova fase do capitalismo monopolista.

Se o capitalismo monopolista se caracteriza em seu surgimento pela dominância do capital financeiro, entendido como o capital que financia a atividade produtiva sobre o industrial, centralizando e coordenando a atividade produtiva, neste novo momento as atividades de valorização do capital voltadas para a especulação passam a comandar uma fatia significativa do movimento do capital.

A crise iniciada na década de 1970 não se resolveu até os dias de hoje. A expulsão de trabalhadores do processo produtivo causada pela tendência ao aumento do uso de novas tecnologias na produção industrial forçou a tendência à redução da taxa de lucro ao reduzir a base de exploração de mais valia. O neoliberalismo se coloca como um conjunto de medidas que visam abrir fronteiras de valorização do capital em busca da recomposição das taxas de lucro. A busca por valorização em função do mercado de capitais cria constantemente bolhas especulativas que precisam cada vez mais intensificar a exploração do trabalho, dos recursos

naturais e do fundo público para se manter. Esse quadro significa uma mudança no padrão de acumulação do capital em que todos os aspectos da atividade humana devem passar a integrar a valorização do capital como base para o capital especulativo.

Segundo Harvey (2008) as políticas neoliberais são uma busca por recomposição do poder burguês. Essa recomposição se dá devido à redução dos lucros. Quando a expansão capitalista verificada nos anos de 1950 e 1960 produziam elevadas taxas de lucro, a burguesia pôde conviver com os ganhos maiores da classe trabalhadora com a valorização salarial e com os direitos sociais. Com a redução das taxas de lucro a partir da década de 1970, o projeto burguês passa a ser de reversão da fatia da produção de riqueza nas mãos da classe trabalhadora para a recomposição do lucro privado. As políticas neoliberais significaram uma ampliação da desigualdade entre os poucos burgueses e a massa pobre de trabalhadores. A outra alternativa para a crise seria a criação de políticas de Estado contrárias ao interesse do mercado e diretamente dirigidas pelos trabalhadores. Diante dessa possibilidade a burguesia abraçou as políticas neoliberais como projeto de poder.

1.2 - O público e o privado na constituição de 1988

A crise econômica internacional da década de 1970 se refletiu no Brasil com a elevação da taxa de juros pelo Banco Central Norte-Americano (FED). A dívida pública brasileira contraída em contratos entre o governo militar (1964-1984) e o FMI no início dos anos 1970 se baseava em taxas de juros flutuantes e significou a entrada de uma grande quantidade de dólares na economia nacional. O fim do padrão ouro em 1971 determinou a variação do valor do dólar mediante a taxa de juros. A elevação da taxa de juros internacional aumentou o valor do dólar frente à moeda nacional gerando a ampliação da dívida pública. Esse quadro causou um crescente processo inflacionário dos bens de consumo⁹.

O projeto nacional desenvolvimentista adotado pelo governo militar se baseava no endividamento externo para construção de infraestrutura básica voltada para a instalação de indústrias multinacionais. Ao mesmo tempo foi realizado um forte arrocho salarial, perseguição a lideranças sindicais e o fim da estabilidade de emprego no setor privado, que era garantida

⁹Auditoria Cidadão da Dívida. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/corruptao-e-divida-publica-no-periodo-militar-1964-1985/>. Acesso em: fev. 2019.

após dez anos de vínculo empregatício. Além disso, adotou-se um pacote de austeridade fiscal que reduziu os investimentos sociais.

Com a crise da dívida em fins dos anos 1970, o processo inflacionário corroeu o poder de compra dos trabalhadores. Os anos de 1978 a 1981 foram de deflagração de greves massivas e de mobilização popular contra a carestia. As greves tinham como principal centro de agitação a região metropolitana de São Paulo, o ABC paulista, e se davam principalmente no setor metalúrgico automotivo, que havia se expandido em função da instalação de montadoras transnacionais. Mas também ocorreram greves em outros setores, como na educação pública, por exemplo, que impulsionaram a formação de associações de trabalhadores em educação. Alguns autores apontam que a desvalorização salarial do magistério aproximou essa categoria de outras categorias profissionais podendo indicar com isso um processo de proletarização (ENGUIA, 1991).

Além dos sindicatos do setor privado industrial e associações de trabalhadores do setor público havia um amplo processo de organização nos bairros de periferia promovido por parte da igreja católica através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Adotando um método de trabalho comunitário baseado no tripé “Ver, Julgar e Agir”, uma série de iniciativas para a reivindicação de direitos foi realizada. As reivindicações abrangiam uma ampla gama de necessidades como moradia, saúde, alimentação, terra para agricultura familiar e educação.

Nesse contexto de descontentamento e mobilização das camadas subalternas o regime militar perdeu suas bases de sustentação social. A mobilização por melhores condições de vida se somou à luta por democratização e inicialmente por anistia aos presos políticos. Em 1979 o presidente General Ernesto Geisel anuncia que daria início a um processo de distensão lenta e gradual do regime. No mesmo ano foi concedida anistia ampla e irrestrita tanto aos presos políticos como aos crimes cometidos por agentes do Estado a serviço do regime militar. Esse fato será emblemático da transição para a democracia. Um pacto pelo alto entre as elites para que não se mudassem as estruturas sociais com a mudança de regime.

Em 1980, da unidade de lideranças do movimento sindical, sendo Luís Inácio Lula da Silva o principal expoente, de militantes históricos da esquerda que haviam retornado do exílio com a anistia, de militantes da teologia da libertação, de intelectuais e artistas de esquerda foi criado o Partido dos Trabalhadores (PT). Em 1984 era criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). No início da década de 1980 também foi criado o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP). Também

nesse período a União Nacional dos Estudantes (UNE) é recriada. E entre 1983 e 1985 foi realizada uma ampla mobilização de massas pela campanha pró-Diretas Já.

Apesar da força das mobilizações por eleições diretas para Presidente da república, a emenda Dante de Oliveira que regulamentaria a realização de eleições em 1985, ao término do mandato presidencial do Gen. João Batista Figueiredo, foi rejeitada no Congresso Nacional. O formato negociado entre a base parlamentar de apoio ao regime militar, o Partido Democrático Social (PDS) que tinha maioria na Câmara Federal, e a oposição parlamentar, nesse momento, constituída pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), foi a eleição indireta. Assim as mobilizações populares por Diretas Já, apesar de terem colaborado para o fim do regime militar, não foram atendidas, mantendo-se a característica elitista do processo de transição.

Coube ao primeiro governo civil a convocação da Assembleia Constituinte ocorrida entre 1987-88. A Constituição de 1988 refletiu a característica do processo de transição democrática, que atendia alguns anseios por direitos políticos e sociais, mas não permitia se criar condições para a alteração das estruturas sociais de desigualdade. Assim, apesar da Constituição reconhecer a função social da terra e prever um programa nacional de reforma agrária, ao mesmo tempo, garante a manutenção do direito à propriedade privada de latifúndios mantendo na prática a estrutura fundiária concentradora de terra. Não prevê instrumentos de revisão da dívida pública, mantendo o Estado submisso ao capital financeiro internacional.

Da mesma forma se deu com o capítulo que trata da educação. A educação foi consagrada como direito de todos e dever do Estado, da família e da sociedade. Foi garantida a oferta e a gratuidade na rede pública de ensino. Atendia, portanto, às reivindicações das organizações populares e de trabalhadores da educação organizados no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e na Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES).

Mas, ao mesmo tempo os setores privatistas representados tanto por instituições religiosas como as igrejas Católica, Presbiteriana e Metodista, como a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) que conjugava principalmente os empresários da educação, tiveram suas demandas atendidas. A igreja Católica, que praticamente monopolizou durante o período colonial e imperial a oferta da educação no Brasil e durante toda a república fez a defesa da liberdade da educação privada e da obrigatoriedade do ensino religioso, temendo na expansão da rede pública o perigo do monopólio estatal e a imposição do caráter laico do

ensino, estes setores que se posicionam claramente em relação à necessidade da expansão da escola pública ofertada pelo Estado.

Outros elementos criticavam o poder regulatório do Estado sobre todas as instituições de ensino. As escolas privadas passavam a depender de autorização estatal para funcionar, estando submetidas à avaliação de sua qualidade. Ao mesmo tempo outros setores da Igreja Católica argumentavam sobre a necessidade do investimento em instituições não lucrativas para a oferta do ensino levando em conta a incapacidade do Estado de atender a toda demanda por educação das camadas mais pobres.

Atendendo a esses apelos do setor religioso o Estado irá reconhecer a existência de escolas comunitárias, filantrópicas e confessionais de caráter não lucrativo. Essas escolas passam a poder receber recursos públicos. Esse tipo de instituição é uma novidade no ordenamento constitucional. A Igreja também foi mais uma vez atendida no seu apelo à instituição do ensino religioso como disciplina de oferta obrigatória, sendo facultativa a assistência do aluno.

O setor empresarial por sua vez inseriu o discurso neoliberal no debate educacional da Constituinte. Os empresários representados pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) defendiam a superioridade da qualidade do setor privado em relação ao público. Essa superioridade decorria da necessidade de aumentar a eficiência em função da competição no mercado. Portanto a educação pública deveria ser também oferecida pelo mercado dando oportunidade aos pobres de terem acesso à educação de qualidade das escolas particulares.

As escolas particulares tiveram, desde a década de 1950, uma grande expansão em função do crescimento da demanda social por educação. A percepção da classe média da necessidade da formação em nível superior cresceu com a possibilidade de inserção profissional na administração de empresas estatais e de multinacionais implantadas durante o período desenvolvimentista. A definição na LDB de 1961 da possibilidade das escolas particulares receberem bolsas financiadas pelo poder público e a grande presença de representantes deste setor no Conselho Federal de Educação e nos Conselhos Estaduais de Educação ampliaram a capacidade do setor privado de interferir na definição das políticas educacionais. A criação do salário-educação, em 1964, como contribuição social que poderia ser substituída por compra de vagas em instituições privadas também foi fator de fortalecimento do setor durante o regime militar.

Apesar da modificação na legislação do salário-educação retirar a possibilidade de sua utilização no setor privado e da Constituição de 1988 não assegurar acesso aos recursos públicos, pela primeira vez, as instituições educacionais privadas com fins lucrativos são reconhecidas. A educação passa, portanto, a partir da Constituição de 1988, a ser comercializável para obtenção de lucro.

Dessa forma a Constituição de 1988 reconhece a coexistência entre instituições públicas e privadas para a oferta do ensino. Determina a necessidade de autorização e fiscalização estatal para o funcionamento das instituições privadas. E distingue as instituições de ensino entre públicas, privadas não lucrativas e privadas com fins lucrativos. Reflete assim as lutas presentes na sociedade. Mas avança no reconhecimento do caráter mercantil da educação.

1.3 - A reforma do aparelho do Estado

A tensão entre aplicar as conquistas sociais da Constituição de 1988 e a sua descaracterização pela adequação do Estado às políticas neoliberais das diretrizes do *Consenso de Washington* marcará a década de 1990. A adequação do Estado a esses princípios tem expressão já no governo de Fernando Collor de Melo (1990-92) com a criação do Programa Nacional de Desestatização que regulamentava a privatização de empresas públicas. Posteriormente, no governo de Fernando Henrique Cardoso o processo de adequação ganhará maior complexidade com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

O PDRAE foi elaborado pelo Ministério da Reforma do Aparelho do Estado (MARE), tendo à sua frente Luiz Carlos Bresser Pereira, um intelectual orgânico do movimento da Terceira Via (PERONI, 2013). A Terceira Via é uma orientação teórica para a reforma do Estado, que teve como seu principal formulador Antony Giddens. Suas proposições foram primeiramente implementadas na Inglaterra, durante o governo de Tony Blair, como alternativa às políticas neoliberais aplicadas por sua antecessora, Margareth Thatcher (PIRES, 201, p. 184; PERONI, 2013, p. 238). Tal como o neoliberalismo, a Terceira Via vê no Estado a causa da crise pela qual passa a sociedade capitalista. Entende que a crise é do Estado social-burocrático nos países desenvolvidos e do nacional-desenvolvimentismo na América Latina. Defendem que ao contrário da resposta “neoliberal-conservadora” adotada num primeiro momento da crise, “a solução não estaria no desmantelamento do Estado, mas na sua reconstrução” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.3).

A reforma gerencial proposta pela Nova Gestão Pública prescrevia no plano econômico a concentração do Estado na regulação, abandonando a “intervenção direta como produtor”, e atuando junto ao setor privado para tornar as empresas mais competitivas. Isso significava privatizar as atividades produtivas estatais. No plano social o Estado deveria se concentrar na formulação e financiamento das políticas públicas atraindo “a comunidade, as empresas ou o Terceiro Setor para compartilhar a responsabilidade pela execução dos serviços públicos principalmente os de saúde e educação básica” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 3).

Para Robertson (2012) a Nova Gestão Pública foi uma adequação aos objetivos do chamado Consenso de Washington (1989), que sintetizou as concepções neoliberais para a administração dos Estados. Pretendendo se colocar entre a social democracia e o neoliberalismo (BRESSER-PEREIRA, 1998) a proposta de reforma gerencial da Terceira Via se manteve em consonância com os objetivos do Consenso de Washington (ROBERTSON, 2012). A crítica da Terceira via ao neoliberalismo se dava pela possibilidade do fundamentalismo de mercado dos neoliberais destruírem “as estruturas sociais e cívicas que viabilizam a economia capitalista” (PERONI, 2013, p. 239). Porém ao manterem o diagnóstico de que a causa da crise social se encontra no Estado acabam por apresentar saídas para o Estado que se misturam com propostas neoliberais, incorporando a elas a manutenção de um determinado papel ao Estado na “Governança” da sociedade.

Ao defenderem a reestruturação do Estado defendem a mudança na forma de relação do governo com a sociedade. Entendendo que os governos têm sido incapazes de transformar em realidade suas decisões políticas a reforma gerencial propõe a ampliação da Governança. Governança é entendida, pela Terceira Via, como a capacidade dos governos de efetivarem suas decisões políticas (BRESSER-PEREIRA, 1998). Por outro lado, o termo Governança em “contexto de rede” indica “uma alteração das fronteiras do Estado, o que implica uma alteração dos limites entre público, privado e o setor do voluntariado” (TRIPODI; SOUZA, 2016, p. 306).

Com o objetivo de possibilitar a Governança da sociedade pelo Estado, a reforma gerencial deveria criar um núcleo estratégico de profissionais capacitados tecnicamente para formulação, supervisão e regulação das políticas. Deveria tornar transparente a administração pública e responsabilizar democraticamente seus administradores. Descentralizar a execução dos serviços públicos para os entes subnacionais, para órgãos autônomos e para organizações da sociedade civil. Inserir o controle de resultados das políticas públicas, ou controle *a posteriori*, em contraposição ao controle *a priori* da administração burocrático-racional de tipo weberiana. Além do controle de resultados a governança gerencial insere o controle contábil de custos que, além do controle de gastos, está também preocupado com a “descoberta de formas

mais econômicas e eficientes de fazer as políticas públicas”. Insere a competição entre agências do governo, estabelecendo quase-mercados, como uma forma de controle que induz a busca por eficiência. Essas formas de controle teriam como instrumento o contrato de gestão que estabelece metas a serem alcançadas nos serviços públicos com previsão de premiação e penalidades. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 8-12).

Dessa forma de administração do Estado centraliza a formulação e o financiamento das políticas públicas e descentraliza a sua execução às unidades administrativas autônomas. Essas unidades autônomas seriam de dois tipos: as agências que realizam atividades exclusivas do Estado e, portanto, são parte do Estado, e as que realizam atividades não-exclusivas. A essas últimas são destinadas a execução de políticas sociais e científicas. Para Bresser-Pereira (1998) elas não são nem organizações estatais nem privadas, são um terceiro setor denominado de público não-estatal. Entre as justificativas para a descentralização está a necessidade de o Estado ampliar sua cooperação com a comunidade, com a sociedade civil e com o mercado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Fig. 1 - Divisão das funções do Estado propostas pelo PDRAE

| | Estatal | Pública Não Estatal | Privada | Burocrática | Gerencial |
|---|---------|------------------------|------------------|-------------|-----------|
| NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público | ● | | | | ● |
| ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica | ● | | | | ● |
| SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus | | Publicização → ● | | | ● |
| PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais | | | Privatização → ● | | ● |

Fonte: Brasil, Presidência da República, 1995, p. 59.

O PDRAE dividiu o Estado em quatro setores. Um núcleo estratégico caracterizado pela formulação de políticas e financiamento. Um setor de atividades exclusivas do Estado como a fiscalização e poder de polícia. Um setor de atividades não exclusivas do Estado, definidas como as atividades sociais, referentes à saúde e educação, e atividades de pesquisa científica. Neste terceiro setor as atividades não exclusivas do Estado poderiam ser executadas por entidades públicas “não-estatais” sem fins lucrativos. Essas entidades estariam entre o Estado e o mercado, vocacionadas para o interesse público. Por fim, um quarto setor de atividades de produção para o mercado, nas quais o Estado não deveria se envolver por não estar qualificado para isso, como as atividades de infraestrutura, que deveriam ser privatizadas.

1.4 - LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A tramitação da LDB 9394/96 refletiu as lutas e a alteração da correlação de forças políticas na década de 1990. A reestruturação produtiva e o desemprego massivo haviam impactado fortemente a capacidade de resistência dos trabalhadores. As políticas neoliberais propugnadas pelo *Consenso de Washington* já eram aplicadas desde o governo Collor de Melo (1990-1992) com a criação da primeira versão do Programa Nacional de Desestatização. O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) aprofundou a implementação do projeto

neoliberal promovendo a Reforma do Aparelho do Estado e redimensionando o Programa Nacional de Desestatização como veremos mais adiante.

Nesse contexto a correlação de forças entre as organizações da classe trabalhadora e as organizações da burguesia pendeu para essas últimas. A discussão do projeto de diretrizes e bases da educação nacional na Câmara Federal foi caracterizada por uma conciliação aberta (Brzezinski). Os representantes do setor privado e os defensores da escola pública, representados principalmente pelo FNDEP, conflitaram suas posições. Desse conflito teve origem o substitutivo Ângela Amim no qual tanto interesses do setor privado como dos defensores da escola pública foram contemplados após um intenso jogo político de pressões e concessões. Esse substitutivo entrou no Senado Federal sob o número 101/93. Porém através da articulação do Ministério da Educação (MEC) o poder executivo conseguiu apoio de senadores para entrar em tramitação novo anteprojeto de lei de autoria do Senador Darcy Ribeiro, o PL 67/1992. Este tinha origem no projeto do deputado Florestan Fernandes sobre bolsas de estudo, contudo recebeu a inclusão de 80 artigos de autoria do Senador Darcy Ribeiro em consonância com o Planejamento Estratégico do MEC para 1995-1998. Portanto, em 1994, o parecer do senador Cid Saboia na comissão de educação do Senado teve como referência, por força regimental, o anteprojeto Darcy Ribeiro e não o substitutivo aprovado na Câmara Federal fruto do conflito aberto de forças. De acordo com Brzezinsk (2010), apesar do substitutivo da deputada Ângela Amim sofrer um grande enxugamento, manteve a expressão da diversidade de setores em disputa, dando origem ao substitutivo Cid Saboia.

Em 1995 o projeto retoma sua tramitação em nova legislatura eleita em 1994. Nesse momento o governo federal tomou para si a condução do processo. Ao ser retomada a tramitação os substitutivos Ângela Amim e Cid Saboia tiveram parecer contrário dado por Darcy Ribeiro na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC). A escolha de Darcy Ribeiro como responsável pelo parecer foi articulada pelo poder executivo. Ao aprovar o arquivamento desses dois substitutivos na CCJC o projeto encaminhado para o plenário do Senado foi o anteprojeto Darcy Ribeiro. Este foi enviado para a Câmara dos Deputados como único projeto e sancionado como LDB 9394/96 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

A LDB 9394/96, conhecida também como lei Darcy Ribeiro, não contemplou o conjunto de reivindicações do FNDEP, apesar de confirmar as conquistas da CF/88 no que se refere à garantia do direito à educação pública e gratuita com oferta obrigatória pelo Estado. Foi considerada pelo grupo de educação da Universidade Federal do Paraná excessiva a

centralização no poder executivo (EDUCAR, 1995). Para Cury (2006), a flexibilidade inerente do caráter federativo da legislação não deixou de apresentar imposições na definição das diretrizes educacionais. A centralização se dá na formulação das diretrizes educacionais e na promoção de avaliações nacionais.

Ao regulamentar o já disposto na CF/1988 (BRASIL, 1988) a LDB 93.94/1996 institui em seu artigo 3º, inciso V, a coexistência entre instituições públicas e privadas como um dos princípios que regem a educação escolar. As instituições privadas que já eram divididas entre lucrativas e não lucrativas, sendo estas últimas subdivididas entre comunitárias, filantrópicas e confessionais, passam na LDB a contar com a determinação de “particulares” para caracterizar as instituições lucrativas.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (...) (BRASIL, 1996).

No art. 7º a LDB determina que o ensino é livre à iniciativa privada. Em seus incisos I e II condiciona esta liberdade à autorização e avaliação estatal. Nesse sentido promove uma mudança na relação do Estado com as instituições de ensino. De poder concedente passa a ser poder autorizativo e avaliador (CURY, 2006). Pode-se considerar que a LDB faz parte, portanto, das mudanças pretendidas pelo governo federal de constituir o Estado como regulador e avaliador de políticas públicas (Brzezinsk, 2010), centralizando a sua formulação, descentralizando a execução e regulando-as através da avaliação de resultados.

No inciso terceiro do mesmo artigo a LDB é incluído, além da necessidade de autorização e avaliação, o autofinanciamento como condição para a existência das instituições privadas. Assim “caberá à família arcar com os custos, e o Estado será apenas o regulador e controlador desse serviço, por meio da criação de mecanismos de credenciamento e avaliação” (CHAVES, 2011, p. 3). Dessa forma, a educação, mesmo entendida como serviço público, passa a estar inserida em mecanismos de mercado,

Submetendo-se aos processos de autorização e de avaliação, devendo ser auto sustentável, ela presta um serviço de interesse público por natureza (isto é, o direito ao saber), ainda que por meio do sistema contratual de mercado (iniciativa privada). (CURY, 2006, p. 3)

Chaves (2011) considera que a abertura oferecida pela LDB em seus artigos 7 e 20 para a iniciativa privada, somados à ressalva do artigo 213 da CF/1988 que possibilita que instituições privadas de ensino superior recebam verbas públicas para pesquisa e extensão, favorece a institucionalização de instituições que objetivam transformar a educação superior em mercadoria. Aponta que entre 1995 e 2008, os doze primeiros anos de vigência da LDB, o crescimento das instituições privadas lucrativas correspondeu a 194,7% do total das instituições de ensino superior.

Outra alteração que indiretamente proporcionou o fortalecimento do setor privado foi a regulamentação da divisão federativa de responsabilidades para a oferta educacional e a inclusão da educação infantil na responsabilidade dos sistemas municipais de ensino. A responsabilização dos municípios pela oferta do ensino fundamental e da educação infantil redundou num crescente processo de municipalização de escolas e ampliação de convênios com instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. O aumento da responsabilidade do poder público municipal com a gestão de sistemas de ensino levou ao estabelecimento de parcerias com instituições privadas sem fins lucrativos. Adrião (2009) considera como parcerias os convênios entre municípios e instituições de educação infantil ou escolas particulares para oferta de vagas.

A abertura dada ao setor privado, tanto na CF/1988 como na LDB 9394/96, serão utilizados como base para o processo de ampliação do setor privado empresarial na educação. Porém esse processo precisa ser analisado à luz do período chamado neodesenvolvimentista, que envolve a composição de coalizões empresariais voltadas para as políticas educacionais, a indução de reformas pelo Banco Mundial e a opção dos governos Lula e Dilma (2003-2016) de apoiarem o crescimento do setor privado de educação.

1.5 - A estratégia do Banco Mundial para a Educação

O Banco Mundial investe em projetos educacionais desde 1961, mas seu envolvimento programático com a educação ocorreu a partir dos anos 1970 juntamente com a evolução do ideário neoliberal. Essa evolução se deu com o aumento da percepção do setor de serviços como fronteira econômica a ser explorada comercialmente. O *Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial* em 1980 demonstra a sua visão para o setor educacional vinculada à teoria do capital humano ao tentar apresentar através de pesquisas quantitativas a relação da educação

com o crescimento econômico. Utiliza de um repertório de dados para reforçar seus argumentos sobre quais seriam as etapas da educação prioritárias para o investimento dos governos de países em desenvolvimento

É assim significativo que estudos que passaram a comparar o aumento da produção resultante da educação com os custos dessa educação (por exemplo, na Coreia, Malásia e Tailândia) encontraram taxas de retorno muito favoráveis comparando com investimento em outros setores (Banco Mundial, 1980, p. 48).

Essas pesquisas procuravam comparar a produtividade e os ganhos econômicos individuais dos trabalhadores de acordo com a sua escolaridade. Essa forma de análise que cria modelos para isolar um fenômeno das demais determinações é oriunda do pensamento econômico clássico liberal e utilizada na formulação da teoria do capital humano (FRIGOTTO, 2006).

Nesse relatório o BM busca, através dessas “evidências”, prescrever aos países em desenvolvimento a prioridade de investimentos na educação primária em relação à secundária e superior. Defendia nesse momento que o investimento nos níveis superiores de ensino deveria se dar com a abertura a para iniciativa privada e a cobrança de taxas dos estudantes nas instituições públicas, apesar de prever dificuldades políticas para isso. Ao mesmo tempo apontava uma série de mecanismos para viabilizar a educação das camadas trabalhadoras, com foco na alfabetização e educação matemática, através de “maneiras baratas de melhorar a qualidade” (Banco Mundial, 1980, p.53). Entre as saídas para a oferta educacional estavam o aumento da proporção de alunos por professor e aplicação de cursos a distância.

Ao anunciar as perspectivas de baixas taxas de crescimento para o período o BM apresentava como entrave ao desenvolvimento econômico a baixa escolarização da mão de obra nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo apontava para a ineficiência dos gastos públicos ao investir na educação superior e secundária e prescrevia a racionalização dos recursos a serem investidos na educação primária através de saídas baratas. O discurso de contenção de despesas, mas com investimento em capital humano traduzido em formação de mão de obra, também fez parte das prescrições do *Consenso de Washington* no final da mesma década.

Como chama a atenção Robertson (2012), a política de privatizações prescrita no *Consenso de Washington* não produziu resultados para o desenvolvimento e foram amplamente questionadas na década de 1990. Apesar disso no Relatório para o setor educacional de 1999 o

Banco Mundial apresenta alguns de seus projetos de financiamento voltados para o setor privado defendendo a política de privatização da educação

En la Republica Dominicana se emplean vales y becas para ampliar las oportunidades de escolarización de los pobres a través de un proyecto de enseñanza primaria financiado por el Banco. En el Pakistán el Banco presta apoyo a programas de becas para permitir que las niñas se matriculen en escuelas privadas, y en Colombia, Tanzania y Bangladesh contribuye a ampliar las oportunidades de los pobres para acceder a la escuela secundaria mediante vales. En Chile los programas del Banco apoyan la equidad en todas las escuelas secundarias privadas subvencionadas por los municipios o el gobierno. En Mauritania y en Burkina Faso otro proyecto se propone fomentar el apoyo público para la reforma normativa a fin de promover el desarrollo del sector privado en la educación. (Banco Mundial, 1999, p. 38)

Nesse relatório o Banco Mundial passa a propor a necessidade da realização de parcerias para a melhoria da educação. Em seu capítulo quarto defende que o poder público não pode arcar sozinho com a oferta da educação em função da dimensão do desafio e apresenta os tipos de organizações com as quais se podem estabelecer parcerias. Inicia com as organizações não governamentais e as famílias. Considera a importância da família para o desenvolvimento social, cultural e cognitivo. Em seguida menciona a necessidade de parcerias com as organizações não governamentais e filantrópicas considerando que são as que mais atuam na educação infantil na América Latina e Caribe. Destaca ainda nesse tópico a importância do trabalho de Fundações, exemplificando com a atuação da Fundação Rockefeller junto ao Departamento de Desenvolvimento do Reino Unido, o UNICEF e o Banco Mundial.

Trata, porém, o setor privado num tópico à parte subsequente ao exposto acima. Lista uma série de formas de atuação deste setor. A formação profissional realizada por empregadores. Os editores que fornecem material didático para os governos. Aponta que a maior parte das matrículas na educação “terciária” no Brasil e na Colômbia está em instituições privadas e a quase totalidade da educação primária também. Considera que em muitos países os governos subvencionam parte dos custos da educação das famílias que podem pagar em instituições privadas. E, por fim, apresenta o importante papel que a Corporação Financeira Internacional (CFI) poderá cumprir para um melhor conhecimento do setor privado. Dessa forma a CFI deve apoiar o investimento privado na esfera da educação, completando o objetivo do BM de que os fundos públicos sejam dirigidos a oferecer educação de qualidade aos mais pobres. Conclui o tópico apontando que há uma nova forma de relação entre o público e o privado

A parte de las escuelas del gobierno y de las privadas, cada vez son más comunes las asociaciones del sector público con el sector privado. Nuevas formas de participación de las empresas en la esfera de la educación atraen un interés creciente. (Banco Mundial, 1999, p. 19)

Não explica como este novo tipo de escola seria possibilitada, ao mesmo tempo em que as insere em uma das possíveis formas de parceria. Faz, portanto, do termo parceria um verdadeiro guarda-chuva que encobre diversos tipos de relação entre o Estado e setores privados. Aponta, ainda, a possibilidade de atração do setor privado mercantil como um investidor que pode colaborar reduzindo os custos do Estado com o financiamento da educação.

A Corporação Financeira Internacional (CFI) surge como ator estratégico neste relatório. Mais adiante seu papel de administrador de informações e articulador do investimento privado é mais uma vez reforçado:

La CFI está aumentando las inversiones en el sector privado de la educación. Como parte nueva de esta estrategia, el Banco (incluida la CFI) y colaboradores del sector privado, están construyendo un centro de intercambio de información en línea que anunciara las oportunidades de inversión en educación en los países clientes (www.worldbank.org/edinvest). El centro suministrara información a los inversionistas de países desarrollados interesados en buscar oportunidades de inversión en países en desarrollo. (Banco Mundial, 1999, p. 38)

Outro papel destacado da CFI seria o de colaborar com os países em desenvolvimento “estudando o mercado de educação e ajudando os governos a criar um marco favorável para o desenvolvimento do setor privado na esfera da educação”. Robertson (2012) aponta que esta nova estratégia estaria dentro de um contexto de mudança da relação do setor privado na educação

Esse relatório coincide, portanto, com um arsenal mais amplo de estratégias sendo levadas adiante pelas economias desenvolvidas e por agências multilaterais voltadas para a criação de competitivas economias de serviço baseadas no conhecimento que incluísse o setor em expansão de serviços da educação. Estas compreendem: trazer atores privados para a administração da educação sob o pretexto de que geravam maior eficiência do que os do setor público; abrir o setor da educação a regras de mercado globais; e a promoção do comércio (em vez de auxílio) na educação como a base para construção e entrega no acesso e na qualidade da educação (Robertson; Bonal; Dale, 2002, apud ROBERTSON, 2012, p. 290)

O uso do termo parcerias trouxe, portanto, uma nova forma de reapresentar a privatização da educação. A atuação de Fundações Empresariais aparece no bojo das parcerias com a família e as organizações não governamentais e as empresas privadas lucrativas surgem pela necessidade de atração de investimento privado que complemente o investimento público. Mas a atuação da CFI no apoio à constituição de novos marcos regulatórios que propiciem um ambiente de negócios explicita o objetivo neoliberal do BM de, através do discurso de parcerias, abrir no setor educacional uma nova fronteira do mercado de serviços.

Em 2011 foi lançado o documento *Aprendizagem para Todos, investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento*, como a Estratégia 2020 do Grupo Banco Mundial (GBM) para a educação. Neste documento o GBM reafirma as linhas gerais das políticas que vem defendendo até então. A educação como principal fator de desenvolvimento econômico, prioridade para o ensino primário, ensino para o desenvolvimento de habilidades e competências que assegurariam ganhos produtivos futuros dos estudantes, uso de tecnologias da informação, comunicação no ensino e acentua a estratégia embasada no discurso de parcerias. Neste a CFI é consolidada como o braço do GBM para atrair o setor privado e estabelecer com este as parcerias.

A CFI é um membro do Grupo Banco Mundial (GBM) e se apresenta como a maior instituição de desenvolvimento global focada exclusivamente no setor privado. Esta instituição foi criada em 1956 como proposta das corporações privadas dos EUA. Ao contar a sua história a CFI considera o apoio dado por Nelson Rockefeller um impulso à sua constituição

Um grande impulso político veio em março de 1951, Nelson Rockefeller, ex-secretário-assistente de Estado dos EUA e neto do homem mais rico do mundo, magnata do petróleo John D. Rockefeller. Presidindo um influente Conselho consultivo presidencial dos EUA em desenvolvimento internacional, o mais jovem Rockefeller pediu a formação de “uma Corporação Financeira Internacional” para apoiar empresas privadas locais como parte de um maior conjunto de recomendações. (...) Presidente dos EUA Harry Truman rapidamente endossou a ideia. Após quatro anos de negociações, a IFC ganhou aceitação do conselho de acionistas do Banco Mundial em 1955, abrindo em 1956 com Garner no leme. (IFC, 2016, p. 27)

Interessante destacar que a proposta de Rockefeller restringia a participação pública na direção desta corporação financeira retirando a necessidade de garantias do governo, trabalhando exclusivamente com outros investidores privados e que o setor público nunca a administrasse. De fato mesmo seguindo as diretrizes gerais do GBM a CFI atua como uma

empresa privada. Não necessita de aval dos governos onde investe para realizar suas operações e ao operar em condições comerciais investe exclusivamente em projetos com fins lucrativos

Os recursos de que dispõe são obtidos nos mercados internacionais de capital, em sua grande maioria por meio da emissão de bônus, o que a insere integralmente no universo da valorização financeira. Os títulos que emite também gozam da qualificação máxima (triplo A), o que demonstra a confiança da banca privada na sua solvabilidade. (PEREIRA, 2009, p.29)

Mesmo que tenha atuação independente a CFI também trabalha em conjunto com os governos “atuando em tempo integral na intermediação de interesses públicos e privados” (idem, p, 30). A corporação justifica sua atuação como “ajuda aos países em desenvolvimento a alcançar um crescimento sustentável mediante o financiamento de investimentos do setor privado, a mobilização de capital nos mercados financeiros internacionais e a prestação de serviços de assessoria a empresas e governos” (IFC, 2012, p. 1).

A CFI tem atuado na constituição de Parcerias Público-Privadas (PPPs) nos setores de agronegócio, cidades, educação, saúde, TIC, energia, transporte, desperdício e água/saneamento. No Brasil a corporação atuou em 11 PPPs sendo três na concessão de estradas, uma em portos, um aeroporto, duas no setor de energia, três em saúde e uma em educação. Sua atuação no setor de educação é a PPP objeto desta dissertação, realizada para a construção e operação de Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) e escolas de ensino fundamental em Belo Horizonte.

Importante salientar que a primeira atuação da CFI ocorreu no Brasil, em 1957, com o financiamento da instalação da Siemens no País. Naquele momento o desenvolvimentismo era a ideologia do governo JK e se baseava na abertura da economia nacional para atração de investimento por corporações transnacionais. A atuação da CFI no Brasil através das PPPs se dá partir de 2004, após a constituição de marco regulatório das PPPs durante o governo Lula da Silva (2003-2010). Este governo buscou resgatar a ideologia desenvolvimentista, mas dessa vez, em contexto de hegemonia neoliberal.

1.6 – Os governos do Partido dos Trabalhadores

Em 2002 Luís Inácio Lula da Sila é eleito presidente do Brasil. Pela primeira vez uma pessoa de origem pobre e que surgiu politicamente no movimento sindical havia sido eleita para

a Presidência da República. Sua eleição se dá num contexto em que as políticas neoliberais aplicadas na década de 1990 resultaram no aumento da desigualdade social, da pobreza extrema e da subalternidade do Estado ao capital financeiro internacional. O novo governo tinha como lastro social um amplo processo de organização e de mobilizações da classe trabalhadora iniciada no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980. Por isso sofria a pressão por realizar as aspirações dos setores populares.

O PT estruturou seu governo num projeto de conciliação de classes, que por um lado incrementava políticas sociais disponíveis dentro dos marcos do neoliberalismo para incluir no sistema de consumo e nas políticas públicas grandes massas populacionais, e por outro investia em grandes empresas privadas nacionais com capacidade de transnacionalização. Esta opção estratégica de governabilidade se deu em estreita relação com o GBM através de assessorias técnicas e financiamentos.

Esta composição trouxe para a direção do governo a burguesia brasileira e a ela somada, setores do sindicalismo e organizações populares. Um espaço central de formulação das políticas desta coalizão será o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) com participação de representantes empresariais de diversos ramos e de sindicatos de trabalhadores (TONI, 2015).

Parte da política econômica dedicada à promoção de grandes empresas nacionais se dará com a utilização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financiando taxa de juros subsidiada, apoio à exportação de mercadorias e capitais de grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil e aplicação de políticas anticíclicas para manter a “demanda agregada nos momentos de crise” (BOITO; BERRINGER, 2013, p. 32).

As políticas de inclusão social incluíram a elevação da renda para possibilitar acesso ao consumo de serviços e bens sociais. A elevação da renda se deu através da valorização do salário mínimo e de transferência de renda. A essas políticas se somou a concepção gerencial do Estado de Bresser-Pereira, que também é o principal formulador do neodesenvolvimentismo no Brasil na primeira década dos anos 2000 (PFEIFER, 2014). O Estado seguia concentrando o controle da política macroeconômica, a formulação das políticas públicas e o financiamento, ao mesmo tempo em que descentraliza a execução dos serviços através de instituições públicas não-estatais ou privadas.

Cumpriu importante papel na estratégia de desenvolvimento a elevação do gasto público, seja através da isenção tributária a grandes empresas, seja através das políticas de transferência de renda, ou do consumo de bens e serviços sociais:

o acesso aos bens e serviços sociais considerados no âmbito das necessidades humanas e no escopo da cidadania, vem sendo possibilitado não mais pela operacionalização direta do Estado na sua provisão— dentro da esfera pública estatal e de gratuidade, caracterizado por um Estado provedor — mas sim, verifica-se que as políticas públicas sociais passam a viabilizar o acesso aos bens e serviços sociais utilizando-se dos recursos públicos para a compra de vagas, de bens e de serviços oferecidos e comercializados pelo setor privado: temos aí a fundação de um novo Estado, que poderíamos chamar de Estado mediador consumidor. Verifica-se, assim, uma tendência geral no neodesenvolvimentismo: o Estado é o grande consumidor dos bens e serviços sociais mercantilizados. (PFEIFER, 2014, p. 757)

Apesar do discurso de que o neodesenvolvimentismo teria interrompido o processo de privatizações característico do neoliberalismo verifica-se a adesão à estratégia de privatização do GBM através de concessões e PPPs. As principais políticas do período neodesenvolvimentista, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foram gestadas conjuntamente com o GBM como pode se observar no documento *Estratégia de Parceria com o País*:

Em terceiro lugar, é necessário avaliar o desafio do desenvolvimento urbano. No último período da EAP, um importante objetivo do Grupo Banco Mundial foi a melhoria de favelas específicas e o financiamento de determinadas intervenções para abastecimento de água e saneamento. Em parte devido à disponibilidade de grandes somas de recursos federais (via PAC) para esses investimentos, mas sobretudo, para que o Banco se envolva na extremidade “de maior valor” desse desafio, o engajamento do Grupo Banco Mundial com as cidades se concentrará agora no aperfeiçoamento de sua gestão, na competitividade municipal e na introdução de mecanismos orientados para resultados com vistas a oferecer serviços urbanos. Está previsto também que os municípios enfatizados serão aqueles essenciais para um crescimento econômico mais amplo (como as cidades portuárias). A IFC complementarará a participação do Banco trazendo investimentos do setor privado para as cidades por meio de financiamento para habitação, PPPs em infra-estrutura, saúde e educação. Além disso, os serviços de aconselhamento da IFC, juntamente com o Foreign Investment Advisory Service (FIAS), ajudarão a melhorar o ambiente de negócios e as perspectivas fiscais dos municípios mediante a simplificação administrativa. (BM; CFI, 2008, p 18-19)

Neste documento fica evidente a forma como o GBM induziu no território nacional a implementação das PPPs. Se por um lado atuou em conjunto com o governo federal em programas como o PAC, por outro, contando com a disponibilidade de recursos federais aos municípios, a CFI trabalhou junto às prefeituras o fomento as PPPs nas mais diversas áreas.

1.7 - A reforma empresarial da educação

A conquista do setor empresarial na CF/1988 e na LDB 9394/1996 com o reconhecimento da educação como atividade lucrativa e conseqüentemente mercantil, a reforma do aparelho do estado delegando ao setor privado atividades sociais, a mudança de estratégia do BM para privatização da educação e a decisão neodesenvolvimentista de fortalecer o setor privado nos governos Lula e Dilma possibilitaram condições favoráveis à reforma do sistema educacional no sentido de sua mercantilização.

Se houve durante os governos do PT uma expansão geral das instituições de ensino superior, a maior parte dessa expansão ficou a cargo do setor privado em detrimento do público, que corresponde apenas a 25% das matrículas (LEHER, 2018). Os recursos destinados ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), criado durante o governo de FHC, foram significativamente ampliados a partir de 2010 chegando R\$ 32,2 bilhões de reais em 2016 (Idem). Esta foi uma política característica do período neodesenvolvimentista. Os estudantes são incluídos como consumidores de crédito e de serviço educacional mercantil. O Estado se coloca na posição de mediador que possibilita a inclusão através do consumo.

O Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado pela lei 11.096/2005, isenta de tributos as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas em troca da oferta de vagas a estudantes inseridos no programa. Nesta modalidade o Estado se coloca como o grande consumidor mercantil do serviço educacional. Ao abrir mão de arrecadação tributária o Estado compra vagas no setor privado e deixa de investir na expansão da oferta através de instituições públicas.

Se, inicialmente, o empresariado brasileiro foi o beneficiado desta indução do Estado, hoje, as corporações multinacionais avançam na oligopolização do ensino superior privado. Desde 2007 as corporações educacionais vêm abrindo capital e negociando ações nas bolsas de valores. A abertura de capital tem intensificado o processo de aquisições e fusões empresariais

no setor com a participação de fundos de investimentos estrangeiros com origem nos EUA (CHAVES, 2010).

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Sociais (OS) ampliaram significativamente sua influência através do estabelecimento de parcerias com o poder público nas três esferas da federação. A criação de Fundações empresariais dos mais diversos setores da economia com atuação na educação demonstra o interesse dos setores privados em ampliar ainda mais esta influência. Essas instituições privadas conformam coalizões empresariais que têm definido os rumos das reformas dos sistemas de ensino (LEHER, 2018)

As recentes reformas do Ensino Médio e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) dos ensinos médio e fundamental são fruto do lobby dessas coalizões. Estas reformas apontam no sentido da consolidação das políticas de parcerias do poder público com instituições privadas e da delimitação da educação na perspectiva da teoria do capital humano. Limitam a educação pública a uma qualificação precária para o trabalho, ampliam a formação através da educação à distância e promovendo a perda de autonomia do trabalho docente.

A constituição de PPPs (parcerias estabelecidas com base na lei 11.079/04) na educação também apontam para o caminho da mercantilização financeirizada e da privatização da educação. A formação de Sociedades de Propósito Específico (SPE) para administração de escolas construídas através de parcerias possibilita a comercialização das ações financeiras dessas empresas como será demonstrado nos capítulos seguintes.

1.8 - Considerações do capítulo

No mesmo período em que ocorria no Brasil a transição da ditadura empresarial militar para o regime democrático, as políticas neoliberais começaram a ser implementadas nos países do centro do capitalismo, após a primeira experiência latino americana no Chile, sob a ditadura de Augusto Pinochet. A sistematização dos princípios neoliberais conhecida como *Consenso de Washington* (1989), se dá um ano após a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Dessa forma, as reivindicações por democracia e efetivação de direitos sociais que mobilizaram movimentos massivos pelo fim da ditadura se conflitaram com as aspirações neoliberais já no processo constituinte.

A Constituição de 1988, fruto desse conflito, incorporou tanto as reivindicações por direitos sociais, por exemplo, a educação obrigatória e universal, como também as aspirações do empresariado pela ampliação de espaços para o lucro privado. Esta contradição se refletiu ao longo da década de 1990, com a reforma do Estado, no sentido da privatização, e os movimentos de resistência. O atendimento aos interesses do capital financeiro internacional e da burguesia brasileira, representados pelas diretrizes dos organismos financeiros internacionais e pelo bloco hegemônico no poder do Estado, se refletiu na transferência de funções do Estado para o mercado através de privatizações e concessões públicas.

A reforma gerencial do Estado introduzida pelo PDRAE adequou sua atuação aos mecanismos de mercado. O movimento desta reforma foi no sentido de o Estado deixar de ser o executor de políticas públicas, para se tornar o consumidor de serviços oferecidos, seja por empresas privadas mercantis, seja por Organizações Sociais e Organizações Sociais de Interesse Público. A regulação através da contratualização de resultados abriu espaço para que todas as atividades sociais exercidas como vistas à garantia de direitos passassem a ser consideradas efetivamente como atividades de mercado.

A regulação de mercado para as políticas públicas de educação, e demais políticas sociais, tomou forma no discurso do Banco Mundial através do uso do termo ‘parceria’ para designar a relação do Estado com diferentes organizações privadas. Sem precisar a distinção dessas relações, as ‘parcerias’ se tornam a estratégia principal do GBM para induzir a privatização nos sistemas educacionais. Ao nomear a CFI como principal promotora da relação entre governos e o setor privado, o GBM aponta que é com o setor privado mercantil que devem ser efetivadas as ‘parcerias’. Dessa forma a educação pública é vista como um nicho de negócios no mercado de serviços.

A relação do Estado brasileiro com o GBM durante os governos do Partido dos Trabalhadores, orientada pelo modelo neodesenvolvimentista, consolidou no país a política de parcerias na educação. A demanda por serviços sociais, aliada a regulação das políticas pelo mercado, garantem espaço para ampliação do capital. As corporações capitalistas por sua vez, atuaram e atuam através de coalizões empresarias na educação, como o ‘Todos pela Educação’, para a continuidade da reforma do Estado no sentido de uma abertura cada vez maior ao mercado.

As Parcerias Público-Privadas estão inseridas na estratégia neoliberal de recomposição do poder burguês. As parcerias são um instrumento de abertura das políticas públicas ao

mercado com o objetivo de ampliar os espaços de acumulação de capital. Esta absorção dos serviços públicos pelo mercado ocorre numa fase do capitalismo sob a dominância financeira. As atividades sociais que antes estavam sob ação direta do Estado passam a integrar diretamente o circuito de acumulação do capital. Como o atual padrão de acumulação coloca as atividades produtivas em função da dinâmica do capital financeiro, as atividades que visam ofertar serviços públicos financiados pelo Estado e executadas por empresas privadas também podem ser adequadas a dinâmica do capital financeiro. E as PPPs parecem ser um dos instrumentos para esta adequação.

2 - Parcerias na educação

Como visto nos documentos do Banco Mundial no primeiro capítulo faz parte da estratégia do BM não esclarecer sobre os diversos tipos de parcerias entre o setor público e o setor privado. Ao apresentarem as possibilidades de parcerias entre diferentes tipos de instituições e o Estado não aprofundam o que é efetivamente cada tipo de parceria estabelecida para oferta educacional.

Neste sentido se faz necessário distinguir os diversos tipos de relação entre o público e o privado que vem sendo considerados como parcerias público-privadas para posteriormente tentar identificar suas possíveis conexões. Este exercício não tem a pretensão de esgotar a análise de todas as formas de relação que vem sendo nomeadas como parceria público-privada na educação. Mas ao mesmo tempo a análise de nosso objeto impõe realizar a discussão sobre o uso do termo parceria público-privada nas pesquisas do campo educacional e nas legislações que regulamenta a relação entre o público e o privado no Brasil.

Com este intuito, o presente capítulo tem os seguintes objetivos: i) Apresentar uma análise crítica do modelo britânico de PPP usado como referencia para legislação brasileira e das primeiras experiências de parcerias público-privadas; ii) examinar e discutir a legislação brasileira que trata das PPPs; iii) analisar a produção acadêmica sobre as parcerias nos sistemas de ensino.

A discussão sobre as Parcerias Público-Privadas tem como referência as primeiras experiências adotadas no Reino Unido no final dos anos de 1980 e que serviram de modelo para a lei brasileira de PPP. A referência para esta discussão se baseia no estudo realizado por Dexter

Whitfield (2007) sobre as PPP no Reino Unido e a tipologia que o autor elabora sobre a privatização e a mercantilização a partir da análise das PPP.

Em seguida apresento e analiso a legislação que trata especificamente de PPP (Lei 11.079/04) e a situação do mercado de PPP no Brasil, que abrange uma diversidade de setores, mas, atualmente centrado no setor de serviços. Os governos têm-se utilizado do discurso do grande déficit de infraestrutura do país para estabelecer o controle mercantil dos serviços públicos. Também são analisadas as normas que regulamentam outras formas de relação entre o público e o privado no País, buscando estabelecer um comparativo entre as diferentes regulamentações.

Por último, apresento e analiso algumas pesquisas que trataram das parcerias entre o público e privado na educação brasileira.

2.1 - A origem britânica da PPP: privatização e mercantilização

Uma das principais inovações do governo neoliberal de Margaret Thatcher foi a criação da Parceria Público Privada como política pública. Inicialmente utilizada no fim dos anos de 1980 e início dos anos 1990 para viabilizar obras de infraestrutura no setor de transportes, como a reforma de rodovias e serviços de manutenção, pouco tempo depois foi expandida para setores de serviços públicos como saúde e educação. Segundo Whitfield (2007), até o ano de 2006 haviam sido assinados 750 projetos de PPP no Reino Unido, totalizando um valor de US\$ 130 bilhões de dólares, tendo como principal justificativa para a utilização da PPP a capacidade de captação de recursos do setor privado no mercado de crédito para financiar as obras públicas em comparação a pouca capacidade de financiamento do Estado em função da crise fiscal. Todavia, o mesmo autor aponta que para financiar as obras previstas nas PPPs as empresas privadas captam recursos através da aquisição de empréstimos junto a bancos públicos.

A lei de PPP (lei nº 11.079/04) no Brasil foi inspirada principalmente no modelo britânico. Semelhante ao processo de privatizações e desregulamentação econômica vivido no Brasil nos anos 1990, as PPPs na Inglaterra foram precedidas de mudanças legais de desregulamentação do mercado e delegação de serviços ao setor privado nos anos 1980 (PECI; SOBRAL, 2007).

Peci e Sobral (2007) ao analisarem comparativamente a lei brasileira e a britânica apontam para diferença na forma de nomear o tipo de relação que se pretende estabelecer entre o setor público e o setor privado. Na Inglaterra “as PPPs são definidas como uma relação de compartilhamento de riscos baseada numa aspiração consensual entre o setor público e o setor privado (incluindo o terceiro setor) de alcançar um resultado de política pública” (PECI; SOBRAL, 2007, p. 3).

O que se aproximaria do proposto pela lei de PPP brasileira seria, de acordo com os autores, o programa *Private Finance Initiative* (PFI) “que visa encorajar a realização de obras e a gestão de serviços públicos mediante o apoio do financiamento privado” (PECI; SOBRAL, 2007). É um programa voltado para construção de infraestrutura e operação de serviços públicos através de investimento do capital privado que é ressarcido ao longo da execução do contrato. Este ressarcimento pode ser através de cobranças de tarifas aos usuários, onde o projeto deve se auto sustentar, através do ressarcimento pelo poder público mediante a contabilização da quantidade de usuários, ou pela remuneração em função da qualidade do serviço prestado. Não existe, portanto, uma forma específica de contrato.

Este programa de PFI está inserido na conceituação mais ampla de PPP, sendo o primeiro voltado efetivamente para atração do capital a uma atividade a qual ele espera retornos financeiros. Os princípios do contrato de PFI seriam a transferência de riscos para o setor privado, sua remuneração pelos resultados contratualizados e o *value for money*. *Value for money* é o princípio de busca de eficiência do gasto público que se baseia numa avaliação previa do custo do serviço. Esta avaliação é feita pela comparação entre o custo do serviço realizado pela empresa privada e o custo do mesmo serviço realizado pelo poder público (PECI; SOBRAL, 2007). Para Whitfield (2006) esse levantamento não leva em consideração o alto custo da própria transação com contratação de consultores, taxas de acordos financeiros, gerenciamento de projetos e custos de aquisição e também a adequação do orçamento público ao pagamento das PPP.

Ao avaliar as PPP/PFI no Reino Unido e Austrália, Whitfield (2007) detectou impactos de longo prazo no setor financeiro e na democracia para o Estado. Os contratos de PPP/PFI, por terem longa duração, atravessando diferentes governos, acabam por engessar o planejamento público de forma intergeracional. Para ele a PPP/PFI tem papel central na estratégia de modernização neoliberal promovendo seus elementos chaves como:

[...] liberalização, abertura de mercados, desregulamentação dos mercados financeiros, reconfiguração do papel do Estado, privatização, consumismo, flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho e aumento do poder dos negócios na formulação de políticas públicas. (WHITFIELD, 2006, p. 8)

Aponta também o surgimento de fundos de investimento dedicados a compra de ações de concessionárias no mercado secundário. Ou seja, após a criação da concessionária como uma sociedade por ações o seu controle pode ser transferido através da mudança de propriedade das ações comercializadas no mercado financeiro.

O consórcio é de propriedade de um ou mais investidores de capital. Alguns desses participantes podem também ser contratantes que fazem parte do consórcio central, responsáveis por levar a cabo o processo de construção, projeto, gestão do projeto, com base numa contrapartida advinda do consórcio central. Outros podem ser investidores financeiros. O consórcio também é responsável por levantar financiamento, sob a forma de obrigações ou financiamentos bancários, a fim de pagar a construção e a operação do projeto. (PECI; SOBRAL, 2007, p. 2)

A propriedade de prisões, escolas e hospitais administrados por consórcios liderados por construtoras que assinaram o contrato com o Estado pode ser transferida no decorrer do contrato de acordo com o mercado de ações.

Nesse sentido a diretiva de serviços da União Europeia (UE) e o Acordo Geral de Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio (GATS/OMC) produziram a liberalização dos serviços (Whitfield, 2006). Desse modo, a nível global ocorre um forte aumento do lobby dos negócios em PPP, movimento este, também analisado por Susan Robertson (2012). Este processo de liberalização de serviços tem reflexo na educação considerada pela OMC como uma *commoditie* (LEHER, 2018).

Segundo os autores (Whitfield, 2007; Robertson, 2012), a liberalização de serviços e a implementação de PPP no Reino Unido, ao transferir a prestação dos serviços públicos do Estado para o setor privado, umas de suas consequências tem sido o declínio do emprego no setor público. Esta tendência também é apontada por Peci e Sobral (2007) como a substituição de investimentos no setor público por investimentos em PFI:

O programa PFI foi acompanhado de um caloroso debate acerca do impacto dos projetos PPP na diminuição dos gastos públicos. Antes do fim dos anos 1980, o aumento das despesas relativas ao PFI coincidiu com a diminuição dos gastos públicos capitais, sugerindo que os

necessários investimentos no setor público tinham sido substituídos por PFI. (PECI; SOBRAL, 2007, p. 6)

As análises (Whitfield, 2007) também apontam uma contraposição entre a justificativa governamental sobre a capacidade do parceiro privado em captar financiamento no mercado de crédito e como efetivamente o financiamento tem se dado, já que as parcerias analisadas foram totalmente financiadas pelo setor público. Isto porque o custo do financiamento no setor privado é de 1% a 3% mais caro que no setor público.

Para ele, apesar da crença na transferência do risco ao setor privado, o que ocorre de fato é uma grande transferência do risco para o setor público. O período ao qual o Estado se mantém atrelado a um contrato de longo prazo e o alto custo desses contratos engessam o planejamento do poder público que passa a ter dificuldades para se adaptar à possíveis mudanças da demanda por serviços.

Há, portanto, uma reestruturação do quadro institucional do Estado (ROBERTSON, 2012). Nesse sentido os estudos apontam também para falta de transparência dos contratos. A complexidade técnica dos contratos dificulta a participação das partes interessadas, como comunidade e trabalhadores do serviço público. Os usuários dos serviços perdem seu *status* de cidadania e são tratados apenas como consumidores dentro da lógica do mercado.

Ao analisar os contratos de PPP/PFI, Whitfield (2006) propôs uma nova definição de privatização. Considera que as privatizações podem ter começado com a transferência de propriedade do setor público para o setor privado, mas agora ela está inserida nos processos de modernização neoliberal. Considera como privatização “uma abrangente estratégia para reestruturar permanentemente o Estado de bem-estar e os serviços públicos no interesse do capital”(WHITFIELD, 1983 *apud*. WHITFIELD, 2006).

Ainda segundo este autor, a privatização como estratégia não pode ser compreendida separada da mercantilização como processo que “cria condições ideológicas e relações sociais pelas quais se desenvolve ainda mais a privatização”. Além disso, considera que a mercantilização é o processo pelo qual as forças de mercado são impostas nos serviços públicos, que tradicionalmente foram planejados, entregues e financiados por autoridades locais e governo. (WHITFIELD, 2006, p. 5)

As PPP são para o autor, uma forma abrangente de privatização na medida em que terceirizam o serviço público delegando ao setor privado o gerenciamento de instalações,

realizam a transferência de ativos públicos e privatizam a governança dos bens e serviços públicos através de conselhos de parcerias. Levando em consideração que a PPP no Brasil foi inspirada nas experiências internacionais estimuladas a partir do modelo britânico, analiso na sequência, a regulamentação das PPP no Brasil. Essa discussão também tem como objetivo servir de suporte para a análise, mais adiante, do contrato de PPP realizado pela Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (SMED-BH) para construção de Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs) e escolas de ensino fundamental no município.

2.2 – A regulamentação das “parcerias” no Brasil

2.2.1 – As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e as Organizações Sociais

As organizações consideradas públicas não-estatais tiveram sua regulamentação estabelecida na lei n.º 9.637/1998 (BRASIL, 1998) que instituiu a existência das Organizações Sociais (OS) a serem formalizadas através de contratos de parceria e pela lei 9.790/99 (BRASIL, 1999) que instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) a serem estabelecidas através de contratos de gestão. Ambas têm suas atividades reguladas pelo cumprimento de metas e avaliação de desempenho que condicionam o financiamento e a manutenção dos contratos (TEIXEIRA, 2017). Esta contratualização assume diferentes formas de parcerias na relação entre o público e o privado. A literatura sobre PPP aponta para a utilização desse instrumento legal por empresas através do discurso de Responsabilidade Social Empresarial (RSE) criando suas próprias OSCIP's ou realizando Investimento Social Empresarial (ISE) em entidades que não são diretamente vinculadas a empresa. Estas instituições tem tido grande influencia na determinação das políticas públicas em educação como indica a produção acadêmica sobre o tema. .

2.2.2 – O Programa Nacional de Desestatização e a Lei de Concessões

Além da regulamentação da atividade das organizações do terceiro setor o PDRAE (1995) se desdobrou no relançamento do Programa Nacional de Desestatização através da lei 9.491/97. Esta nova lei do PND, criada no governo de FHC (1995-2002), revogava a formatação anterior do programa, criada durante o governo de Fernando Collor (1990-1992) e dava a ele nova modelagem. Entre os objetivos do programa está a transferência para iniciativa privada de

atividades “inadequadamente exploradas pelo Estado”. Em consonância com o PDRAE as atividades que o Estado não deveria atuar comporiam o “*quarto setor*” e seriam aquelas onde a produção é voltada para o mercado, devendo ser privatizadas. O novo PND inseriu, em seu artigo 2º, parágrafo primeiro, entre as definições de desestatização a transferência de serviços públicos para a iniciativa privada. Em seu artigo sétimo o PND aponta que a transferência dos serviços públicos se dará através de concessão:

Art. 7º A desestatização dos serviços públicos, efetivada mediante uma das modalidades previstas no art. 4º desta Lei, pressupõe a delegação, pelo Poder Público, de concessão ou permissão do serviço, objeto da exploração, observada a legislação aplicável ao serviço.
Parágrafo único. Os princípios gerais e as diretrizes específicas aplicáveis à concessão, permissão ou autorização, elaborados pelo Poder Público, deverão constar do edital de desestatização. (BRASIL, 1997)

A concessão do serviço público de que trata o artigo sétimo do PND já havia sido regulamentado pela Lei nº. 8.987/95 (BRASIL, 1995), que abriu ao setor privado a exploração mercantil de serviços públicos através da cobrança de tarifas aos usuários. Na lei nº 8987/95 podem ser objetos de concessão serviços públicos precedidos ou não da realização de obras. Neste modelo de concessão o risco é assumido pelo setor privado considerado mais eficiente para prestação do serviço. A proposição inova em relação à legislação de contratação no serviço público até então regida pela Lei 8.666/93¹⁰, lei de licitações, que não previa a delegação de prestação continuada de serviços e nem a cobrança de tarifas. O processo de licitação e a contratação de obras públicas sem a prestação continuada de serviços continuava a ser regido pela Lei 8.666/93.

Por meio do PND os serviços públicos foram incluídos no processo de desestatização através de concessão pública. Os serviços públicos aí incluídos são aqueles considerados pelo PDRAE como típicos da exploração do mercado (citá-los) e que deveriam, portanto, ser privatizados. A política de concessão estava vinculada ao programa de privatizações do Estado em seu processo de reforma neoliberal no início do primeiro governo de Fernando Henrique

¹⁰ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Em seu artigo 1º essa lei “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2019.

Cardoso (1995-1998). A lei de PPP de 2004 será, no entanto, a lei de concessão que ampliará o escopo de serviços a ser entregue à exploração pelo mercado.

2.2.3 - A lei da Parceria Público Privada

Em 2004, já no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) a regulamentação sobre concessões sofre modificações com a aprovação da Lei Federal nº. 11.079/04 (BRASIL, 2004) que introduziu o instrumento da Parceria Público Privada no ordenamento jurídico brasileiro. Diferente da justificativa do PDRAE que tinha como fundamento a crença na qualidade superior do serviço privado frente ao público, a lei de PPP era justificada pela necessidade de resolução dos gargalos na infraestrutura nacional que impediam o desenvolvimento do País (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

A referida Lei considera como PPP duas modalidades de concessão: a) a *concessão patrocinada*, que além das tarifas cobradas ao usuário, será remunerada de forma complementar por contraprestação mensal (Art. 2º, §1º) paga pelo poder concedente (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). As concessões patrocinadas sem a presença de contraprestação mensal seguiriam sendo regidas pela lei 8.987/95. b) A *concessão administrativa*, que é remunerada exclusivamente por contraprestação mensal do poder concedente (Art. 2º, §2º). O pagamento de contraprestações mensais é um dos critérios que distingue as formas de concessão das PPP das demais concessões regulamentada na Lei 8.987/95.

Outra distinção estabelecida diz respeito à necessidade da conjunção de realização obras, compras de equipamentos e prestação de serviços para caracterização de PPP:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. (BRASIL, Lei 11.079 2004).

Conceitualmente, na justificativa do governo para a criação desse instrumento, a PPP se caracteriza como o fluxo de serviços públicos. Isto fica demonstrado na explicação dada por Fernando Haddad, então Assessor Especial do Ministro do Planejamento, durante audiência pública realizada na Câmara dos Deputados em 27 de janeiro de 2004 para dar esclarecimentos sobre o PL 2546/03, que deu origem à lei 11.079/04:

O conceito de PPP é relativamente simples de se entender: passa-se do conceito de contratação de uma obra, contrato por meio do qual a administração remunera o parceiro privado na medida em que a obra é executada. Essa é a forma tradicional de contratação de uma obra, você licita, contrata o vencedor do certame e passa a remunerá-lo a partir das medições feitas enquanto a obra vai sendo executada. Você sai desse conceito e parte para um novo conceito: a ideia de que não se está contratando a obra — a obra não é exatamente aquilo que imediatamente interessa ao Estado — e passa-se a contratar os serviços de um equipamento, o fluxo de serviços que um equipamento novo, construído, gera para a sociedade. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004)

Pode-se pressupor que em troca das obras a legislação possibilita a exploração do serviço público remunerada por contraprestação mensal. Efetivamente, a possibilidade de amortização das obras ao longo do período da concessão é considerada uma vantagem por desonerar o poder público. Dessa forma o longo prazo da concessão justifica-se pela amortização da obra, não podendo o contrato ser inferior a cinco anos ou superior a 35 anos.

Outro aspecto que consta na legislação que rege a PPP diz respeito à redução ou mesmo exclusão do risco do investimento privado na concessão de serviços públicos. Se na concessão comum o risco é assumido pela concessionária em troca da possibilidade de exploração do serviço público remunerado pela cobrança de tarifas, na PPP existe um complexo sistema de garantias ao parceiro privado. A Lei prevê a formação de um Fundo Garantidor de Parcerias (FGP) constituído de ativos públicos, além de outras formas de garantia, dentre elas a formação de uma empresa pública de direito privado que sirva de garantia à concessionária.

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

- I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;
- II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- III – contratação de seguro garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;
- VI – outros mecanismos admitidos em lei. (BRASIL, 2004, Lei nº. 11.079/04)

Cabe destacar a inclusão da figura denominada Sociedade de Propósito Específico (SPE) na legislação sobre a PPP. No artigo 9º do capítulo IV da lei de PPP a constituição da SPE pela empresa vencedora da licitação de concessão é uma condição para assinatura do contrato. O contrato de concessão é assinado entre o ente público e a SPE, sendo ela a concessionária responsável pela gestão da concessão.

Art. 9º Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.(BRASIL, 2004, Lei nº 11.079/04)

A SPE já era utilizada por corporações empresariais com o intuito de isolar uma determinada atividade empresarial do restante das atividades da corporação. A corporação é a proprietária das ações da SPE, mas a gestão da operação produtiva designada em seu objeto social é de responsabilidade da diretoria da SPE. Sendo autônoma com relação à corporação a SPE é uma sociedade anônima, ou seja, uma sociedade por ações que pode tomar a forma de sociedade aberta com ações negociadas no mercado mobiliário ou de sociedade fechada.

2º § A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado. (BRASIL, 2004, Lei 11.079/04)

Sendo uma sociedade anônima a SPE é regida pela lei 6.404/1976, que regula as sociedades por ações. Mesmo que no momento da constituição da companhia seu capital seja fechado, ela pode vir futuramente a requerer a abertura de capital na Comissão de Valores Mobiliários.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, a companhia é aberta ou fechada conforme os valores mobiliários de sua emissão estejam ou não admitidos à negociação no mercado de valores mobiliários. (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 10.303, de 31/10/2001) (BRASIL, 1976, Lei nº 6404/76)

Dessa forma, as empresas vencedoras de licitações de concessão administrativa, para estabelecer PPP, aportam recursos monetários, ou outros bens avaliados como ativos financeiros, para constituição de capital social de uma nova empresa, a SPE. O valor do capital social é representado pelo valor das ações da companhia.

Deve ser determinado no estatuto da SPE (como em qualquer sociedade anônima) se as ações da companhia serão “com valor nominal” ou “sem valor nominal”. As ações com valor nominal não podem ter valor inferior ao mínimo determinado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O valor das ações nominais é calculado através da divisão do capital social pelo número de ações emitidas.

Art. 12. O número e o valor nominal das ações somente poderão ser alterados nos casos de modificação do valor do capital social ou da sua expressão monetária, de desdobramento ou grupamento de ações, ou de cancelamento de ações autorizado nesta Lei. (BRASIL, 1976, lei nº 6494/76)

As ações sem valor nominal não tem essa determinação, podendo seu valor flutuar em função do mercado. Ainda assim, o valor das ações é relativo ao capital social, podendo ser modificado através de assembleia geral ou pelo conselho de administração:

Art. 14. O preço de emissão das ações sem valor nominal será fixado, na constituição da companhia, pelos fundadores, e no aumento de capital, pela assembleia geral ou pelo conselho de administração (artigos 166 e 170, § 2º). (BRASIL, 1976, Lei nº 6404/76)

Ainda assim, mesmo que a companhia seja por ações sem valor nominal, podem ser criadas classes de ações preferenciais com valor nominal:

§ 1º Na companhia com ações sem valor nominal, o estatuto poderá criar uma ou mais classes de ações preferenciais com valor nominal. (BRASIL, 1976, Lei nº 6404/76)

De acordo com Carvalho Filho (2018, p. 467), ao impor a SPE como concessionária em contratos de PPP “pretendeu o legislador colocar em apartado a pessoa jurídica interessada na parceria, de um lado, e a pessoa jurídica incumbida da execução do objeto do contrato, de outro”. Se por um lado entende o autor que esta separação proporciona um melhor controle do setor público sobre a empresa privada, por outro esta separação atende aos interesses do capital financeiro ao estabelecer uma separação entre gestão e propriedade. Esta separação é para Harvey (2018) uma característica da hegemonia do capital especulativo, que controla uma série de atividades que possam lhe dar retorno, encurtando o tempo de realização do valor.

Esse duplo papel produz, como Marx assinala, a distinção entre posse e gestão. Os acionistas exigem um retorno sobre o seu investimento de capital-dinheiro, e a gestão reivindica sua parte, em troca da organização ativa da produção. Uma classe de acionistas e investidores (capitalistas monetários) procura ganhos monetários decorrentes dos investimentos de capital-dinheiro à sua disposição. Essa classe acelera e comprime a conversão do mero dinheiro em capital-dinheiro. (HARVEY, 2018, p. 51)

Dessa forma a responsável pela gestão não é diretamente a proprietária das ações da SPE que usou seu capital para criá-la. Ela apenas adiantou o capital e passa a exigir o retorno de seu investimento o mais rápido possível. Esse aspecto da lei de PPP indica a financeirização do serviço público na medida em que a gestão do serviço está submetida à lógica da realização

do lucro financeiro. A possível elevação do capital social das empresas significa a elevação do valor das ações que podem ser negociadas no mercado.

Mesmo a companhia que se mantém com capital fechado poderá ser vendida em função da necessidade de liquidez da corporação que a controla através da propriedade de suas ações. A lei de PPP admite a transferência de propriedade da SPE durante a concessão mediante autorização do poder concedente.

1º § A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

4º § Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

5º § A vedação prevista no § 4º deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento. (BRASIL, 2004, Lei nº. 11.079/04)

Cria-se dessa forma um possível mercado privado de SPE, onde a única possibilidade do Estado assumir o controle de uma SPE é através de instituição financeira do Poder Público com a qual a SPE esteja inadimplente. Sendo assim esta formatação está voltada para o setor mercantil privado. Por lei é obrigatório que a empresa vencedora da licitação de concessão pública constitua uma SPE para administrar a concessão, situação análoga à descrita por Whitfield nas PPP do Reino Unido. Há a possibilidade da constituição de um mercado de ações vinculado à concessão de serviços públicos, na educação e em outras áreas. O quadro abaixo sintetiza e compara os principais aspectos na regulamentação das concessões e parcerias na legislação nacional.

Quadro 1 - Legislações sobre Parcerias

| OS e OSCIP | Concessão comum | Parceria Público Privada |
|---|-----------------------|--------------------------|
| Lei 9637/95 para OS Lei 9790/99 para OSCIP | Lei 8.987/95 | Lei 11.079/04 |
| O instrumento é o termo de parceria no caso de OS | Contrato de concessão | Contrato de concessão |

| | | |
|--|---|---|
| Instituições sem fins lucrativos | Empresas privadas com finalidade lucrativa | Empresas privadas com finalidade lucrativa; inserção da Sociedade de Propósito Específico como condição para eficácia do contrato. |
| O objeto são serviços sociais relacionadas a saúde e educação. | Objeto é a concessão de exploração de serviço público precedido ou não de obras | Objeto é o serviço público necessariamente precedido de obras |
| A remuneração se dá pelo pagamento do poder público em função do cumprimento de metas. | A remuneração se dá exclusivamente por cobrança de tarifas aos usuários | É dividido em duas modalidades de concessão. <i>Administrativa:</i> a remuneração é feita exclusivamente através de contraprestação mensal paga pelo poder público <i>Patrocinada:</i> além do pagamento da contraprestação mensal há cobrança de tarifa aos usuários |

Fonte: Elaboração própria a partir das Leis nº. 9637/95, 8.987/95, 11.079/04.

2.3 - O desenvolvimento do mercado de PPP no Brasil

Desde a promulgação da lei 11.079/2004 os contratos de PPP tiveram uma grande ascensão na implementação de políticas públicas, na indústria de serviços e na de construção de infraestruturas. Segundo o Ministério do Planejamento, entre 2006 e 2015, foram assinados 36 contratos. Esses totalizaram aproximadamente R\$ 90 bilhões de reais (Brasil, 2015). Destes, 31 se encontram em operação.

Quadro 2 –Evolução de PPPs 2004-2015

| | | |
|---------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Total de parcerias | | 36 |
| Estágio | Contrato assinado | 5 |
| | Em operação | 31 |
| Modelo | Concessão administrativa | 28 |
| | Concessão Patrocinada | 8 |
| Função Pública | Água e saneamento | 8 |
| | Saúde | 5 |
| | Esporte | 8 |
| | Mobilidade urbana | 7 |
| | Transporte | 2 |
| | Educação | 1 |
| | Habitação | 2 |
| | Administração | 2 |
| | Segurança pública | 2 |
| Valor total dos contratos | | R\$ 80.946.296.218,88 |

Fonte: elaboração a partir de dados do Ministério do Planejamento <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>. Acesso em: abril. 2019

Todos os contratos do quadro acima foram realizados entre empresas privadas e entes subnacionais, indicando uma escassez de contratos de PPP em operação realizados pela União. Nessa esfera administrativa apenas um contrato se encontra em operação. Pode-se inferir que o governo federal reservou para si o papel de fomentador da PPP aos demais entes federados.

O quadro demonstra o predomínio dos contratos administrativos, caracterizados pela remuneração exclusiva por contraprestação mensal, sobre os contratos de concessão patrocinada nos quais há alguma cobrança de tarifa aos usuários. Os desdobramentos que apontam as vantagens desse tipo de contrato serão vistos mais adiante ao se analisar a PPP no sistema municipal de ensino de Belo Horizonte.

Fica evidente que o volume de recursos mobilizados e transferidos da esfera pública para esfera privada levando em consideração apenas o valor total de contraprestações e aportes para realização de obras abriu ao empresariado um grande mercado a ser explorado. Considera-se ser este um importante papel da Parceria Público Privada, abrir o mercado e remunerar ações antes desenvolvidas pelo poder público.

2.4 - Os discursos legitimadores da criação das PPP

Dentre os organismos internacionais, o Banco Mundial (BM) é um dos que defendem a utilização de PPP como forma de atrair capital privado para investimento nas políticas educacionais. O BM argumenta que diante da insuficiência de recursos públicos o investimento privado poderia liberar o Estado para investir de forma focalizada nos mais pobres (Banco Mundial, 2011). Porém, tanto no Reino Unido, conforme demonstra Whitfield (2007), como no Brasil a maior parte dos investimentos em PPP foi realizado pelo próprio Estado.

No Brasil, a ausência ou deficiências na infraestrutura como impedimentos para o aceleramento do crescimento econômico foram justificativas para o uso de PPP (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Contudo, também foi defendida a PPP para a contratação do fluxo de serviços e não apenas para a realização de obras como já previsto na lei de concessões. Pode-se depreender disso, que apesar da justificativa de buscar sanar o déficit de infraestrutura a PPP oferecia em troca ao investidor privado a exploração de serviços públicos possibilitados pela instalação de novas infraestruturas.

Gestores públicos e intelectuais orgânicos do capital (RODRIGUES, 2015; REIS, 2012) também utilizaram o argumento neoliberal da maior eficiência do setor privado empresarial sobre o público para a defesa da PPP. Esta eficiência estaria relacionada à concorrência de mercado, mas também ao condicionamento do pagamento pelo Estado ao cumprimento de metas de eficiência quantificadas.

No município de Belo Horizonte (BH), o poder público justificou o uso da PPP na educação infantil alegando a necessidade de ter que expandir em um curto prazo a oferta de vagas nesta etapa da educação básica. Essa justificativa se dava em função da necessidade do município cumprir o disposto na Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006, que tornou obrigatória a oferta da educação infantil em creche e pré-escola para crianças de zero a cinco anos de idade.

Além da expansão de vagas o governo do município de BH repercutiu o argumento utilizado pelo BM de que ao terceirizar os serviços considerados “não pedagógicos” nas Unidades de Ensino, os diretores destas unidades teriam maior tempo para se dedicar às atividades pedagógicas. Este maior tempo de dedicação refletiria na melhoria do desempenho dos estudantes.

2.5 - A produção acadêmica sobre as parcerias público-privadas

Ao realizar o levantamento bibliográfico da produção acadêmica sobre o público e o privado na educação utilizando-se os filtros “público”, “privado” e “educação” foram encontrados 121 resultados na base de dados Scielo, 85 na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), e 225 trabalhos no Portal Capes de Teses e Dissertações. Desse vasto material foram selecionados para leitura e análise os estudos que abordavam o tema de forma ampla e que possibilitavam uma introdução geral ao estudo da relação público-privada na educação brasileira.

A partir desse levantamento geral foi realizada nova busca nas bases bibliográficas utilizando o termo “parceria público-privada”. Foram encontrados 53 trabalhos entre teses, dissertações e artigos. Após uma primeira leitura, os trabalhos foram agrupados em três categorias tendo como referência os objetos das parcerias investigadas nos trabalhos. Desse modo, os estudos foram classificados a partir de três categorias, a saber: gestão; oferta de vagas; construção e operação de unidades escolares (lei 11.079/04). Essa escolha metodológica se deu com o objetivo de averiguar a abrangência do uso do termo parcerias nos trabalhos, seja como forma de relação entre o público e o privado na política educacional, seja como categoria de análise desta relação.

A partir dessa classificação 38 trabalhos referem-se à discussão das parcerias no âmbito da gestão educacional, 10 discutem a parceria na oferta de vagas e 5 estudam a parceria para construção e operação de unidades de ensino. Em função do nosso objeto da pesquisa foram classificados em separado os trabalhos que tratam das parcerias público-privadas na educação infantil. Estes trabalhos totalizaram 12, sendo 2 relativos à gestão, 8 à oferta de vagas e 2 à construção e operação de unidades de ensino.

2.5.1 - As parcerias na gestão de sistemas educacionais e escolas

No primeiro capítulo dessa dissertação procurei discutir as redefinições na relação entre o público e o privado, mais especificamente, entre o Estado e setores privados a partir de uma análise do contexto econômico e político das três últimas décadas no Brasil. Em consonância com essa contextualização histórica, mas também creditando as transformações nas relações acima referidas à crise estrutural do capitalismo, Vera Peroni (2012), por exemplo, afirma que as mudanças ocorridas na relação entre o público e o privado nas políticas educacionais são a materialização das transformações do Estado em um momento particular da história. A crise estrutural possibilitou a emergência tanto da ideologia neoliberal como de alternativas à crise como a Terceira Via. Tanto o neoliberalismo quanto a Terceira Via, na opinião da autora, compartilham do mesmo diagnóstico para a crise econômica do final dos anos de 1970 ao considerar o Estado como responsável pela crise. Apesar de diferenças superficiais entre estas duas correntes na forma de tratar o Estado, com o neoliberalismo prescrevendo sua redução máxima e a Terceira Via sua reforma, elas convergem na adoção do gerencialismo para administração pública.

De acordo com Peroni (2012) a administração pública sempre refletiu o mercado, incorporando o gerencialismo taylorista na busca da racionalização produtivista com o estabelecimento de padronização em larga escala como o uso de materiais didáticos apostilados. Porém há uma modificação do gerencialismo estatal promovida pelo contexto de crise estrutural do capital. O atual gerencialismo teria como fundamento a reestruturação produtiva, que descentraliza a produção e flexibiliza as relações produtivas, colocando-as em função de metas a serem atingidas.

Outro fundamento do gerencialismo vem da corrente neoliberal da *Public Choice*. Esta corrente compreende como ideal de organização social a busca individual da satisfação de interesses. Dessa forma o público esclarecido deve ter a possibilidade de efetivar a melhor escolha para realização de seus interesses à semelhança do ideal de livre mercado. Ao tratar dos serviços públicos a escola da *Public Choice* busca identificar nas constituições dos Estados os mecanismos que estando fora do mercado possibilitam a realização de escolhas semelhantes ao mercado, estabelecendo o que chamam de quase mercado.

Para Arelaro (2007) este novo gerencialismo foi plenamente incorporado a administração pública no Brasil a partir da EC n°. 19/1998 que implementou a Reforma do

Aparelho do Estado no governo FHC. A reforma institucionalizou a descentralização da execução das políticas públicas delegando esta função para instituições privadas, sejam elas do mercado através de concessões públicas, ou “pública não-estatal”, através de termos de parcerias ou contratos de gestão. Ao mesmo tempo passa-se a ter como parâmetro de qualidade do serviço público o cumprimento de metas e prazos contratualizados.

A padronização curricular iniciada na década de 1990 com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e a constituição de sistemas nacionais de avaliação da educação¹¹ são entendidas como mecanismos de informação do público para efetuar escolhas. Mesmo que não apareçam como objetivos explícitos as avaliações padronizadas produziram o ranqueamento dos resultados educacionais, que, por um lado serviria como parâmetro de qualidade para pais e famílias, e, por outro, serviria para o estabelecimento de objetivos educacionais mínimos esperados pelo empresariado para a formação da força de trabalho nas escolas públicas.

Ainda segundo Arelaro (2007) a divisão das responsabilidades entre os entes da federação na oferta educacional prevista na LDB Lei n°. 9394/1996 transferiu para os municípios o ensino fundamental e a educação infantil e o interesse dos municípios em acessar novos recursos através do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) instituído em 1997 favoreceram uma municipalização abrupta do ensino fundamental, com isso as prefeituras não tiveram tempo para se organizarem e planejarem a sua expansão. Passando, em um curto espaço de tempo, a sofrer pressões para ampliar a oferta de vagas, bem como pela melhoria da qualidade do ensino entendida como resultados quantitativos nas avaliações nacionais. Ainda segundo a autora, o fato de não terem constituído os instrumentos de gestão necessários para responder às crescentes demandas educacionais, abriu-se nos municípios espaços para as parcerias com instituições privadas entendidas como parâmetro de excelência.

As pesquisas realizadas apontam para dois tipos de interferência na gestão de sistemas municipais de ensino através de parcerias público-privadas: a introdução de tecnologias de gestão voltada para resultados e a aquisição de material didático. A introdução da gestão por resultados tem sido realizada através de parcerias com OS's ou OSCIP's. A aquisição de material didático é realizada tanto com instituições sem fins lucrativos como com fins lucrativos.

¹¹ SAEB, ENEM E ENC. Criados no governo FHC.

Adrião *et al* (2009) demonstra a abrangência de parcerias para aquisição de sistemas de ensino. Estas parcerias se deram majoritariamente em municípios pequenos com no máximo 50 mil habitantes. Dos 645 municípios paulistas 161 informaram ter adquirido “sistema apostilado”. Tal fato reforça o argumento de que a fragilidade dos municípios ao assumir a oferta do ensino fundamental possibilitou maior espaço para a atuação do setor privado na educação pública.

A pesquisa desenvolvida busca demonstrar que ao se adotar sistemas apostilados o setor privado mercantil interfere e condiciona as políticas públicas de educação de todo o sistema de ensino municipal. Esta interferência aponta para uma relação diferente da simples compra de material didático. Em função disso, os autores justificam o uso do termo parceria público-privada para indicar um novo tipo de relação entre o público e o privado na educação básica:

Acreditamos, também, que a análise das relações entre os setores público e privado não pode se limitar à sua caracterização jurídica, ainda que este aspecto não deva ser negligenciado. É o conjunto de responsabilidades compartilhadas ou transferidas do setor público para a instituição privada, bem como a centralidade das atividades previstas nesta transferência para a consecução de políticas públicas que consubstanciam a natureza da parceria. (ADRIÃO *et al.* 2009, p. 802)

Ao adquirir sistemas de ensino os municípios transferem para organizações privadas funções do poder público como formação de docentes e acompanhamento de suas atividades, produção e distribuição de material didático e realização de avaliações internas e externas. Estas atividades passam a estar subordinada a lógica mercantil das empresas que as oferecem. Tal subordinação se evidencia na padronização do material didático para todas as escolas e na sua baixa qualidade quando comparado ao material utilizado nas escolas privadas pertencentes às mesmas empresas que os fornecem aos sistemas municipais de ensino.

A pesquisa realizada pelos referidos autores também destaca a origem e a evolução das empresas. Elas geralmente se formaram a partir de cursos livres preparatórios para pré-vestibulares que ao crescerem seu capital se transformaram em escolas de diferentes etapas da educação básica e passam a adquirir escolas privadas menores. Na sequência passam a se expandir por meio da venda de franquias. Apenas no início do século XXI passam a vender de seus “sistemas de ensino” para escolas públicas. Trata-se de um movimento de expansão de mercado por parte de empresas monopolistas que avançam sobre a educação pública e que detém mais de 80% das matrículas no ensino fundamental, em um contexto de estagnação do crescimento de matrículas na rede privada nesta mesma etapa do ensino (ADRIÃO *et al.* 2009).

Além disso, empresas que tem seus negócios em atividades completamente alheias à educação também têm atuado na oferta de materiais didáticos. Em alguns casos, isso por meio de entidades e/ou organizações sem fins lucrativos controladas por elas. Esta atuação está inserida no que tem sido denominado como Responsabilidade Social Empresarial (RSE). A RSE é a busca feita por empresas por vincular sua marca a uma atuação social. Muitas passaram a ter a educação como atividade social prioritária com o direcionamento da ideologia neoliberal do capital humano.

As empresas formam o Estado ampliado frente ao Estado restrito (aparelho burocrático). O Estado ampliado define a forma de produção e suas relações sociais. Suas ações sempre se refletiram no Estado restrito, porém a RSE vem significando a redução do Estado restrito frente ao estado ampliado com a generalização das práticas de mercado como referencia para o Estado restrito (SILVA, SOUZA, 2009).

A vinculação da marca da empresa a atuação social tem o papel de agregar valor a suas ações financeiras ou se apresentar de forma positiva ao público consumidor. Essa atuação se dá de diferentes formas: através do repasse de recursos financeiros a entidades do terceiro setor, da criação de entidades do terceiro setor ou do estímulo ao trabalho voluntário.

No caso das parcerias público privadas na educação a atividade de RSE vem ocorrendo por meio das entidades de terceiro setor criadas pelas próprias empresas. Suas ações buscam criar conexões entre a lógica empresarial e as atividades na escola

Os “conteúdos” da lógica empresarial são veiculados por meio de codificações presentes nas ações da empresa na escola. Estes preconizam a retenção dos princípios que sustentam a hegemonia do capital, por meio da maximização da produtividade dos mais “capazes” ou dos mais “aptos”, dos dispositivos da disciplinarização e, ainda, pela dimensão meritocrática. (SILVA; SOUZA, 2009, p. 786)

As pesquisas buscam analisar como parcerias público-privadas, no âmbito da RSE, diversos programas/ações estabelecidas entre diferentes governos estaduais e municipais com o Instituto Unibanco, a Fundação Vale, a Fundação Lemann e Instituto Itaú Social. No caso do Instituto Unibanco seu projeto mais eminente de parceria público-privada é o Programa Jovem do Futuro. A inserção da lógica empresarial no sentido apresentado por Silva (2009) é realizada em conjunto com diversos instrumentos de controle

(...) seleção de profissionais na Secretaria de Educação, segundo perfil determinado; padrão de formação do curso de Gestão Escolar para Resultados ao grupo gestor; análise e aprovação do plano de ação da escola ao PJJ

[Programa Jovem do Futuro] pelo Supervisor da Secretaria de Estado de Educação, antes de ser enviado ao MEC; acompanhamento da execução do Programa pelo Supervisor do PJJ; acompanhamento pelo Sistema de Gestão de Projetos no Ambiente Virtual de Aprendizagem gerenciado pelo IU [Instituto Unibanco]; indicação de metodologias e materiais pedagógicos padronizados, aos professores, alunos e comunidade escolar; ênfase na premiação. (CANALE, 2016, p. 7)

Da mesma forma, a Fundação Lemann tem como seu principal objetivo “modernizar” a gestão pública na educação (MIRANDA, 2013). Este objetivo vem sendo perseguido através da formação de gestores. De acordo com a pesquisa de Miranda (2013) até 2010 já haviam sido treinados pela Fundação Lemann 1500 gestores de escolas públicas.

Além das entidades do terceiro setor criadas diretamente por grandes grupos empresariais tem destaque nas pesquisas sobre as parcerias a atuação do Instituto Ayrton Senna (IAS) na educação pública. Sua relação com a RSE se dá pelo financiamento de empresas. Chama atenção que além de bancos como o Itaú, o instituto receba apoio de empresas privadas de ensino como o Grupo Positivo que, como apresentado anteriormente, vende seu sistema de ensino para as redes públicas.

Os estudos têm apontado abrangência da atuação do IAS em todo o território nacional. Foram encontradas pesquisas sobre sua atuação nos estados do Pará (SOUZA, 2013), Maranhão (OLIVEIRA, 2013) e Pernambuco (COSTA, 2013). Certamente a abrangência de sua atuação não se limita a esses estados. As pesquisas investigaram o Programa Gestão Nota 10. Da mesma forma que as instituições do terceiro setor criadas por empresas, este programa introduz a gestão gerencial nas escolas públicas, estimula a competição entre turmas e escolas, insere a lógica mercantil de busca por resultados, além de responsabilizar diretamente os professores em caso de fracasso nos resultados.

A semelhança nas proposições para gestão da educação pública dessas diferentes instituições adquire um caráter de consenso programático nos resultados das pesquisas que trataram da coalizão empresarial *Todos Pela Educação* (TPE). Em consonância com o documento do Grupo Banco Mundial (GBM), “Pacto Mundial Educação Para Todos”, o TPE defende a universalização da educação básica até 2022. Para isso promove a estratégia preconizada pelo GBM de promover parcerias entre o setor privado e o Estado.

Criado em 2006 o *Movimento Todos Pela Educação* materializou suas propostas no documento “Todos Pela Educação: rumo a 2022”. Neste documento a perspectiva gerencialista aparece ao tratar alunos e suas famílias como clientes que tem direito a educação de qualidade.

Nesse sentido, governos e gestores públicos devem estabelecer parcerias com o setor privado empresarial e organizações da sociedade civil a fim de atingir as metas estabelecidas em função dos diagnósticos levantados a partir das avaliações nacionais da educação.

O TPE é considerado a coalização empresarial que teve na última década maior influência na definição de políticas educacionais (LEHER, 2018). O governo federal incorporou o conteúdo do documento “Todos Pela Educação: rumo a 2022” ao “Plano de Metas Compromisso de Todos Pela Educação”, instituído pelo decreto nº 6094/2007 (CABRAL, 2015). Ao inserir as parcerias público privadas entre as diretrizes para que os entes da federação alcancem as metas previstas neste decreto, o governo as eleva a condição de política pública para educação básica (PERONI, 2012)

2.5.2 - Parcerias para oferta de vagas

A maioria das pesquisas que tratam de parcerias para oferta de vagas tem como foco a educação infantil. Nesta etapa da educação básica a maior parte das parcerias pesquisadas é realizada entre instituições sem fins lucrativos e as prefeituras. No entanto, também foi encontrado estudo que evidencia a existência parcerias em que escolas privadas *stricto sensu* recebem subvenção pública através de programas de bolsas (DOMICIANO, 2009).

Não é novidade a relação entre o público e o privado para oferta da educação infantil. O próprio cuidado com crianças na primeira infância, entre zero e seis anos, em instituições próprias de ensino só veio a ter tratamento pedagógico na década de 1970 (DOMICIANO, 2009). Até então as instituições que o faziam tinha motivações relacionadas à saúde, a assistência social e ao higienismo. Apenas na Constituição de 1988 que o atendimento em creches e pré-escolas é reconhecido como parte da educação básica constituindo-se em um direito social das crianças e suas famílias.

Na maior parte de nossa história republicana, podemos afirmar que os governos não se preocuparam com a construção de uma rede pública de educação infantil. O atendimento em creches e pré-escolas, sempre foi majoritariamente realizado por instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais. Estas instituições na maioria das vezes tiveram subvenção pública e de particulares. Mas, sem conseguir atender a demanda presente na sociedade.

Segundo Domiciano (2009), a ausência de políticas públicas para o atendimento a essa demanda levou à emergência de movimentos populares que reivindicavam a construção e o atendimento das crianças pequenas em creches. Diante da ausência do poder público no atendimento às reivindicações dos movimentos populares, estes, passaram a organizar as creches comunitárias. Diante dessa situação, o autor afirma que os movimentos enfrentaram uma situação contraditória, de um lado, a participação do poder público, no final da década de 1970 e nos anos de 1980, com políticas de subvenção às creches comunitárias, por outro lado, o fato de a luta por direitos estar vinculada nesse período a luta por democracia e autonomia em relação às instituições centralizadas do Estado.

A existência de uma grande demanda social por educação infantil e de uma oferta realizada, majoritariamente, por instituições sem fins lucrativos fez com que a inclusão na Constituição de 1988 da educação infantil como direito à educação básica, bem como a possibilidade de subvenção pública às instituições sem fins lucrativos fosse considerada uma conquista reivindicada pelos movimentos pró-creches. Contudo, os movimentos nunca abandonaram a reivindicação da expansão da oferta nas redes públicas de ensino.

A LDB 9394/96 ao referir-se a utilização de bolsas em escolas privadas sem fins lucrativos o faz em caráter provisório, considerando que o ente federativo responsável pela oferta pública da educação infantil deverá envidar esforços para a expansão do atendimento na rede pública. No entanto, o que se observa é a perenidade da utilização de creches e pré-escolas privadas conveniadas (DOMICIANO, 2009; ABDALA, 2016; CASAGRANDE, 2012). A ausência do poder público na oferta direta da educação infantil, transferindo a competência pelo atendimento às escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, é reforçada pela reforma gerencialista do Estado. Na discussão anterior, os estudos relacionaram a presença e/ou crescimento do número de parcerias público-privadas nos sistemas e redes de ensino públicas com o aumento das atribuições/responsabilidades na gestão destes. No caso da educação infantil, a definição da competência dos municípios no atendimento a esta etapa da educação básica também é considerada como um dos fatores de expansão de convênios com a rede privada (CASAGRANDE, 2012).

Os estudos também analisaram os efeitos do Fundo de Manutenção e Financiamento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) na expansão da educação infantil. A sistemática do FUNDEF ao deixar de fora a educação infantil, privilegiando o repasse de recursos financeiros para o ensino fundamental, fez com que os municípios

buscassem formas consideradas mais baratas de ofertar vagas nesta etapa do ensino. A obrigatoriedade de atender a demanda da educação infantil determinada pela LDB/1996 e a escassez de recursos incentivou o aumento do número de convênios com instituições privadas sem fins lucrativos entre os anos de 1997 e 2006 (DOMICIANO, 2009).

Já o Fundo de Manutenção e Financiamento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado por meio da Emenda Constitucional n°. 53/2006 incluiu a educação infantil. Os estudos realizados em redes de ensino no Estado de São Paulo apontam para uma estabilização do número de matrículas nas escolas privadas conveniadas, como também, apontam dificuldades quanto à contabilização das matrículas no setor privado e no setor público de educação infantil (ABDALA, 2016; CASAGRANDE, 2012; DOMICIANO, 2009), devido, à contagem de matrículas efetivadas em instituições privadas conveniadas como sendo matrículas em instituições de ensino públicas. Tal contagem por parte das prefeituras seria estimulada pelo fato do repasse dos recursos do FUNDEB se darem por matrícula na rede pública.

2.5.3 - Estudos sobre a PPP (lei 11.079/04) na educação

No levantamento da produção acadêmica encontramos apenas duas dissertações que estudam a implementação da PPP instituída pela lei federal 11.079/04 na educação pública. A dissertação defendida por Reis (2012) e realizada no âmbito de um Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, e a dissertação defendida Rodrigues (2015), realizada no Mestrado em Administração Pública. Ambos os trabalhos tratam da PPP realizada pela Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte com o Grupo Odebrecht para construção e operação de UMEIs.

Reis (2012) considera que o objetivo da PBH ao propor a PPP seria reduzir o déficit de atendimento da educação infantil através da expansão da rede municipal. Segundo Reis (2012) em 2012 a Rede Municipal de Ensino (RME/BH) atendia 44.000 crianças de zero a seis, sendo 50% através da rede própria e 50% através de instituições conveniadas. Essa grande presença de instituições conveniadas se manteve, segundo o autor, mesmo após uma grande expansão da rede pública partir de 2003 quando a PBH iniciou o processo de construção de Umeis através

de contratos administrativos. Entre 2003 e 2011 o PBH ampliou de 2.500 para 20.000 o número de vagas ofertadas através de sua rede própria.

Apesar de estimar que o custo de construção e operação das novas Umeis por meio da PPP seria superior em 24,3% do que as Unidades construídas por contratos administrativos, Reis (2012) considera que este custo seria compensado pelos benefícios que o novo método poderia trazer. Na sua análise, um dos benefícios consistiria na “desburocratização” do trabalho de diretores das escolas ao terceirizarem para a empresa parceira as tarefas administrativas relacionadas à manutenção física das Unidades de Ensino. Rodrigues (2015) estimou um aumento no tempo para os gestores se dedicarem às tarefas pedagógicas em 25%. Este autor considera, que a PPP poderia ter um impacto positivo no desempenho educacional das crianças atendidas.

Outro aspecto destacado refere-se à redução do tempo de construção das Unidades de Ensino, para Reis (2012) um dos problemas dos contratos administrativos anteriormente utilizados para construção de Umeis era o não cumprimento dos prazos de entrega das obras. Este descumprimento dos prazos acarretava constantes aditivos aos contratos de construção. Rodrigues (2015) afirma que todas as unidades construídas pela PPP foram entregues nos prazos estabelecidos tendo um custo 15% superior aos contratos administrativos ou contratos tradicionais.

Além disso, Rodrigues (2015) também considera que a PPP estimula a eficiência e eficácia na prestação de serviço pela concessionária, devido à vinculação do pagamento da contraprestação mensal ao desempenho da concessionária. Esta vinculação se daria em função do cálculo da contraprestação mensal ser feito pela mensuração de um coeficiente chamado Fator de Desempenho (FD). O FD é construído a partir de avaliações periódicas da qualidade do serviço. O autor demonstra incorporar de forma pouco crítica a remuneração por desempenho preconizada pela gestão gerencial.

2.6 - Considerações do capítulo

A análise da literatura sobre ‘parcerias’ evidencia alterações significativas na relação entre o Estado e a sociedade no Brasil com a reforma gerencialista iniciada pelo PDRAE em 1995. Desse modo, mudanças na relação entre o público e o privado na educação brasileira também são destacadas nos estudos sobre as políticas educacionais a partir dos anos de 1990.

A introdução da gestão por resultados, a descentralização e/ou terceirização das atividades e serviços públicos, a presença cada vez maior de organizações privadas na formação e na gestão da educação pública, dentre outros aspectos, denotam a redução e/ou apagamento das fronteiras entre o público e o privado no Brasil.

A identificação e definição das parcerias público-privadas na legislação, bem como a análise dos estudos produzidos sobre o tema tiveram como objetivo compreender os significados dessa nova estratégia de relação entre o Estado e os setores privados na educação. Desse modo, tanto na forma de OSCIP, OS e convênios com entidades sem fins lucrativos, como na forma de concessões a empresas privadas, as parcerias público-privadas realizam a transmissão da lógica do mercado ao setor público.

Ao interferir na gestão pública através da RSE com o uso de fundações empresariais, as empresas privadas tem adequado o Estado aos seus interesses na educação, desde a adequação da força de trabalho às novas necessidades de exploração da mais valia até a abertura de novas fronteiras para o mercado com a privatização dos serviços públicos. A privatização e a mercantilização são dessa forma categorias de análise interconectadas e necessárias para compreensão das atuais mudanças na relação entre o público e o privado na educação.

A definição de PPP utilizada no Reino Unido está em consonância com esta estratégia ampla de usar diversas formas de relação com o setor privado para inserção da lógica do mercado aos serviços públicos. Porém, a distinção do PFI como uma das formas de PPP indica a abrangência desta estratégia. Além da transferência de serviços públicos para ONGs, as PPP são, através do PFI, transferência da execução dos serviços públicos para empresas privadas mercantis. Nesta modalidade fica clara a relação entre PPP e o mercado financeiro na medida em que os consórcios empresariais que assumem escolas, hospitais e presídios são companhias com ações negociadas na bolsa de valores.

A justificativa da abertura para o capital privado se dá pelo discurso da crise fiscal do Estado. Segundo essa justificativa o Estado não teria condições de realizar investimentos em obras de infraestrutura pública. Dessa forma, atrai o capital privado oferecendo em troca dos investimentos privados em infraestrutura a concessão de explorar de forma mercantil os serviços públicos. Porém, uma das críticas a este modelo, é a de que os recursos financeiros captados pelos empresários são concedidos por instituições públicas. Portanto, os recursos necessários para construção de infraestrutura pública são providos pelo próprio Estado. Torna-

se dessa forma um mecanismo de transferência dos serviços públicos ao mercado, ampliando o espaço para valorização financeira do capital.

Este modelo de PFI é o que serviu de base para lei de PPP no Brasil, com a mesma justificativa de atração de investimentos públicos para realização de obras de infraestrutura. Em pouco tempo, as PPPs no Brasil se transformaram num grande nicho de negócios movimentando bilhões de reais. Porém, da mesma forma que no modelo que serviu de referência, o foco está na contratação de serviços por um longo período. Ao incluir na legislação as SPE para gestão de concessões, a lei 11.079/04 reproduz a vinculação da prestação de serviços públicos ao mercado financeiro, por terem a forma de Sociedades Anônimas e poderem negociar ações na bolsa de valores.

As pesquisas que trataram da PPP em Belo Horizonte carecem dessa perspectiva crítica. Naturalizam a relação entre o público e o privado e reforçam o argumento neoliberal de que não há alternativa. Ao desvincularem a terceirização da manutenção das Unidades de Ensino, dos mecanismos de reprodução do capital que ela introduz, através da privatização e da mercantilização do serviço público, não identificam a submissão da educação pública aos interesses do capital financeiro especulativo. Esta é a dimensão que procuramos analisar no contrato da PPP em Belo Horizonte.

3- A implementação da PPP na educação infantil de Belo Horizonte

Este capítulo tem por objetivo discutir a PPP no contexto da educação infantil de Belo Horizonte. Para isto apresento o histórico da oferta da educação infantil pela Prefeitura de Belo Horizonte tendo como foco a evolução do número de matrículas. Em seguida analiso a relação entre a proposição da PPP e o discurso gerencialista na administração pública municipal, contido no Programa BH Metas e Resultados (PBHMR), programa esse, implementado nos governos do Prefeito Marcio Lacerda (2009-2016). O capítulo discute também o processo de modelagem da licitação e do contrato de concessão administrativa (PPP) realizado através de consultoria da Corporação Financeira Internacional. Por fim, discute a participação do Grupo Odebrecht S.A, vencedor da licitação e a criação da Sociedade de Propósito Específico - SPE Inova BH como concessionária responsável direta pela PPP.

3.1 – A obrigatoriedade da educação infantil na legislação nacional

A Constituição Federal aprovada em 1988 (CF/1988) determinava em seu artigo 208, inciso IV, que é dever do Estado a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. A Emenda Constitucional n.º. 53/2006¹² incluiu no texto da CF/1988 o termo Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, dividida em creche e pré-escola e reduziu para 5 anos o limite de idade para o atendimento na Educação Infantil. Com a Emenda Constitucional n.º59/2009 a educação brasileira se torna obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade, incluindo desse modo a Educação Infantil pré-escolar e o Ensino Médio na obrigatoriedade, o que conseqüentemente responsabiliza a autoridade competente por sua oferta

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [alterado pela EC 59]

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; [alterado pela EC 53]

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. (BRASIL, CF/1988)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 - LDB n.º. 9394/96 em sua seção II caracterizou as finalidades da Educação Infantil e determinou seus objetivos. Determinou também sua divisão etária entre creche de 0 a 3 anos e pré-escola de 4 a 6 anos, com redução para 5 anos após modulação da Lei n.º. 12.796/2013¹³

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;
II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

¹² Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (BRASIL, 2006)

¹³ Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. (PLANALTO, 2019)

O artigo 211 da CF/1988 determina a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre os entes da federação. A União deve assegurar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais para a garantia da qualidade e da oferta obrigatória. Dá prioridade ao ensino regular e estipula a colaboração federativa para assegurar a universalização do ensino obrigatório (de 04 a 17 anos). Na divisão de responsabilidades para oferta do ensino estabelece a prioridade no atendimento da educação infantil à esfera municipal

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

(...)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, CF/1998)

A LDB n°. 9394/1996 também trata da divisão de responsabilidades incidindo ainda mais no dever do município com relação à oferta da educação infantil

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, estabelecido pela Lei n°. 13.005/2014, prevê a universalização da educação pré-escolar até o ano de 2016 e o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches até 2024:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.(BRASIL, 2014)

A partir da CF/1988 o direito a educação infantil vem sendo progressivamente ampliado na legislação educacional, cuja oferta deverá ser assegurada como obrigação do poder público. A legislação, estabelece, portanto, a colaboração entre a União, os estados e os municípios para atingir os objetivos de ampliação da oferta da Educação Infantil, responsabilizando diretamente os municípios por sua execução e organização. E ao inserir a pré-escola na obrigatoriedade responsabiliza diretamente as autoridades municipais por sua oferta. Esta obrigatoriedade se torna imediata e é refletida no PNE 2014-2024 em sua meta 1 de universalização da oferta até o ano de 2016. Esta urgência reflete a necessidade de se atender ao direito das crianças a esta etapa do ensino que pode ser perdido caso o poder público não lhes assegure o pleno acesso, implica também na adoção de políticas públicas pelo ente responsável para o cumprimento da determinação legal e garantia do acesso ao direito.

3.2 - A oferta da educação infantil no município de Belo Horizonte

A trajetória da oferta da educação infantil no sistema municipal de ensino de Belo Horizonte acompanha a história da municipalização e de transição de um modelo de assistência social para o de responsabilidade dos órgãos públicos de ensino. Nessa trajetória também se sobressai a oferta por meio dos convênios com entidades filantrópicas, comunitárias e confessionais, situação essa, que tem se modificado nos últimos 15 anos com a expansão da rede pública de ensino.

Até a década 1970 o cuidado com a criança realizado em creches estava voltado para a assistência a crianças pobres, majoritariamente de zero a três anos, enquanto a educação pré-primária, era entendida como um preparo para o ingresso na educação primária, sendo portadora de maior centralidade e preocupação com aspectos pedagógicos no ensino das crianças de 4 a 6 anos (DOMICIANO, 2009).

Conforme demonstra Domiciano (2009), a criação de uma Coordenação de Educação Pré-escolar no Ministério da Educação e Cultura em 1974 teria dado início às “ações nacionais de caráter educativo” para crianças de 4 a 6 anos. Porém, o primeiro programa de abrangência e ramificação nacional para manutenção de instituições de cuidado coletivo de crianças foi o *Projeto Casulo* criado pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1977 (DOMICIANO,

2009). Este programa estava em consonância com as diretrizes de organismos internacionais como o Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) que preconizavam, nesse momento, a massificação do atendimento através de alternativas de baixo custo baseadas no conveniamento com instituições filantrópicas e com o envolvimento da comunidade.

O *Projeto Casulo* possibilitava os convênios entre entidades filantrópicas e comunitárias com as prefeituras através de repasses diretos de verbas federais. No âmbito da sociedade civil ganhavam destaque, neste momento, os movimentos reivindicativos de luta por creches, liderados principalmente por mulheres pobres que precisavam trabalhar e buscavam formas de atendimento às suas reivindicações. As creches comunitárias foram criadas pela organização popular. Esta forma de atendimento da demanda por educação infantil das camadas mais pobres se dava através de moradoras que se incumbiam do trabalho de cuidar dos filhos e filhas de outras famílias utilizando suas próprias casas ou em espaços ociosos existentes na comunidade. Aos poucos esses espaços foram se transformando em entidades civis, passando a estabelecer convênios com o poder público para recebimento de recursos financeiros e/ou outras formas de ajuda. Estas iniciativas foram as principais responsáveis pela oferta da educação infantil em Belo Horizonte, sendo o primeiro convênio com a Prefeitura do município firmado em 1983.

Estes convênios serão expandidos no decorrer da década de 1980 e nos anos de 1990 como demonstra os dados de pesquisa realizada por Isa Rodrigues da Silva (2002) compilados por Franceline Rodrigues Silva (2017).

Tabela 1- Evolução do número de creches conveniadas com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

| Ano | Número de conveniadas | Número de crianças atendidas pelo convênio |
|------------|------------------------------|---|
| 1983 | 17 | 720 |
| 1984 | 35 | 2.132 |
| 1985 | 47 | 2.395 |
| 1986 | 54 | 2.620 |
| 1987 | 58 | 2.830 |
| 1988 | 64 | 4.441 |
| 1989 | 63 | 4.501 |
| 1990 | 70 | 6.839 |
| 1991 | 96 | 8.395 |
| 1992 | 138 | 13.094 |
| 1993 | 138 | 13.199 |
| 1994 | 148 | 13.397 |

| | | |
|------|-----|--------|
| 1995 | 143 | 13.205 |
| 1996 | 159 | 13.581 |

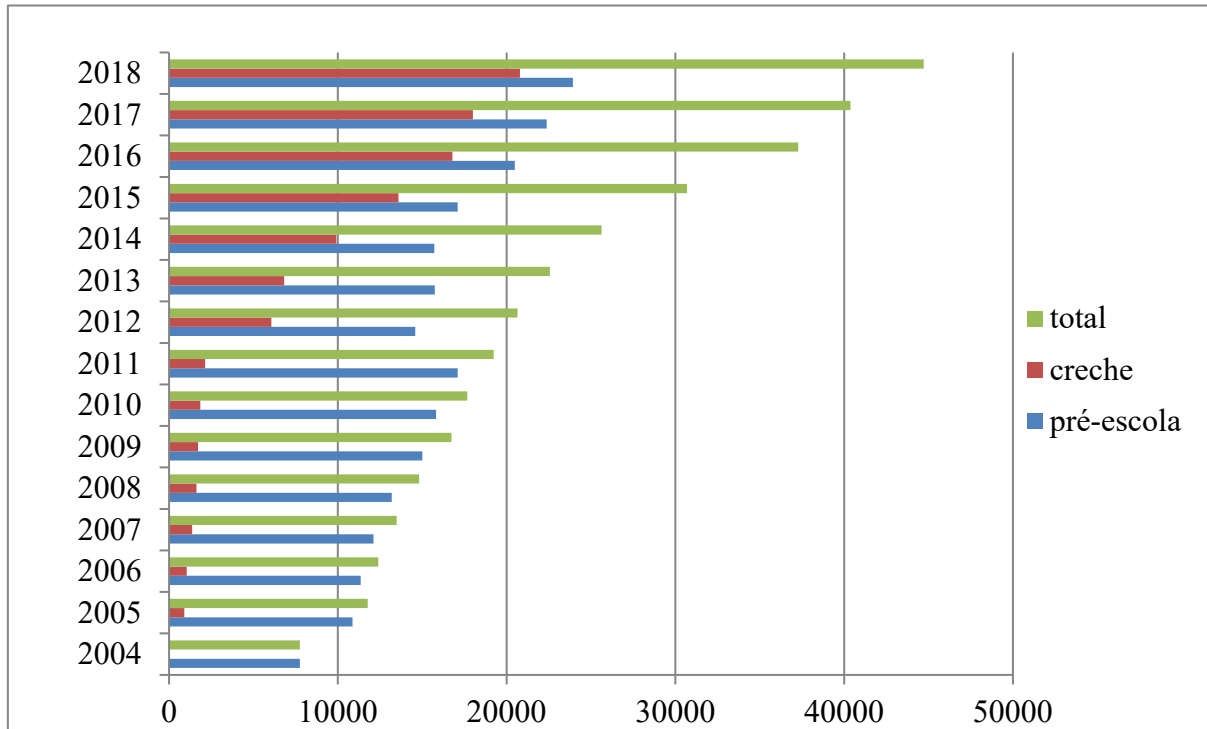
Fonte: Dados extraídos da dissertação de Isa Teresinha Ferreira Rodrigues da Silva (2002). (Silva, 2017, p. 89)

É, portanto, na década de 1980 que se inicia a expansão das matrículas na educação infantil no município de Belo Horizonte. Neste período, no Brasil, as matrículas eram majoritariamente privadas e os municípios respondiam apenas por 29% das matrículas na pré-escola (VIEIRA; SOUZA, 2010). O reconhecimento legal da educação infantil como direito e a responsabilização dos municípios alteraram esse quadro a partir dos anos 2000

De uma oferta privada, persistente na década dos 1980, transitamos para a preponderância da iniciativa pública, por meio da oferta municipal nos anos 2000, sob a responsabilidade das secretarias ou departamentos de educação. Estatísticas ministeriais informam que 74% das matrículas na educação infantil são públicas. (VIEIRA; SOUZA, 2010, p. 122)

Em Belo Horizonte até 2003 a oferta pública em rede própria da RME era efetivada através de 13 escolas pré-primárias (REIS, 2012). Estas instituições ofertavam aproximadamente 7.413 vagas (INEP, 2003). Somente a partir de 2004 com a lei municipal 8.679/2003, que instituiu as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIS), tem-se uma significativa expansão da oferta pública. Foram construídas entre 2004 e 2011 61 (sessenta e uma) UMEIS através de contratos administrativos (REIS, 2012). Esta expansão pode ser verificada pelo crescimento do número de matrículas na rede municipal em creches e pré-escolas.

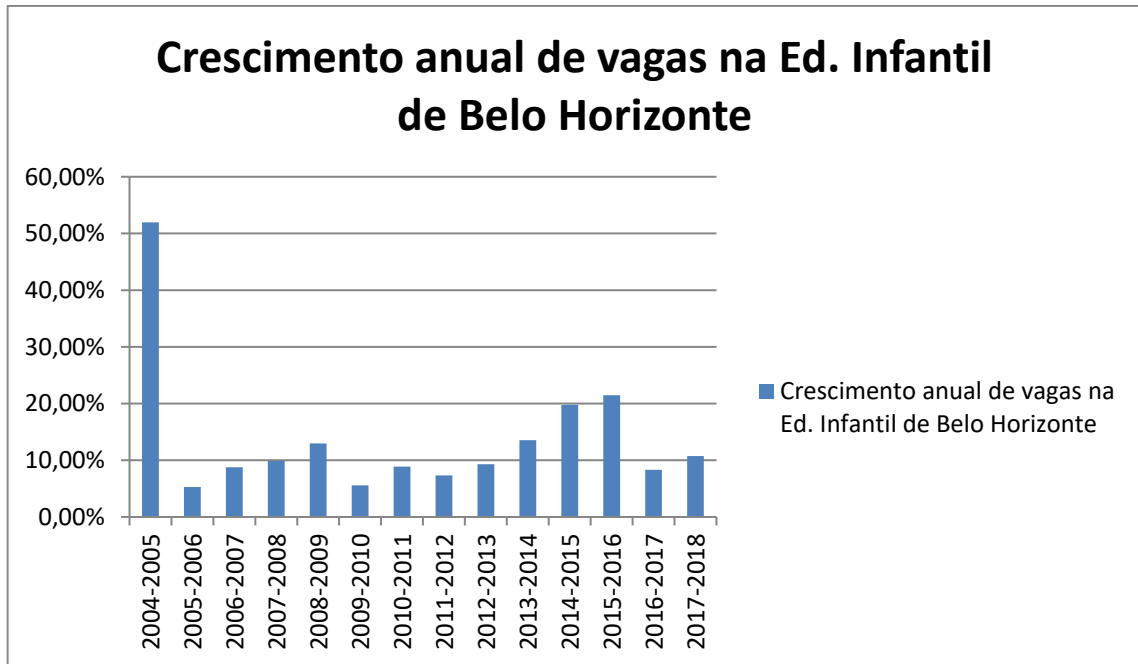
Gráfico 1 – Total de matrículas na Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte – 2004 – 2018.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar –Inep (2004-2018)

Os dados apresentados no Gráfico 1 mostram que a primeira grande expansão da rede própria de educação infantil do município se deu entre os anos de 2004 e 2005 após a criação das UMEIS. Este crescimento se manterá persistente nos anos seguintes em percentuais menores tendo novo pico de crescimento entre os anos de 2013 e 2016 como é demonstrado no gráfico abaixo que apresenta o crescimento percentual de ano a ano após a criação das UMEIS.

Gráfico 2 – Crescimento anual de matrículas na Educação Infantil de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Censos Escolares-Inep no período 2004-2018.

A expansão da oferta se deu por meio da construção de UMEIS pelo modelo tradicional de contratação de obras¹⁴ até o ano de 2015. As UMEIS construídas através do contrato de concessão administrativa - PPP começaram a ser entregues à prefeitura de Belo Horizonte, a partir de setembro de 2013, sendo as últimas unidades entregues em dezembro de 2016, de acordo com o relatório de obras da PPP. Mesmo com a construção e entrega de 7 Unidades em 2013 e 2014, somente a partir de 2015 a grande maioria começa efetivamente a funcionar, incrementando o número de matrículas na RME.

Tabela nº 2 Número de matrículas por UMEI e EMEF

| Nome* | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| EMEF Piratininga | | | | 195 | 415 | 532 |
| UMEI Belmonte | | | 409 | 411 | 386 | 397 |
| UMEI Minaslandia | | | 370 | 399 | 368 | 348 |
| UMEI Elos | 178 | 381 | 386 | 379 | 405 | 376 |
| UMEI Palmeiras | | | 385 | 370 | 333 | 407 |
| UMEI Urca Confisco | | | 379 | 373 | 395 | 362 |
| UMEI Santa Branca | | | 350 | 382 | 384 | 374 |
| UMEI Alto Vera Cruz | | | 237 | 267 | 294 | 304 |
| UMEI Planalto | | | 206 | 295 | 343 | 376 |
| UMEI Cinquentenário | | | 360 | 375 | 365 | 347 |

¹⁴ Contratos com base na lei 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993).

| | | | | | | |
|----------------------------|-----|-----|------|-------|-------|-------|
| EMEF Jardim Leblon | | | 170 | 158 | 163 | 162 |
| UMEI Guarani | | | 391 | 417 | 380 | 420 |
| UMEI Jardim Vitória | | | 255 | 247 | 242 | 242 |
| UMEI Pacajá | | | 294 | 308 | 316 | 370 |
| UMEI Lucas Monteiro | | | 286 | 317 | 332 | 291 |
| UMEI Manacas | | | 272 | 324 | 335 | 345 |
| UMEI Serra Verde | | | 224 | 333 | 391 | 384 |
| UMEI Maria Goretti | | | 192 | 356 | 371 | 368 |
| UMEI Diamante | | | 242 | 281 | 343 | 360 |
| UMEI Floramar | | | 323 | 354 | 391 | 413 |
| UMEI Santa Rosa | | | 143 | 182 | 221 | 268 |
| UMEI São João Batista | | | 363 | 391 | 402 | 367 |
| UMEI Maldonado | | | 286 | 377 | 419 | 393 |
| EMEF Jardim Vitória | | | 255 | 247 | 242 | 242 |
| UMEI Solar Rubi | | | 308 | 318 | 332 | 361 |
| UMEI Jaqueline | | | 347 | 396 | 414 | 398 |
| EMEF Granja de Freitas | | | 228 | 214 | 232 | 217 |
| UMEI Camargos | | | | 319 | 357 | 390 |
| UMEI Mantiqueira | | | | 383 | 389 | 381 |
| UMEI Xodó Marize | | | | 199 | 266 | 264 |
| UMEI São Marcos | | | | 317 | 342 | 374 |
| UMEI Bairro das Industrias | | | | 246 | 314 | 325 |
| UMEI Parque Real | | | | 230 | 281 | 337 |
| UMEI Pedreira Prado Lopes | | | 89 | 141 | 159 | 153 |
| UMEI Ipiranga | | | | 213 | 324 | 327 |
| UMEI Lajedo | | | | 359 | 380 | 406 |
| UMEI Vila Maria | | | | 250 | 314 | 341 |
| UMEI Calafate | | | | 252 | 301 | 326 |
| UMEI Solimões | | | | 199 | 254 | 256 |
| UMEI Marfim | | | | 291 | 370 | 405 |
| UMEI Itaipú | | | | 344 | 375 | 414 |
| UMEI Sarandi | | | | 352 | 374 | 409 |
| UMEI Jardim Vitória 3 | | | | 147 | 224 | 245 |
| UMEI Nova York | | | | 283 | 357 | 373 |
| UMEI Pompeia | | | | 147 | 247 | 312 |
| UMEI California 2 | | | | 71 | 166 | 200 |
| UMEI Universitários | | | | 168 | 300 | 357 |
| UMEI Lindeia | | | | 260 | 372 | 418 |
| UMEI Engenheiro Nogueira | | | | 98 | 209 | 229 |
| UMEI Castelo de Crato | | | | 176 | 319 | 354 |
| UMEI Barreiro | | | | 226 | 333 | 387 |
| Total | 178 | 381 | 9765 | 14337 | 16541 | 17407 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Obras da PPP e do Censo Escolar – Inep (2013-2018)

*em verde estão as unidades entregues de setembro de 2013 a dezembro de 2014, em azul estão as unidades entregues no ano de 2015, e em cinza as unidades entregues em 2016.

Em 2015 o número total de matrículas nas Unidades construídas foi de 9.765. O crescimento das matrículas em 2014 e 2015 foi de 5.064, como pode ser observado no gráfico 1. A diferença entre o crescimento total de matrículas neste período em relação às matrículas nas novas unidades construídas por meio da PPP indica que estas unidades absorveram 4.701 das matrículas já existentes em outras instituições que ofertavam a educação infantil no município, sendo criadas em 2015, 5.064 novas vagas na RME.

Em 2015 as matrículas nas Unidades construídas através da PPP correspondiam a 32% da oferta na RME. Em 2016 as 14.337 matrículas nas Unidades administradas no âmbito da PPP corresponderam a 39% da oferta da educação infantil na RME-BH com um incremento de 6.589 matrículas nestas unidades. Em 2017 foram 2.204 novas matrículas nas unidades de ensino inseridas na PPP, totalizando 16.541 matrículas nessas unidades, representando 41% da oferta na RME-BH. Em 2018, as matrículas nas Unidades da PPP retornam ao patamar de 39% do total das matrículas do município, indicando uma tendência de estabilização do crescimento de matrículas na RME, o acréscimo foi 866 matrículas, totalizando 17.407 matrículas nas Unidades administradas pela PPP.

Em 2011 a PBH solicitou à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD/UFMG) a realização de estudo para levantamento da demanda por educação infantil e educação de jovens e adultos no período de 2011 a 2030. Levando em consideração este estudo, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) em auditoria operacional realizada em 2017 chegou à conclusão de haver o risco de crianças com idade entre 4 e 5 anos, período de educação obrigatória, não estarem matriculadas na escola.

Isso porque o estudo sobre atendimento da Educação Infantil por Rede de Ensino, apresentado pela Secretaria Municipal de Educação, registra, em 05/06/2017, 51.034 crianças matriculadas na pré-escola (4 e 5 anos), considerando as redes pública (própria), conveniada e privada não conveniada, em face de uma estimativa de 58.543 crianças de 4 e 5 anos, conforme estudo demográfico da demanda por educação infantil e EJA, a nível de unidade de planejamento, contratado pelo Executivo Municipal e realizado pelo IPEAD/UFMG. Os dados apontam para um déficit de 7.509 crianças de 4 e 5 anos fora da escola. (TCEMG, 2017, p. 39)

Além disso, a auditoria identificou que em 2017 o atendimento de crianças de 0 a 3 anos nas redes pública e privada, conveniada e não conveniada, representava 54,07% da população

total projetada pelo IPEAD/UFMG para esta faixa etária no município. Este atendimento cumpre o estabelecido no PNE e no Plano Municipal de Educação (PME), que estabelece como meta atender 50% das crianças entre 0 e 3 anos de idade até 2024. Porém, o art. 157 da Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte institui a oferta gratuita a todas as crianças de 0 a 5 anos e oito meses pela Rede Municipal de Ensino.

O quadro abaixo ilustra a projeção populacional para as faixas etárias de 0 a 3 anos, 4 a 5 anos e 4 a 6 anos a partir do estudo do IPEAD/UFMG sobre a demanda para atendimento na Educação Infantil em relação ao crescimento populacional para os anos de 2017, 2018 e 2019.

Quadro n. 3 Projeção Populacional de 0 a 6 anos em Belo Horizonte

| Regional | Faixa etária | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------|--------------|-------|-------|-------|
| Barreiro | 0-3 | 12102 | 11730 | 11357 |
| | 4-5 | 7758 | 7548 | 7337 |
| | 4-6 | 9697 | 9435 | 9171 |
| Centro-sul | 0-3 | 7956 | 7765 | 7570 |
| | 4-5 | 6297 | 6398 | 6494 |
| | 4-6 | 7871 | 7997 | 8117 |
| Leste | 0-3 | 7692 | 7358 | 7031 |
| | 4-5 | 4902 | 4696 | 4492 |
| | 4-6 | 6127 | 5869 | 5615 |
| Norte | 0-3 | 8610 | 6316 | 8024 |
| | 4-5 | 6094 | 5957 | 5816 |
| | 4-6 | 7617 | 7446 | 7270 |
| Nordeste | 0-3 | 11100 | 10777 | 10452 |
| | 4-5 | 6964 | 6551 | 6551 |
| | 4-6 | 8704 | 8188 | 8188 |
| Noroeste | 0-3 | 9984 | 9569 | 9161 |
| | 4-5 | 6548 | 6292 | 6038 |

| | | | | |
|------------|-----|-------|-------|-------|
| | 4-6 | 8185 | 7864 | 7547 |
| Oeste | 0-3 | 10987 | 10667 | 10345 |
| | 4-5 | 7078 | 6925 | 6768 |
| | 4-6 | 8847 | 8656 | 8460 |
| Pampulha | 0-3 | 8521 | 8473 | 8418 |
| | 4-5 | 5148 | 5128 | 5102 |
| | 4-6 | 6434 | 6409 | 6377 |
| Venda Nova | 0-3 | 10804 | 10450 | 10097 |
| | 4-5 | 7758 | 7548 | 7337 |
| | 4-6 | 9697 | 9435 | 9171 |
| Total | 0-3 | 87756 | 83105 | 82455 |
| | 4-5 | 58547 | 57043 | 55935 |
| | 4-6 | 73179 | 71299 | 69916 |

Fonte: Elaboração própria a partir do estudo produzido pelo IPEAD/UFMG.

No ano de 2018 a estimativa populacional na faixa de 4-5 anos era de 57.043 indivíduos. Neste ano foram atendidas 50.334 crianças na pré-escola nas redes pública e privada, indicando que 6.709 crianças estariam fora da escola. O atendimento nas creches pública e privada chegou a 48.840 crianças, no entanto, no período a projeção populacional para faixa etária de 0 a 3 anos foi de 83.105 crianças. Para o ano de 2019 não é possível verificar a cobertura do atendimento realizado nas diferentes redes em relação à população projetada por não estarem disponíveis os dados do Censo Escolar 2019. Porém, podemos afirmar que o município não universalizou o atendimento para as crianças de 4-5 anos, tão pouco garantiu o atendimento demandado pelas famílias a crianças de 0 a 3 anos de idade.

Quadro n. 4 – Oferta da Educação Infantil no Município de Belo Horizonte – Julho de 2019

| | |
|---------------------------|--------|
| Pré-Escola – Rede Própria | 26.349 |
|---------------------------|--------|

| | |
|---|---------------|
| | |
| Creche – Rede Própria | 22.875 |
| Total EI – Rede Própria | 49.224 |
| | |
| Pré-Escola – Rede Conveniada | 8.288 |
| Creche – Rede Conveniada | 18.193 |
| Total EI – Rede Conveniada | 26.481 |
| | |
| Total Pré-Escola | 34.637 |
| Total Creche | 41.068 |
| Total Geral EI | 75.705 |
| | |
| Escolas Municipais de Educação Infantil | 145 |
| Escolas com Turmas de Educação Infantil | 49 |
| | |
| Total da Rede Própria | 194 |
| Creches Conveniadas | 199 |
| | |
| Total Geral de Instituições | 393 |

Fonte: SMED/BH

O número de crianças matriculadas na pré-escola foi na ordem de 34.637 matrículas na rede própria e conveniada (SMED/BH, 2019), enquanto a projeção populacional foi de 55.935 (IPEAD/UFMG, 2011), e levando em consideração que as 8.288 matrículas da rede conveniada são contabilizadas como privadas, a capacidade de atendimento em 2019 em comparação ao ano de 2018 parece não sofrer grandes modificações. O mesmo em relação ao atendimento em creches.

Em função do risco da não universalização do atendimento o TCE-MG determinou que a PBH realizasse novo estudo para levantamento da população na faixa etária a ser atendida na educação infantil, bem como uma busca ativa de crianças que possivelmente estejam fora da

escola. Atualmente, a verificação da demanda leva em consideração a procura de vagas pelas famílias. Levando em conta esta procura o município declara a universalização do atendimento de 4 a 5 anos e déficit no atendimento de crianças de 0 a 3 anos. Este número seria de 2.652 crianças de acordo com a lista de espera para creche divulgada pela SMED/BH em agosto de 2019. Porém, estes números apresentados pela PBH, por serem muito inferiores ao levantamento populacional realizado pelo IPEAD/UFMG, indicam uma possível subestimação da demanda por parte da PBH.

3.3 - Programa BH Metas e Resultados

As gestões do prefeito de Belo Horizonte Marcio Lacerda (2009-2012/2013-2016) tiveram como uma de suas principais marca a introdução do gerencialismo na administração pública municipal através do *Programa BH Metas e Resultados* (PBHMR). O PBHMR foi instituído através do Decreto nº. 13.568 de 13 de maio de 2009. Seu principal aspecto é a modelação da administração pública através da gestão para resultados.

Art. 1º - O Poder Executivo Municipal adotará a gestão estratégica orientada por resultados, através do Programa BH Metas e Resultados, consubstanciada no conjunto de ações funcionais e temáticas, integradas de forma multisetorial e estratégica.

A partir da definição de metas a serem atingidas em eixos temáticos, chamados de *áreas de resultados*, foram elaborados *projetos sustentadores* para alcançar tais resultados. O programa previa a responsabilização de gestores públicos em função dos resultados entendidos como o sucesso em alcançar as metas estabelecidas

Art. 3º - A gestão orientada por resultados pautar-se-á pelas seguintes diretrizes:

- I – orientação para resultados, desde a formulação até a implantação e avaliação de políticas, programas e projetos;
- II - alocação de recursos financeiros, observados os critérios de prioridade definidos no Planejamento da Execução do Plano de Governo;
- III - gestão de recursos humanos orientada pela lógica de formação, capacitação, qualificação e avaliação permanentes;
- IV - gestão de recursos técnicos orientada para integração das ações e potencialização de resultados, racionalização de tempo de resolução e ampliação da abrangência e qualidade de atendimento da rede de serviços públicos do Município;
- V – definição da responsabilidade da linha gerencial de cada Projeto Sustentador pelo alcance de resultados e metas. (DOM/BH, 2009)

As áreas de resultados e os projetos sustentadores foram estabelecidos no documento “Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030: a cidade que queremos”. Neste Plano é apresentada uma “visão de futuro” baseada em concepções neodesenvolvimentistas onde o ponto de chegada de qualquer planejamento de curto prazo é o padrão de vida de sociedades capitalistas consideradas como desenvolvidas sem levar em consideração que a condição de subdesenvolvimento é resultado justamente da forma como os países capitalistas dependentes se relacionam com os países do centro do capitalismo chamados de desenvolvidos

Estamos em 2030. Belo Horizonte acaba de alcançar padrões de qualidade de vida equivalentes àqueles observados em países desenvolvidos. O povo belo-horizontino tem grande orgulho pelo fato de sua cidade misturar de forma interessante a tradição mineira com uma agenda cosmopolita e de vanguarda em vários campos. São múltiplas as oportunidades de negócios e de empregos na cidade, em especial em empresas de serviços mais avançados e de base tecnológica. E a vida cultural é uma das mais dinâmicas do Brasil. (PBH, 2009, p. 16)

Esta “visão de futuro” é sustentada em três eixos definidos como “cidade de oportunidades”, “cidade sustentável” e “cidade com qualidade de vida”. Estes três eixos são subdivididos em 6 objetivos estratégicos vinculados a 20 objetivos de desenvolvimento. Foge ao objetivo deste trabalho apresentar em detalhes o Plano, mas apenas explicitar a concepção de educação que orienta suas proposições. O Plano concebe a educação sob a ótica da ideologia do capital humano que a entende como instrumento para constituição de conhecimentos, habilidades e atitudes que favorecem a realização do [trabalho](#), adquiridos por meio da educação, assim cada indivíduo se tornaria portador de “capital” a ser vendido no mercado, obscurecendo sua condição de classe trabalhadora, e a exploração de seu trabalho, através da constituição da identidade de empreendedor individual:

Contudo, o desenvolvimento das pessoas será o principal determinante para que, até 2030, a qualidade de vida se consolide como uma das marcas de Belo Horizonte. É certo que as oportunidades de desenvolvimento das cidades dependem, cada vez mais, da qualidade de seu capital humano e do ambiente em que residem. Comumente expresso pela escolaridade média da população, o capital humano consiste em um conceito mais amplo, que inclui não apenas o grau de conhecimento e de capacidade para o trabalho dos residentes, mas engloba ainda a vitalidade da população, expressa por meio de indicadores de saúde e nutrição. (PBH, 2009, p. 19)

Nesta formulação a qualidade de vida das pessoas, traduzidas em saúde e educação, está em função da constituição de capital humano e pode resultar em um “ambiente favorável de negócios”. O desenvolvimento dos negócios por sua vez geraria desenvolvimento econômico e

oportunidades de trabalho. A inclusão da educação nos objetivos estratégicos de desenvolvimento fica, portanto, sintetizada dessa forma:

1. Multiplicar oportunidades de trabalho e promover ambiente favorável à criação e ao desenvolvimento de negócios, impulsionados por serviços de valor agregado, capital humano qualificado e inserção competitiva nas redes nacional e mundial de cidades; (PBH, 2009, p. 20)

O PBHMR foi, portanto, um planejamento de curto e médio prazo (4 anos) inserido em um planejamento de longo prazo (20 anos). Foram estabelecidos no PBHMR 12 áreas de resultados a serem atingidos através de 40 projetos sustentadores.

No nível de curto e médio prazo, o BH Metas e Resultados, abrange 12 áreas de resultados e 40 projetos sustentadores que estão balizando as políticas e ações da Prefeitura de 2009 a 2012. Com ele, busca-se uma maior eficácia nas ações, políticas urbanas e sociais e em todos os serviços prestados pela Prefeitura. (PBH, 2009, p. 3)

As áreas de resultados, suas metas e projetos sustentadores, foram incorporados ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). No PPAG para o quadriênio 2010-2013 a Educação consta como a segunda área de resultado com quatro programas, sendo um relativo à Gestão Operacional da Educação e três projetos sustentadores. Os projetos sustentadores estão em função do objetivo geral da área de resultado, no caso da educação como visto acima o objetivo geral está em função da ideologia do capital humano. Cada projeto sustentador deveria colaborar através de metas de curto prazo para o objetivo geral. Os projetos sustentadores escolhidos foram: Expansão da Oferta de Educação Infantil; Expansão da Oferta de Educação Integral; e Melhoria da Qualidade da Educação. (PBH, 2009)

Na primeira versão do PPAG 2010-2013 a meta prevista para a Expansão da Educação Infantil foi de sair de 15.192 vagas apuradas em janeiro de 2008 (de acordo com o PPAG apresentado pela PBH) para 59.192 vagas em 31 de dezembro de 2012¹⁵. Ou seja, criar 44.000 novas vagas em quatro anos. O Plano Estratégico apresentado em 2009 pela PBH previa a construção de 100 UMEI's para realizar esta ampliação.

Resultados

- 44 mil novas vagas disponibilizadas para a Educação Infantil, ampliando o atendimento atual de 15.192 para 59.192 crianças de 0 a 5 anos e 6 meses, em rede própria, até 2012.

¹⁵ Relatório analítico de programas por área de resultado – PPAG 2010-2013. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Planejamento/PPAG%202010-2013/10_DemonstrativodosProgramas_Analitico.pdf

- 100 UMEIs – Unidades Municipais de Educação Infantil, novas ou ampliadas, em funcionamento até 2012, incluindo os empreendimentos aprovados nos Orçamentos Participativos OP 07/08, OP 09/10, compreendendo 10 UMEIs. (PBH, 2009, p. 37)

O PPAG 2010-2013 apresentou como ação para alcançar esta meta a “construção, ampliação e reforma de unidades de ensino”. Seriam 30 unidades construídas, ampliadas ou reformadas no ano de 2010, 40 no de 2011 e 30 no de 2012. O órgão público responsável seria a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas.

Na revisão deste PPAG em 2012 este projeto sustentador (Expansão da Educação Infantil) foi inserido no programa de Parcerias Público Privadas. Apesar de não constar entre as 12 áreas de resultado do PBHMR, no PPAG constam mais duas áreas de resultados intituladas “outros” e “parcerias e concessões”. A área de resultado “parcerias e concessões” tem como justificativa:

Oferecer à Administração Pública Municipal alternativas de investimentos necessários ao atendimento das demandas urgentes que não têm como ser, exclusivamente, resolvidas com recursos do Orçamento do Município. (PBH, 2013)

Portanto, a Expansão da Educação Infantil foi entendida como uma meta a ser alcançada em curto espaço de tempo e sua inclusão no programa de Parcerias Público-Privadas se justificaria pela urgência da expansão de vagas em função da demanda e da suposta falta de recursos do orçamento municipal para possibilitá-la.

No PPAG para o quadriênio 2014-2017 a PBH apresentou como meta universalizar o atendimento na educação infantil para crianças de 4 a 5 anos em rede própria e conveniada até o ano de 2016. Para isto deveria, de acordo a PBH, ampliar a oferta de 25.578 vagas para 52.571 vagas no período de 3 anos. Previa também a expansão do atendimento de crianças de 0 a 3 anos em tempo integral de 13.202 vagas para 19.446 em 2016. Pretendia expandir o atendimento em tempo integral também para crianças de 4 a 5 anos de 415 vagas para 1.248. (PBH, 2013)

O PPAG 2014-2017 já previa em sua versão original a Parceria Público-Privada como forma de construção. Neste período o contrato de PPP já havia sido assinado e a expansão prevista no PPAG representou a inclusão de seu terceiro termo aditivo que ampliou o número de unidades a serem construídas através da PPP de 37 para 51.

Ao focalizar no estabelecimento de metas de curto prazo o PBHMR condicionou o planejamento público. Assim a inclusão da educação nas PPPs não se deu em função da capacidade orçamentaria da PBH, mas do atendimento imediato da demanda. À demanda que vinha sendo progressivamente atendida desde 2003 através da expansão da rede pública se buscou atender de forma urgente abrindo mão do planejamento de longo prazo. Ao entregar a gestão de 51 unidades de ensino para a SPE Inova BH em função da construção destas unidades a prefeitura comprometeu o município a um contrato de concessão de longo prazo que irá atravessar diferentes governos e diferentes conjunturas orçamentárias. A redução da capacidade de planejamento do Estado pela lógica gerencialista de gestão por resultados, também no caso de rede pública de Belo Horizonte possibilitou a expansão do setor privado empresarial na rede pública de ensino.

3.4 A PPP no Plano de Metas ‘Compromisso Todos pela Educação’

Os recursos para a construção de 45 das 51 unidades de ensino previstas no âmbito da PPP entre a PBH e o Grupo Odebrecht S.A foram provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) dentro do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. O Proinfância foi criado pela resolução nº 6 de 24 de abril de 2007 do Conselho Deliberativo do FNDE com o objetivo de destinar recursos para “investimento em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal”. (BRASIL, 2007)

De acordo com a resolução nº 8 de 24 de abril de 2007 o Conselho Deliberativo do FNDE determinou que para receber recursos voluntários de qualquer programa do fundo, os municípios deveriam assinar Termo de Adesão ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. O “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Compromisso) foi instituído pelo decreto presidencial nº 6.094/2007. Este decreto teve por objetivo estabelecer metas para o desenvolvimento da educação a serem alcançadas com a atuação colaborativa entre a União, estados e municípios através de programas de assistência técnica e financeira¹⁶.

¹⁶ 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

O Compromisso é norteado por 28 diretrizes elaboradas a partir da relação do governo federal com a coalização empresarial “Todos pela Educação”¹⁷ e estudos do MEC junto a organismos internacionais

O Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação” estabelece 28 diretrizes, baseadas em estudos sobre boas práticas de redes e escolas realizadas pelo MEC em parceria com organismos internacionais. Essas diretrizes vão desde o estabelecimento do foco na aprendizagem, alfabetização das crianças até no máximo os oito anos, com aferição dos resultados por exame específico, à realização de parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura das escolas. (PERONI, 2012, p. 37)

Além das 28 diretrizes o decreto instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). O IDEB é “o indicador objetivo para verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (BRASIL, 2007). Seu cálculo é feito a partir da taxa de rendimento escolar averiguada através dos índices de aprovação de estudantes pelo Censo Escolar (Inep) e a verificação da média de desempenho na Prova Brasil (MEC, 2019)¹⁸. Ao aderir ao Compromisso os entes federados se comprometem em alcançar as metas verificáveis através do Ideb:

5º Art. A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2o.

1o§ O Ministério da Educação enviará aos Municípios, Distrito Federal e Estados, como subsídio à decisão de adesão ao Compromisso, a respectiva Base de Dados Educacionais, acompanhada de informe elaborado pelo INEP, com indicação de meta a atingir e respectiva evolução no tempo. (BRASIL, 2007)

Portanto, a avaliação em larga escala passa a ser ainda mais potencializada como instrumento de planejamento e responsabilização na política educacional (PERONI, 2012). O Ideb se configura como o norteador das metas a serem estabelecidas pelo poder público em todos os níveis da federação. No que se refere à educação infantil a obrigatoriedade da oferta a partir dos 4 anos vincula-se ao objetivo de alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade prevista nas diretrizes do PDE. Os documentos dos organismos internacionais que participaram da elaboração destas diretrizes apresentam a crença de que crianças que frequentaram a pré-

comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007)

¹⁷ Já referida no segundo capítulo desta dissertação

¹⁸ Fonte: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em: out. de 2019.

escola tem maior desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental e se alfabetizam mais cedo (BM, 2011). Nessa concepção a expansão da educação infantil é justificada como fator necessário à melhoria do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental.

A partir da verificação do Ideb as políticas a serem adotadas tomam corpo no PAR, que de acordo com o art. 10º do decreto 6.094/2007 é condição para o estabelecimento de termos de convênio ou cooperação do Governo Federal com os estados e municípios.

Para elaboração do PAR junto ao governo federal a PBH solicitou em 2011 à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD/UFMG) a realização de estudo para levantamento da demanda por educação infantil e educação de jovens e adultos no período de 2011 a 2030. A partir da verificação da demanda a PBH pôde estabelecer o Termo de Compromisso PAC 2 9561/2014. A assinatura deste termo de compromisso consta no contrato de PPP como condição para o início de eficácia do contrato, ou seja, para o início do prazo de validade do contrato.

5.1. A outorga da CONCESSÃO e a vigência do presente CONTRATO terão o prazo de 20 (vinte) anos, contados a partir da DATA DE EFICÁCIA.

5.2. A DATA DE EFICÁCIA ocorrerá 3 (trinta) dias a partir da data em que, cumulativamente:

(...)

(ii) tiver sido homologada a concessão de assistência financeira para construção de unidades de educação infantil – Proinfância e quadras escolares esportivas cobertas, no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2, conforme prevista na Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007 e na Resolução CD/FNDE nº 69/2011, por meio da assinatura dos TERMOS DE COMPROMISSO; (Contrato de Concessão 01/2012, PBH, 2012)

Em 2011 o Proinfância foi incorporado à segunda versão do Programa de Aceleração Crescimento (PAC 2/ 2011-2014). Desta forma a construção de creches passa a compor a estratégia do governo federal de indução do crescimento econômico através do investimento público em infraestrutura. Fez parte desta estratégia de desenvolvimento a relação público-privada para alavancar investimentos em infraestrutura

Pela primeira vez em décadas, o País mantém um plano estratégico contínuo que resgatou o planejamento em infraestrutura, retomou investimento em setores estruturantes, fez renascer setores estagnados, redefiniu o papel do Estado como indutor do investimento e do setor privado como parceiro fundamental e está, ano a ano, construindo a infraestrutura necessária para

sustentar o desenvolvimento do Brasil. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2011)¹⁹

Foram realizadas duas seleções de projetos a serem apresentados para financiamento pelo PAC 2 no âmbito do Proinfância para construção e reformas de unidades de educação infantil. Em 2011 foram contratados 1.501 empreendimentos em 1.032 municípios totalizando R\$ 1,6 bi (um bilhão e seiscentos milhões de reais) em repasses. Em 2012 foram selecionados 1.617 empreendimentos em 719 municípios significando um repasse total de R\$ 2,1 bi (dois bilhões e cem milhões de reais) (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014). Os valores totais repassados indicam que a construção e reformas de creches e escolas de educação infantil passaram de fato a ter papel de indutor econômico no projeto neodesenvolvimentista que caracterizou os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016).

Dessa forma a pressão sobre os municípios em função da obrigatoriedade do ensino a partir dos 4 anos de idade instituída pela EC 59/09 e de atendimento às metas do Ideb a serem alcançadas nos anos iniciais do ensino fundamental encontraram respaldo em volumoso repasse de verbas públicas. Da mesma forma foi atendido o interesse de construtoras privadas em expandir sua atuação junto a contratos públicos.

No caso da PPP na RME de Belo Horizonte estes recursos foram efetivamente condição para estabelecimento do contrato. Mesmo que esta forma de concessão de obra pública através de PPP não tenha sido realizada nos demais Termos de Compromisso assinados no âmbito do PAC 2 – Proinfância, seu efeito de demonstração²⁰ pode ser utilizado para generalização deste tipo de parceria. Esta possibilidade fica evidente com a publicação da resolução nº 73 do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos ligado ao gabinete do Presidente da República Jair Bolsonaro (2019). Levando em consideração as obras que não foram finalizadas no âmbito do Proinfância e a necessidade aproveitar os recursos despendidos este conselho de parcerias resolve.

Art. 1º Opinar favoravelmente e submeter à deliberação do Presidente da República a qualificação, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI, da política de fomento ao setor de educação infantil, para fins de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada para construção, modernização e operação de creches da rede pública de ensino infantil

¹⁹ 11º Balanço PAC 2 2011-2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais> Acesso em: out. 2019.

²⁰ <https://www.radarppp.com/blog/ppp-awards-conference-brazil-reune-mais-de-300-participantes-e-premia-melhores-iniciativas-de-ppp-no-pais/>

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019)

Assim, pode-se concluir com Peroni (2012) que o incentivo dado às parcerias faz parte “de uma política global de Estado, já que praticamente todos os municípios do Brasil fazem o PAR, ou seja, tornou uma política pública de Estado” (PERONI, 2012, p. 38).

3.5 – Corporação Financeira Internacional – Modelagem do Contrato de Parceria Público Privada

No dia 19 de outubro de 2007 foi assinado acordo entre o BNDES, a CFI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com cerimônia em Washington para criar o Programa Brasileiro de Fomento a Participação Privada²¹. Este programa se baseou na constituição de fundo financeiro de US\$ 3,99 milhões (três milhões e noventa e nove mil dólares) com participação das três instituições para prestar assessoria técnica na viabilização de projetos de concessão e PPP no Brasil e na América Latina (BNDES, 2007).

Em 2016 o fundo contava com US\$ 12 milhões (doze milhões de dólares) e já havia possibilitado a constituição de 10 projetos de PPP no Brasil num valor total de US\$ 6 bilhões em investimentos do setor privado. O fundo é administrado através de um conselho constituído pelo BID, BNDES e CFI, sendo presidido por este último.

Em dezembro de 2009 o BNDES e PBH firmaram convênio de colaboração técnica para elaboração de projetos de concessão e PPP em diversas áreas. Através deste programa a PBH e a CFI assinaram no dia 12 de abril de 2011 contrato de prestação de serviços no valor de US\$ 2.072.000,00 com o seguinte objeto

Consultoria técnica, com apoio técnico do Brazil PSP Development Program, assessorando o Município por meio de levantamentos estatísticos, estudos, pesquisas e modelagem dos aspectos técnicos, financeiros e jurídicos na estruturação de uma PPP - Parceria Público Privada para novas UMEIS e novas Unidades de Ensino Fundamental. (DOM, 2011)

²¹ No site do BNDES o programa é apresentado em inglês: Brazil PSP (Private-Sector Participation) development program.

https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20071019_not244_07

De acordo com a CFI o município a nomeou “como principal consultor para explorar como a participação do setor privado poderia ajudar no avanço do sistema de educação infantil”²². A CFI teria indicado a PPP como a melhor forma de atrair o setor privado

Consultores especializados gerenciados pela IFC desenvolveram soluções para questões financeiras, técnicas e jurídicas. Essas soluções foram incorporadas em uma estrutura de transação disponibilizada para comentários e insumos públicos por potenciais investidores. Após um refinamento adicional da estrutura da transação, a IFC ajudou a redigir os documentos do concurso, organizou uma audiência pública e administrou o processo de licitação. (CFI, 2012)

A CFI também reconhece que foi a responsável pela proposta de duração do contrato em 20 anos. Uma das características do edital que chama atenção é da sua seletividade previa. O volume de investimentos necessários pelo setor privado seria uma forma de impedir que empresas menores viessem a se credenciar para a licitação. Era exigida no edital a constituição de garantias no valor de R\$ 8 milhões, um aporte para a Sociedade de Propósito Específico (SPE) de R\$ 18 milhões e a comprovação de investimento prévio em outras obras e empreendimentos de longo prazo de R\$ 80 milhões. De acordo com Rodrigues (2015, p.72) essas condições serviram de “barreira de entrada a ‘aventureiros’ no processo de licitação”. Esta seletividade através do volume de capital disponível pelas empresas é uma clara evidência do estímulo inserido pela PPP ao monopólio privado na oferta de serviços públicos.

A tendência ao monopólio inserido pelas PPP nos serviços públicos pode ser atestada também por denúncia feita pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil de Uberaba ao TCE/MG. A denúncia questiona o edital de PPP lançado pela prefeitura de Uberaba tendo como objeto a “Contratação Administrativa para Expansão, Modernização, Adequação e Manutenção de Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Uberaba”. Ou seja, tem objeto semelhante à PPP instaurada na RME de Belo Horizonte. A denúncia aponta justamente para o caráter excludente da PPP com relação às pequenas empresas.

3.9 Denúncia: Às fls. 02v e 03, no item II- Da tentativa de justificar contratação por meio de parceria público-privada, o denunciante expõe que o contrato de parceria público-privada estaria sendo usado para contratação de uma única empresa que executaria diversos serviços por trinta anos, vedando o acesso nesse prazo de pequenas empresas a licitações do município para as

22

https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b81888004c410f909f12dff12db12449/PPPStories_Brazil_BeloHorizonteSchools.pdf?MOD=AJPERES

finalidades de fornecimento de imobiliário, informática, obras, etc. (TCE/MG, 2016, p. 5)

O elevado valor dos contratos de PPP, vistos como uma qualidade positiva por Rodrigues (2015) ao “afastar aventureiros” e a denúncia do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Uberaba, reclamando da reserva de mercado estabelecida pela PPP por 30 anos na oferta de obras e materiais para as escolas, evidencia o tipo de dinamismo econômico introduzido pela lei 11.079/04 e induzido pelo GBM através da CFI. Dessa forma a PPP aparece como novo mecanismo do capitalismo monopolista. Como demonstrado por Lenin (2012) o capitalismo monopolista tem a hegemonia do capital financeiro. Portanto, o capital financeiro é o responsável pela organização das formas de produção do valor que são postas em sua função.

Assim, a PPP na RME de ensino de Belo Horizonte faz parte da transferência segmentar de novos dinamismos do capitalismo central ao capitalismo dependente. Essa transferência tem se dado através do apoio a modelagem de contratos e licitações de PPP nos municípios. Florestan (1976) afirma que quando estes dinamismos são transferidos pelo capitalismo central de forma segmentar para os países capitalistas dependentes, num determinado momento eles possibilitam a transição para um novo padrão de acumulação do capital, como ocorreu com a transição do capitalismo competitivo para o capitalismo monopolista

O seu maior impacto construtivo consiste em cavar um nicho para si próprio, naquelas esferas das economias periféricas que são mais compatíveis com a transição, formando assim um exíguo espaço econômico, a partir do qual poderá crescer e quiçá irradiar-se para toda a economia, universalizando aos poucos os requisitos estruturais, funcionais e históricos inerentes ao seu próprio padrão de desenvolvimento capitalista. (...) Na medida em que ele for continuamente revitalizado pelos dinamismos das economias centrais, pelo crescimento interno das grandes corporações (não só estrangeiras, mas nacionais, estatais ou privadas) e pela expansão do mercado e do sistema de produção internos, ele possui altas probabilidades de “vir para ficar”. Esse parece ser o caso, atualmente, com referência ao Brasil.(FERNANDES, 1976, p. 269)

Entendemos que a PPP faz parte da atual mudança no padrão de acumulação do capital em que o capital monopolista hegemônico pelo capital financeiro insere a totalidade dos serviços públicos no movimento de valorização do capital. Esta transição no Brasil tem se dado, entre outros fatores, com a indução das agências de fomento internacional nos entes subnacionais, como demonstra a modelagem do processo licitatório e do contrato de PPP realizado pela CFI na educação pública de Belo Horizonte.

3.6 – O Grupo Odebrecht e a Sociedade de Propósito Específico Inova BH

O consórcio vencedor da licitação para concessão administrativa (PPP) na educação de Belo Horizonte foi formado pelas empresas, Construtora Norberto Odebrecht do Brasil S/A (CODB) e Odebrecht Participações e Investimentos S/A (OPI) (PBH, CONTRATO 01/2012). As duas empresas fazem parte do Grupo Odebrecht. O Grupo Odebrecht tem hoje uma receita bruta de R\$ 86 bi (oitenta e seis bilhões de reais) e presença em mais de 100 países. A Construtora Norberto Odebrecht do Brasil S/A, criada em 1944, foi a primeira empresa do grupo. Suas atividades são iniciadas na construção civil em 1945 com a construção de edifícios no estado da Bahia. Em 1952 constrói pela primeira vez uma usina hidrelétrica e em 1953 realiza a primeira obra para a Petrobras.

Em função da atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) no início da década de 1960 a Odebrecht tem no Nordeste sua área de expansão inicial instalando-se, além de Salvador, também em Pernambuco. No fim desta década expande-se para o Sudeste atuando em grandes obras públicas como a construção do campus da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a Usina Termonuclear de Angra I, o edifício sede da Petrobras e o Aeroporto Internacional do Galeão²³.

Na década de 1970 já era uma empresa com atuação nacional tendo obras de Manaus a Florianópolis. No final desta década realiza suas primeiras operações internacionais, no Peru e no Chile, e diversifica seus empreendimentos para o ramo petrolífero com a criação da Odebrecht Perfurações Ltda. e a aquisição de 1/3 da refinaria de Camaçari. Na década de 1980 tem nova diversificação para o ramo hidrelétrico ao, além de construir, também operar usinas hidrelétricas. Sua expansão na década de 1970 se dá através de estreita relação com o governo militar e a realização de obras públicas

Graças às relações firmadas durante o governo Geisel, a empresa garantiu uma ascensão meteórica durante o período da ditadura militar brasileira, avançando

²³ Fonte: <https://www.odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/historia>

da 19ª posição entre as construtoras nacionais, em 1971, ao terceiro lugar, dois anos depois. (BAPTISTA, 2018, p. 2035)

Esta ascensão durante o governo militar insere a Odebrecht no restrito grupo de construtoras que dominavam a construção civil no Brasil. Estas empresas tem entre suas características o fato de serem empresas de propriedade familiar com capital fechado, apesar de possuírem grande volume de capital e diversificação econômica de suas atividades.

As empresas OAS, Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez são conhecidas pelo apelido de “as quatro irmãs”, e representam o que há de mais arraigado em relação às trocas de favores entre o poder público e as empresas privadas. (BAPTISTA, 2018, p. 2033)

Em 1981 é criada a holding Odebrecht S.A. (ODB) com a função específica de dirigir os negócios das organizações Odebrecht. Essa transição se dá após a diversificação econômica da empresa e sua transnacionalização. Portanto, as organizações Odebrecht surgem com atuação específica no ramo da construção civil, tendo seu capital impulsionado principalmente ao atender a demanda por infraestrutura pública para o desenvolvimento econômico (energia e estradas) e urbano (prédios públicos) efetivada pelo Estado.

Nos anos 2000 as organizações Odebrecht tiveram novo impulso com o aumento do consumo estatal de obras de infraestrutura, tanto em função do crescimento econômico possibilitado pela elevação internacional do preço das *commodities* como da política neodesenvolvimentista adotada pelos governos do PT a partir de 2003, já analisada no primeiro capítulo. Esta política de apoio a empresas monopolistas formadas no Brasil fica demonstrada no volume de recursos públicos destinados ao financiamento de empresas do Grupo Odebrecht

Quando ao financiamento do BNDES, entre 2004 e 2013, a Fundação Odebrecht, a construtora, e a Odebrecht Óleo e Gás receberam juntas mais de R\$ 498 milhões e, além disso, a Braskem recebeu mais de R\$ 4,1 bilhões em empréstimos entre 2008 e 2013. (BAPTISTA, 2018, p. 2035)

Se a relação com o Estado durante a ditadura se deu principalmente através da proximidade com o governo militar, durante o período democrático essa relação se deu em grande medida pelo financiamento aos partidos políticos. Entre 2002 e 2012 a Odebrecht “teria doado R\$ 12,1 (doze milhões e cem mil reais) ao PSDB, R\$ 10,5 (dez milhões e quinhentos mil reais) ao PMDB e R\$ 10 milhões (dez milhões de reais) ao PT” (Idem). Essa relação da empresa com os partidos políticos foi alvo de investigações e denúncias da Polícia Federal (PF) e do Ministério Público Federal (MPF), especialmente no âmbito da chamada “Operação Lava-a-Jato”.

A crise econômica que se aprofundou no Brasil especialmente a partir de 2015 e as investigações da PF e do MPF impactaram financeiramente o Grupo Odebrecht. De acordo com a empresa este impacto se deu através da redução de receita e de aquisição de crédito. Além desses fatores, em acordo de leniência firmado entre a Odebrecht S.A e o MPF, a empresa se comprometeu a pagar R\$ 3.828 Bilhões (três bilhões e oitocentos e vinte oito milhões de reais) como forma de ressarcimento pelos prejuízos causados ao erário público.

Pela incapacidade de pagar os empréstimos adquiridos no valor total de R\$ 51 bilhões (cinquenta e um bilhões de reais) a Odebrecht S.A entrou com pedido de recuperação judicial em junho de 2019. Neste pedido aponta além da crise econômica os impactos dos acordos com o poder judiciário no âmbito das denúncias de corrupção como uma das causas de sua crise financeira

Odebrecht S.A. (“ODB”) comunica que ajuizou hoje, em conjunto com suas sociedades controladoras e certas controladas, (todas em conjunto, as “Empresas”), pedido de recuperação judicial das Empresas perante a Comarca da Capital do Estado de São Paulo, nos termos da Lei nº 11.101/05, conforme aprovado pelos órgãos societários competentes das Empresas. (...)

O Grupo Odebrecht chegou a ter mais de 180 mil empregados cinco anos atrás. Hoje, tem 48 mil postos de trabalho como consequência da crise econômica que frustrou muitos dos planos de investimentos feitos pela ODB, do impacto reputacional pelos erros cometidos e da dificuldade pela qual empresas que colaboram com a Justiça passam para voltar a receber novos créditos e a ter seus serviços contratados. (ODEBRECHT, 2019)

Nesse momento o Grupo Odebrecht realiza um amplo processo de reestruturação. Esta reestruturação abrange a mudança de sua imagem, com o afastamento dos membros da família Odebrecht da direção dos conselhos administrativos das empresas do grupo e com a mudança da marca de algumas de suas empresas como a Construtora Norberto Odebrecht S.A, que passa a se chamar Odebrecht Engenharia e Construção S.A (OEC). Esta mudança também está se dando no reequilíbrio financeiro do grupo que busca liquidez através de um Plano de Alienação de Ativos que pretende captar R\$ 12 bilhões (doze bilhões de reais) com a venda de ativos.

Dessa forma o Grupo Odebrecht foi impactado por pelo menos dois dos fatores que determinaram o fim do chamado modelo neodesenvolvementista. Um deles foi a crise econômica que atingiu a capacidade do Estado de manter a demanda efetiva por obras públicas. Sendo a Odebrecht diretamente ligada à demanda estatal desde a sua fundação, a retração da demanda significa a redução da entrada de novas receitas. O outro fator é a atuação de parte do Estado, especialmente o poder judiciário, com centralidade nas empresas de capital nacional que sustentaram e se beneficiaram do modelo neodesenvolvementista. Esta atuação vem sendo

questionada por juristas, inclusive ministros do STF, pelos seus métodos que são considerados contrários ao Estado democrático de direito. Outro questionamento é o próprio impacto nas empresas nacionais, como no caso da Odebrecht e da Petrobras que foram foco das investigações da “Operação Lava-a-Jato” (SOUZA, 2017).

3.6.1 A Sociedade de Propósito Específico Inova BH

Como ressaltado anteriormente a lei 11.079/04 determina em seu capítulo IV, art. 9º, que o consórcio vencedor da licitação de concessão administrativa, para efetivação de PPP, constitua uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) como condição para assinatura do contrato de concessão. Esta condição foi cumprida pelo Grupo Odebrecht ao constituir a SPE Inova BH em 27 de Junho de 2012. De acordo com sua ata de fundação a SPE Inova BH é uma sociedade anônima, nos termos da lei 6404/76. Seu capital social informado correspondia naquele momento a 15.000.000 (quinze milhões) de ações no valor de R\$ 1,00 (um real) cada uma. As acionistas fundadoras da SPE foram a Odebrecht Participações e Investimentos S.A, que subscreveu 14.850.000 ações ordinárias, sem valor nominal, e a Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A, que subscreveu 150.000 (cento e cinquenta mil) ações ordinárias (MINAS GERAIS, 2012).

O artigo 2º do estatuto da SPE determina como único objeto social da companhia a exploração da concessão administrativa

[...] para realização das obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio não pedagógicos, das Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica do Município de Belo Horizonte, durante o prazo estabelecido no Edital de Licitação da Concorrência Internacional nº 001/2012 e no instrumento firmado entre o Município de Belo Horizonte, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, e a Companhia. (MINAS GERAIS, 2012).

A SPE é proibida de praticar qualquer outro ato, “exceto pela exploração de atividades acessórias, extraordinárias e complementares, conforme admitidas pela concedente nos termos do Edital e Contrato PPP” sendo vedada qualquer alteração ao objeto social. (Idem, 2012) Portanto, a SPE pode vir a explorar (inclusive comercialmente) outras atividades como será aprofundado na análise do contrato.

A SPE é composta por apenas dois organismos, a Assembleia Geral, da qual podem participar apenas acionistas, e a Diretoria, integrada por dois a cinco membros. A Assembleia

Geral pode definir, entre outras coisas, o aumento ou redução do capital social, emissão ou venda de valores mobiliários conversíveis em ações, emissão de ações preferenciais e abertura de capital:

e) registro da Companhia como companhia aberta, listagem de seus valores mobiliários em quaisquer mercados, ofertas de valores mobiliários conversíveis em ações de emissão pela Companhia, e o pedido de fechamento propriamente dito. (MINAS GERAIS, 2012, p. 4)

Também cabe a Assembleia Geral a reestruturação societária da SPE sempre que houver mudança na composição da propriedade de suas ações. A SPE passou em seus sete anos de existência por três reestruturações societárias. A primeira ocorreu em 2013 com a transferência das ações pertencentes à Odebrecht Participações e Investimentos a Odebrecht S.A que as subscreveu na mesma data da transferência na empresa Odebrecht Properties Parcerias S.A (MINAS GERAIS, 2014).

Parte das atividades financiadas pelo BNDES foi destinada ao estabelecimento de PPPs. Durante o período neodesenvolvimentista o Grupo Odebrecht investiu em diversos empreendimentos de PPP. Para administrar estes investimentos criou duas empresas. Uma delas é a OPI, que participou do consórcio vencedor da PPP da educação em BH e é diretamente controlada pela Odebrecht S/A (ODB). Outra é a Odebrecht Properties Parcerias S/A (OPP), controlada pela OPI e pela ODB. Os objetivos da OPP podem ser verificados no documento “Relatório dos Administradores – 2017” publicado no Diário Oficial de São Paulo em Julho de 2018:

A Odebrecht Properties Parcerias S.A. (“OP Parcerias” ou “Companhia”) é uma sociedade por ações, com sede em São Paulo, constituída em 10 de julho de 2012. A Companhia tem por objeto social a exploração, no Brasil ou no exterior, direta ou indireta, nas seguintes atividades: (i) Concessões de obras e serviços públicos, designadamente no âmbito das arenas multiuso, estádios, ginásios, clubes esportivos, portos, parques olímpicos, centros administrativos, centros de exposições, escolas, universidades, hospitais e afins, presídios, além de outras atividades relacionadas à infraestrutura, meio ambiente e entretenimento; (ii) Prestação de serviços de assessoria técnica, prestação de serviços de engenharia, de operação e manutenção relacionados aos negócios indicados no item acima; (iii) Exercício de atividades conexas ou relacionadas, direta ou indiretamente, com o objeto social, inclusive importação e exportação; (iv) Intermediação e comercialização das propriedades de mídia e de hospitalidade dos negócios indicados no item (i) acima, e também de negócios privados como casa de shows, arenas, ginásios, estádios e outros afins; (v) Incorporação imobiliária de terrenos, compra e venda de imóveis, locação de bens próprios, administração de bens próprios, construção civil, desenvolvimento e exploração de shopping center, incorporação, construção, venda e/ou locação de imóveis, a exploração de atividades hoteleiras ou a elas correlatas, por si ou por terceiros; (vi)

Exploração de atividades de estacionamento; (vii) Exploração imobiliária, direta ou indireta, incluindo por intermédio de subsidiárias criadas pela Companhia ou por quaisquer das formas admitidas em Lei; e (viii) Participação no capital social de outras empresas, personificadas ou não, na qualidade de sócia acionista. A Companhia é parte integrante do grupo Odebrecht (“Grupo”), sendo controlada diretamente pela Odebrecht Properties Investimentos S.A. (“OP Investimentos) e indiretamente pela Odebrecht S.A (“ODB”). (DOESP – empresarial, 21 de julho de 2018, p. 10)

A OPP tem, portanto, como objetivo principal, a realização de negócios através da oferta de operação de serviços públicos. Com isso pode controlar toda cadeia de valor que vai desde a aquisição de imóveis, passando pela construção da infraestrutura, até a realização do serviço possibilitado pela infraestrutura construída. Mesmo que conste em seus objetivos a possibilidade de atuar em negócios exclusivamente privados, todos os seus negócios estão concentrados em contratos de PPP. Neste mesmo relatório são apresentadas como seus investimentos cinco concessionárias responsáveis por contratos de concessão administrativa (PPP). Dessas cinco, uma é referente à construção e manutenção do Estádio Fonte Nova na Bahia, uma na área da saúde, o centro administrativo do Governo do Distrito Federal, a Rio Mais e a SPE Inova/BH. Ou seja, além de controlar toda cadeia de produção do valor para oferta de serviços através de contratos de PPP, efetiva esse controle atuando em um grande leque de diferentes serviços.

A segunda reestruturação societária da Inova BH ocorreu em 2017, com a aquisição pela OPP das ações pertencentes à Odebrecht Engenharia e Construção Internacional (OCEI) S.A. Dessa forma a OPP passou a deter 100% das ações. Neste momento o Grupo Odebrecht já realizava uma série de modificações, entre elas a mudança do nome da Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A para OCEI. É possível que a própria retirada da OCEI da composição societária da Inova BH faça parte deste conjunto de mudanças no Grupo Odebrecht, buscando isolar a SPE dos efeitos da “operação lava-a-jato” sobre a construtora.

A terceira reestruturação societária ocorreu em 2018. Esta reestruturação se deu com a venda da SPE Inova BH pela OPP à companhia Tranpes S.A. Porém, por ter implicações para análise do processo de mercantilização da educação pública esta terceira reestruturação será tratada em item específico no próximo capítulo dessa dissertação.

3.7 - Considerações do capítulo

Durante gerações a forma que se buscou remediar a demanda social por educação infantil foi majoritariamente através da própria organização popular. Esta demanda apresentada de forma organizada por movimentos populares e sindicais, ou de forma espontânea, pelo questionamento direto das famílias ao poder público, pressionou o Estado pelo reconhecimento da educação infantil como direito. O reconhecimento do direito a educação infantil na Constituição Federal (1988) e na LDB 9394/96 obrigou os municípios a garantir o acesso a este direito. Dessa forma, apenas no início do século XXI a maior parte do atendimento passou a ser realizado pela oferta direta do poder público.

A forma de realização de parte desta oferta através da PPP na RME de Belo Horizonte representa a absorção da demanda por educação infantil pelo Estado no contexto de reforma gerencial. O “Plano de Metas - Compromisso Todos pela Educação” (BRASIL, 2007) disponibilizou os instrumentos de política pública necessários para que a PBH apresentasse a PPP como alternativa de realização da oferta educacional. Isso se deu através da indicação à constituição de ‘parcerias’ nos princípios do PNE e da vinculação destes princípios a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR ao ser a forma como os municípios tem que apresentar as suas demandas por recursos a União, acaba por modelar, através dos princípios norteadores do PNE, como as políticas públicas serão ofertadas.

No plano municipal, o gerencialismo foi assumido como princípio de gestão pública pelo governo de Marcio Lacerda (2009-2012/2013-2016) através do PBHMR. Os direitos sociais conquistados na legislação nacional justificaram o estabelecimento de ambiciosas metas de curto prazo. Ao deslocar o princípio da administração pública da obediência a regras e procedimentos para a avaliação de desempenho por resultados, o planejamento público deixa de prever consequências de longo prazo para suas ações. O princípio da eficiência, de alcançar metas no menor tempo possível, despreza a racionalidade que determina regras e procedimentos prevendo as consequências futuras das ações de agentes públicos.

O estabelecimento de tais metas ao serem apreciadas pela perspectiva orçamentaria, limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, aponta como única saída a transferência da responsabilidade de financiamento e execução ao setor privado empresarial. Na forma de PPP essa transferência se justifica pela suposta diluição do investimento público em longo prazo, a ser pago através de obrigações assumidas pelo município com o parceiro privado, que realiza o financiamento dos investimentos necessários de forma imediata, e explora de forma mercantil o serviço público.

Assim, a reforma gerencialista, proposta e estimulada por coalizões empresariais (como o Todos pela Educação e o Brasil Competitivo, do qual a Odebracht S.A faz parte) possibilita

transformar a demanda social por educação, em demanda efetiva do Estado, no papel de consumidor, ao empresariado. Entendendo a demanda efetiva como o desejo de adquirir uma mercadoria, somada a disponibilização de recursos para pagá-la.

Esta transformação só é possível porque o Estado passa a entender a educação pública como um serviço comercializável, apresenta ao mercado a necessidade de comprar este serviço justificado pela demanda social, e porque disponibiliza meios de pagar por esta mercadoria.

Como apresentado no primeiro capítulo, o Grupo Banco Mundial previu a disponibilização de recursos aos municípios através do Programa de Aceleração do Crescimento. No mesmo documento em que aponta o cenário de maior disponibilização de recursos financeiros aos municípios anuncia a atuação da Corporação Financeira Internacional para colaborar na modelagem de projetos de PPP junto a prefeituras.

O acordo dos organismos financeiros internacionais, BID e GBM, com o BNDES, para consultoria na modelagem de contratos de PPP, possibilitou a articulação da indução de políticas públicas nos municípios com o financiamento do setor privado mercantil. O BNDES ao fomentar o desenvolvimento capitalista o faz dentro do modelo de reprodução do capital de um determinado período. A construção e exploração mercantil dos serviços públicos pelas corporações nacionais, ao fazer parte do modelo de desenvolvimento neoliberal passa a fazer parte da política de fomento do banco.

Dessa forma, o BNDES serviu de plataforma para o estabelecimento da relação entre os municípios brasileiros e os serviços de consultoria da CFI/GBM para a modelagem de contratos e editais de PPP. A modelagem desses contratos deixou claro que as empresas a serem consideradas possíveis parceiras são grandes corporações monopolistas. A Odebrecht S.A foi uma das poucas grandes corporações privilegiadas para assumir a exploração dos serviços públicos através de PPP em função do seu volume de capital. Ao mesmo tempo, foi uma das empresas que mais recebeu empréstimos do BNDES, sendo parte deles destinados ao estabelecimento de PPPs.

Assim, a PPP pode ser considerada uma forma de privatização de recursos públicos e mercantilização do direito a educação. A reforma gerencial do Estado permitiu a percepção da educação como um serviço comercializável e possibilitou a apresentação da demanda efetiva por este serviço às corporações monopolistas. Ao mesmo tempo o Estado disponibilizou através de bancos públicos de desenvolvimento os recursos necessários à construção do empreendimento que possibilitará a venda dos serviços ao próprio Estado. Este procedimento ao ser realizado através da constituição de uma SPE possibilita uma tripla mercantilização do direito a educação. Primeiro como serviço, gerando lucro pela remuneração à produção dos

serviços prestados, segundo, como ativos, gerando lucro em função de juros sobre os direitos que a SPE tem a receber no contrato de concessão e terceiro pela especulação sobre o valor de venda da SPE em função de seus lucros futuros. Este processo que será analisado detalhadamente com a análise do contrato de PPP estabelecido entre a PBH e a SPE Inova BH S.A no capítulo seguinte.

4 - A PPP como privatização mercantil na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte

Neste capítulo pretendemos demonstrar, a partir da análise de conteúdo do Contrato, como a Parceria Público Privada firmada entre a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte e a Construtora Norberto Odebrecht S.A, inseriu a educação básica pública do município de Belo Horizonte no processo de reprodução do capital. Entendendo o capital como o movimento do valor para sua reprodução (HARVEY, 2018) o que iremos demonstrar é a PPP como três etapas deste movimento expressas por momentos da fórmula geral do capital D-M-D' (MARX, 2002). Nela, proprietários de dinheiro na forma capital, compram mercadorias para criar um novo valor, a ser realizado pela venda de nova mercadoria.

Comprar para vender, ou, mais precisamente, comprar para vender mais caro, D-M-D', parece ser certamente forma particular de uma espécie de capital mercantil. Mas também o capital industrial é dinheiro que se converte em mercadoria e, com a venda da mercadoria, reconverte em mais dinheiro. (MARX, 2002, p.186)

Busca-se, portanto, demonstrar como a implementação da PPP consistiu em um amplo processo de privatização a partir da apropriação privada de recursos financeiros públicos. A implementação da PPP ocorreu por meio de recursos públicos oriundos de empréstimos de bancos de desenvolvimento públicos e da transferência de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O financiamento público garante, dessa forma, a posse de dinheiro para transformá-lo em capital no empreendimento possibilitado pela PPP.

Este processo de privatização se consolida com o controle efetivo das unidades de ensino por empresa privada em função do empreendimento mercantil consolidado pela PPP. O investimento realizado com recursos públicos se transforma nos meios de produção necessários à produção da mercadoria “serviços de operação e manutenção”. Estes meios de produção são

principalmente as escolas, que para funcionarem como meios de produção devem estar sobre o controle capitalista.

O segundo processo consiste na transformação dos serviços de manutenção da escola em mercadoria. A este processo denominamos de mercantilização da educação pública. Ela é concretizada pela transformação do direito a educação em mercadoria produzida na forma de serviços, precificada e comercializada ao município.

O terceiro processo analisado é o da financeirização da educação pública. Entende-se financeirização como a subordinação de toda forma de produção de riqueza a dominância financeira

"A dominância financeira — a financeirização — é expressão geral das formas contemporâneas de definir, gerir e realizar riqueza no capitalismo. Por dominância, apreende-se, inclusive conceitualmente, o fato de que todas as corporações — mesmo as tipicamente industriais, como as do complexo metalmecânico — têm em suas aplicações financeiras, de lucros retidos ou de caixa, um elemento central do processo de acumulação global de riqueza." (BRAGA, 1993, p. 26, Apud, CARCANHOLO, 1999, p. 286)

Essa forma de rentabilidade do capital se apresenta na forma D-D', onde parte do capital toma a forma de capital portador de juros acelerando o retorno de lucros sobre o capital investido

No capital que rende juros patenteia-se finalmente abreviada a circulação D – M – D', com seu resultado sem o estágio intermediário, expressando-se concisamente em D – D', dinheiro igual a mais dinheiro, valor que ultrapassa a si mesmo. (MARX, 2002, 186)

Ela se realiza à medida que o contrato da PPP, ou melhor dizendo, a Parceria se transforma em um ativo financeiro, que gera receitas em função dos juros relativos à sua constante atualização.

A operação de privatização mercantilização e financeirização se converte em um empreendimento com altas taxas de rentabilidade servindo de base para a especulação financeira que se efetiva através da venda da Sociedade de Propósito Específico Inova BH para o fundo de investimentos 3 G Capital - Multiestratégia tendo o seu valor estipulado por projeções especulativas de lucros futuros, garantidos pelo contrato de PPP.

4. 1 – A PPP e a Privatização da Educação Pública

A definição legal de privatização constava na lei 8.031/90, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND) implementado no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), sendo definida da seguinte forma:

§ 1º Considera-se privatização a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade. (BRASIL, 1990)

Esta definição foi retirada da legislação pela lei 9.491/97, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), que revogou a lei 8.031/90 e alterou os procedimentos do Programa Nacional de Desestatização (BRASIL, 1997). Dessa forma o termo privatização é substituído por uma definição abrangente de desestatização, que também cumpre o papel de ocultar a assunção pelo setor privado das funções do Estado ou a apropriação de seu patrimônio. Assim, desestatização é definida na legislação da seguinte forma:

§ 1º Considera-se desestatização:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.
- c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei. (BRASIL, 1997)

Como a PPP é uma modalidade de concessão pública ela está inserida no âmbito do PND. Ao buscar compreender a relação que se estabelece entre o Estado e o capital através da PPP se faz necessário desvelar o conteúdo ocultado pela legislação com a substituição do termo privatização pelo termo desestatização. Ao mesmo tempo a definição dada pela lei 8.031/90, que reduz a privatização à alienação do controle de sociedades estatais, não abrange a complexidade da relação entre o Estado e capital presente na PPP representado pela SPE Inova BH S.A. Isto porque na PPP a relação entre o Estado e o capital, em uma atividade específica do serviço público, não se encerra com a alienação da propriedade de uma empresa estatal ao setor privado mercantil.

Como o interesse da análise está em compreender a relação que se estabelece entre o Estado e o capital através da PPP é preciso utilizar categorias de análise que abarquem a amplitude desta relação. Sendo assim, tomaremos como categoria de análise a definição de

privatização de Dexter Whitfield (2006) em que a privatização é “mais do que um recurso que despoja o setor público. É uma abrangente estratégia para reestruturar permanentemente o estado de bem-estar e os serviços públicos no interesse do capital” (WHITFIELD, 1983 *apud*. WHITFIELD, 2006). Para identificar esta abrangente estratégia Whitfield (2006) propõe que há privatização quando uma ou mais das seguintes mudanças ocorrem nos serviços ou ativos públicos: venda ou transferência de propriedade de bens públicos (serviços, organizações, terrenos, edifícios, equipamentos, informações e conhecimento intelectual); a redução da responsabilização dos organismos públicos com o uso de modelos empresariais; mudanças no financiamento e investimento com o uso do capital privado e a cobrança de taxas aos usuários dos serviços; alteração dos princípios operacionais do serviço público para refletir interesses privados desde o planejamento até a prestação dos serviços públicos; reestruturação e comercialização da gestão de organizações públicas. Para ele as PPP envolvem a terceirização dos serviços, que seria a comercialização da gestão de serviços públicos, a transferência de ativos públicos e a transferência da governança pública.

A privatização entendida desta forma nos permite compreender sua função no processo de reprodução do capital. Na medida em que o Estado disponibiliza recursos públicos ao empresário privado, cria a condição inicial para a reprodução do capital. Esses recursos são o valor posto em movimento (HARVEY, 2018). Ao estarem em função da produção de um serviço comercializável possibilitam a burguesia os meios de produção necessários à produção do valor e sua acumulação privada.

Os meios de produção são mercadorias que se apresenta, em uma variedade de formas, matérias primas extraídas diretamente da natureza como dádivas gratuitas, produtos parcialmente acabados como peças de automóveis ou chips de silício, máquinas e a energia para fazê-las funcionar, fábricas e o uso das infraestruturas físicas ao seu redor (ruas, sistemas de esgoto, abastecimento de água etc,.. que podem ser concedidos gratuitamente pelo Estado [grifo nosso] ou adquiridos coletivamente por um grupo de capitalistas ou outros usuários) (HARVEY, 2019, p. 21)

Desta forma, identificamos no contrato de PPP os recursos disponibilizados pelo município para constituição do empreendimento mercantil, passa pela utilização de empréstimos solicitados à bancos públicos do Estado de Minas Gerais e recursos de programas do Governo Federal. O poder público fornece todas as condições necessárias ao desenvolvimento do empreendimento mercantil para que este possa obter lucros com a indústria de serviços.

4.1.1 - Transferência do fundo público

A análise do contrato da PPP em Belo Horizonte evidencia uma grande transferência de ativos públicos para o setor privado, esses valores serão demonstrados mais adiante. A justificativa de maior facilidade de financiamento do setor privado utilizada de forma geral para as PPPs carece de fundamento na realidade. A totalidade do financiamento das obras foi realizada pelo poder público federal, estadual e municipal. Pelo poder público federal através da transferência de recursos do FNDE no âmbito do PAC 2-Proinfância e de financiamento pelo BNDES; pelo governo do Estado de Minas Gerais através de participação do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais nas operações de crédito; e pelo poder público Municipal, com o pagamento de contraprestações mensais e aporte público para realização das obras e manutenção de garantias à concessionária.

A reprodução do capital pressupõe investimento do capitalista na compra de meios de produção e força de trabalho. Mas para realizar este investimento o capitalista deve em primeiro lugar se apropriar de dinheiro a ser investido como capital.

O capitalista se apropria de certa quantia de dinheiro para ser usada como capital. Isso pressupõe a existência de um sistema monetário bem desenvolvido. O dinheiro disponível na sociedade em geral pode ser e é usado de diversas maneiras. Desse oceano de dinheiro já em uso, uma parte é alocada para se tornar capital-dinheiro. (...) Munido de dinheiro como capital, o capitalista vai ao mercado e adquire dois tipos de mercadoria: força de trabalho e meios de produção. (HARVEY, 2019, p. 21)

O dinheiro que o capitalista irá se apropriar, no caso da PPP da RME de BH, é o dinheiro disponível em bancos públicos de desenvolvimento. Os bancos de desenvolvimento incorporaram o fomento às PPP como uma de suas principais atividades. Em Minas Gerais o BDMG é “oficialmente estruturador de Parcerias Público-Privadas”, papel dado pelo Governo do Estado por meio do Decreto nº 47.155/2017²⁴ (BDMG, 2018, p. 13).

O Banco participou em dois momentos do financiamento da PPP na RME de BH. No primeiro momento ele propiciou um empréstimo ponte (empréstimo de liberação rápida e curto prazo para quitação) para possibilitar o aporte inicial de recursos para realização das obras. O valor deste empréstimo em abril de 2013 foi de R\$ 96.000.000 (noventa e seis milhões de reais)

²⁴ Possibilita que as entidades da administração direta e indireta autorizem o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. a estruturar e modelar projetos de empreendimentos de concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso. (MINAS GERAIS, 2017, disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47155&comp=&ano=2017>)

a ser pago em duas vezes, R\$ 50.000.000 (cinquenta milhões de reais) em 180 dias e R\$ 46.000.000 (quarenta e seis milhões) milhões em 1.080 dias (MINAS GERAIS, 2014).

No segundo momento atuou como agente financeiro do BNDES, papel que está entre suas atribuições

Suas ações são distribuídas por todo o território do estado e atendem a diversos setores da economia – indústria, agricultura, agronegócio, comércio e serviços. O BDMG também financia projetos de infraestrutura e urbanização nas cidades de Minas Gerais. Para isso, opera com recursos próprios e como agente financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BDMG, 2018, p. 7)

Em 30 de dezembro de 2013, a SPE assinou contrato de financiamento de longo prazo com o BDMG por meio do qual foram repassados recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, cujo valor total do contrato foi de R\$ 137.014.000,00 (cento e trinta e sete milhões e quatorze mil reais) a juros anuais de 3 % ao ano (Idem). Como já destacado o BNDES teve importante papel na modelagem do contrato de concessão em conjunto a CFI/GBM. A soma de seu papel de fomentador da PPP através da modelagem de contratos e de financiador aponta o sentido dado ao discurso de desenvolvimento naquele momento. Através do financiamento público, um tipo de empreendimento mercantil, como as PPP, é gradativamente generalizado pelo território com a articulação do BNDES com bancos estaduais de desenvolvimento.

Além do acesso ao fundo público para se apropriar de dinheiro e inseri-lo no circuito de reprodução de capital, as garantias oferecidas para cobertura dos empréstimos terão como fonte o próprio fundo público. As garantias dadas pela SPE Inova BH para o financiamento do empréstimo de longo prazo com o BDMG foram as mesmas garantias dadas pelo poder público municipal à SPE para a execução contrato. A PBH ofereceu em garantia do pagamento das contraprestações mensais a manutenção de depósito de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) em favor da SPE em conta de agente fiduciário. R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) na forma de depósito caução e mais cinquenta milhões na forma de direitos creditícios junto à Companhia de Saneamento de Minas Gerais - Copasa

2.1. O PODER CONCEDENTE constituirá, no prazo de até 10 (dez) dias a contar da assinatura do presente Termo Aditivo, as seguintes garantias em favor da CONCESSIONÁRIA:

- (i) caução em dinheiro, no valor de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais);
- (ii) penhor de créditos de titularidade da ora INTERVENIENTE ANUENTE, em face da COPASA/MG, Companhia de Saneamento de

Minas Gerais, decorrentes do segundo Termo Aditivo, datado de 5 de maio de 2010, ao Convênio de Cooperação firmado entre o Município de Belo Horizonte, a COPASA MG e a Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP, no valor de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) (...); (PBH, CONTRATO 01/2012/ 1º Termo Aditivo, 2013, p. 3)²⁵

A “Interveniente anuente”, a companhia mista PBH Ativos S.A. criada pela lei municipal nº 10.003/2010. A PBH Ativos S.A é uma sociedade por ações de capital fechado e vincula-se à Secretaria Municipal de Finanças. Tem entre seus objetivos

- a) titular, administrar e explorar economicamente ativos municipais;
- b) auxiliar o Tesouro municipal na captação de recursos financeiros, podendo, para tanto, colocar no mercado obrigações de emissão própria, receber, adquirir, alienar e dar em garantia ativos, créditos, títulos e valores mobiliários da Companhia;
- c) estruturar e implementar operações que visem à obtenção de recursos junto ao mercado de capitais; (...)
- f) auxiliar o Município em projetos de concessão ou de parceria público-privada, podendo, para tanto, dar garantias ou assumir obrigações; (DOM, 2010)

De acordo com seu estatuto social cabe a diretoria executiva

- j) deliberar sobre as modelagens técnicas, econômico-financeiras e jurídicas dos projetos de Concessões e Parceria Público-Privadas, e submetê-las à deliberação do Conselho de Administração.

Assim, a PBH Ativos S.A é uma empresa controlada pela PBH, que opera a securitização²⁶ da dívida pública municipal. Para isso recebe do município direitos creditícios e emite no mercado financeiro debêntures²⁷ sustentadas por estes direitos. Os direitos creditícios são recursos financeiros a receber oriundos principalmente de impostos, mas também de convênios que o município estabelece com outras instituições públicas. O capital social da PBH Ativos S.A foi constituído principalmente com a transferência de bens imóveis do município de Belo Horizonte para a PBH Ativos (ALVARENGA, 2014).

²⁵ O contrato e seus termos aditivos encontram-se disponíveis na página da PBH Ativos A.S. Disponível em: <http://pbhativos.com.br/concessoes-e-ppps-2/educacao/>. Acesso em: nov. 2019.

²⁶ SECURITIZAÇÃO. Termo oriundo da palavra inglesa security e que significa o processo de transformação de uma dívida com determinado credor em dívida com compradores de títulos originados no montante dessa dívida. Na realidade, trata-se da conversão de empréstimos bancários e outros ativos em títulos (securities) para a venda a investidores que passam a ser os novos credores dessa dívida. (SECURITIZAÇÃO...1999)

²⁷ DEBÊNTURE. Título mobiliário que garante ao comprador uma renda fixa, ao contrário das ações, cuja renda é variável. O portador de uma debênture é um credor da empresa que a emitiu, ao contrário do acionista, que é um dos proprietários dela. As debêntures têm como garantia todo o patrimônio da empresa. Debêntures conversíveis são aquelas que podem ser convertidas em ações, segundo condições estabelecidas previamente. (DEBÊNTURE...1999)

No dia 10/01/2014 o município decretou e sancionou uma nova Lei, de nº 10.699, que autoriza a alienação à PBH Ativos S/A, sob a forma de doação, de mais 53 imóveis de propriedade do município, bens públicos, desafetados de sua destinação original, passando a integrar o patrimônio dominial municipal e alienados à PBH Ativos S/A, avaliados em R\$155 milhões, para fins de integralização de capital da sociedade de economia mista. (BRASIL DE FATO, 2014, p. 4 *apud* ALVARENGA, 2014, p. 33)

Como em toda sociedade anônima o capital social é representado pelas ações da companhia. A garantia de proprietários de debêntures emitidas são sempre as ações das empresas que as emitiram. Sendo estas ações sustentadas pelo patrimônio municipal transferido à PBH Ativos, em caso de inadimplência de pagamento sobre os direitos de crédito dos debenturistas estes terão direito de se apropriar do patrimônio municipal.

A relação entre a securitização e a PPP se dá, do ponto de vista financeiro, com o estabelecimento das garantias. Isto fica demonstrado no Relatório Preliminar sobre a PBH Ativos S.A elaborado pela economista Maria Eulália Alvarenga (2014) para Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que tratou de ilegalidades na constituição da companhia na Câmara Municipal de Belo Horizonte

No Relatório da Administração [da PBH Ativos] de 2014 há informação que houve captação no mercado de 230 milhões de reais com debêntures com garantia real e que deste total 200 milhões de reais foram utilizados para recompra de debêntures subordinadas (entendo os 200 milhões de reais devam ter entrado nos cofres municipais) ficando o restante de 680 milhões de reais em debentures subordinadas em poder do Município para ser recompradas em 9 (nove anos). Informa que a primeira emissão ocorreu em abril de 2014 e que estes papéis são aceitos pelo BNDES como garantia para PPP's. (ALVARENGA, 2014, p. 45)

No caso da PPP da RME os direitos de crédito utilizados para garantia foram os direitos do município sobre a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) originados de convenio entre o Município de Belo Horizonte, o Governo do Estado de Minas Gerais, a COPASA e a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP). Através deste convenio a COPASA se responsabilizava pelos custos do programa DRENURBS no valor de até R\$ 170.000.000 (cento e setenta milhões de reais). O programa DRENURBS foi lançado pelo Município com o objetivo “de promover a despoluição dos cursos d’água, a redução dos riscos de inundação, controle da produção de sedimentos e a integração dos cursos hídricos naturais ao cenário urbano”²⁸. Os recursos deveriam ser repassados em parcelas mensais pelo

²⁸ Fonte: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicaurbanas&lang=pt_br&pg=5562&tax=16906

prazo de 24 anos (ALVARENGA, 2014). Porém, como já demonstrado, tiveram sua função inicial desviada.

Estes recursos transferidos para PBH Ativos, depois dados em garantia de pagamento da PBH frente à SPE Inova BH, reaparecem como garantias desta última pelos empréstimos realizados pela SPE Inova BH junto ao BDMG:

- (i) Garantias – Para garantir o cumprimento da obrigação contraída junto ao BDMG, a Companhia [SPE Inova BH], além de dar em Penhor ao BDMG 100% das ações de sua emissão, cedeu e transferiu fiduciariamente em garantia ao BDMG os seguintes itens: os direitos creditórios da caução em dinheiro, no valor de R\$ 50.000 [em milhares de reais], constituído pelo poder Concedente [PBH] e atualmente mantida junto ao Banco do Brasil (Agente Fiduciário); e o penhor no valor de R\$ 50.000 constituído pela PBH Ativos S.A (“PBH”), que tem por objeto parcela dos créditos detidos pela PBH em face da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, créditos esses que deverão ser depositados mensalmente na conta vinculada de titularidade da PBH. (MINAS GERAIS, 2014, p. 2)

Dessa forma, a primeira apropriação de dinheiro para realizar o empreendimento se deu através da transferência do fundo público via bancos de desenvolvimento, garantido por recursos públicos, anteriormente destinados ao saneamento. A segunda forma de apropriação de dinheiro ocorre com vinculação da eficácia do contrato à assinatura de termo de compromisso entre a Prefeitura de Belo Horizonte e o Ministério da Educação para liberação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) Pró-Infância, destinado à construção de unidades de educação infantil. Foram destinados através dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) oriundos do PAC 2 R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) para as obras.

5.2. A DATA DE EFICÁCIA ocorrerá 30 (trinta) dias a partir da data em que, cumulativamente:

- (ii) tiver sido comprovada a constituição das garantias referidas na subcláusula 34.1 do CONTRATO; e
- (ii) tiver sido homologada a concessão de assistência financeira para construção de unidades de educação infantil — Proinfância e quadras escolares esportivas cobertas, no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento — PAC 2, conforme prevista na Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007 e na Resolução CD/FNDE nº 69/2011, por meio da assinatura dos TERMOS DE COMPROMISSO; (PBH, Contrato 01/2012, p. 11)

Isso significa que os recursos necessários à construção das unidades de ensino estariam disponíveis sem a necessidade da PPP. Isto pode ser evidenciado quando se observa a contratação de obras pelo modelo tradicional em outros municípios do País com a mesma

origem de recursos. De acordo com o balanço do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), para o quadriênio 2011-2014, foram concluídas 2.364 unidades²⁹. Apenas em 2012, ano de assinatura do termo de compromisso da PBH no Plano de Ações Articuladas para construção das unidades de educação infantil no município, foram assinados termos de compromisso para mesma finalidade com outros 719 municípios. Destes, apenas Belo Horizonte optou pela construção através de PPP.

Os recursos destinados pelo FNDE tiveram o objetivo exclusivo de financiar as obras de construção das unidades. Isso demonstra que há uma separação entre a remuneração das obras e a remuneração dos serviços de manutenção das unidades de ensino. A construção das unidades é ressarcida à concessionária através de pagamento intitulado “Contrapartida pelo Investimento na Obra”, enquanto os serviços são remunerados pelo pagamento de contraprestação mensal. Tal distinção é evidenciada nas subcláusulas 26.1 e 26.2 do contrato da PPP:

26.1. A CONCESSIONÁRIA será remunerada mediante:
26.1.1. pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL; e
26.1.2. outras fontes de receitas, nos termos deste CONTRATO.

26.2. A CONCESSIONÁRIA será ressarcida pelo investimento realizado nas OBRAS mediante:
26.2.1. pagamento da CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA. (PBH, CONTRATO 01/2012, p. 40-41)

A diferenciação entre “remuneração”, quando se trata do pagamento da contraprestação mensal, e “ressarcimento” quando se trata da contrapartida pelo investimento na obra indica o objetivo do contrato de PPP. A contraprestação é de fato a remuneração pelos serviços de manutenção nas unidades de ensino a ser calculado com base no *Fator de Desempenho* e no *Fator de Operação*.

2.1.13. CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL: valor devido mensalmente à CONCESSIONÁRIA pela execução do CONTRATO, calculado após a apuração do FATOR DE DESEMPENHO e do FATOR DE OPERAÇÃO, na forma do ANEXO 10, a ser pago pelo PODER CONCEDENTE; (PBH, CONTRATO 01/2012, p. 6)

Estes dois índices são os responsáveis pela mensuração da “mercadoria serviços”, sendo definidos pelo contrato da seguinte forma.

²⁹ 11º Balanço PAC 2 2011-2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>
Acesso em: out. 2019.

2.1.19- FATOR DE DESEMPENHO: o fator de ajuste da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL à qualidade dos serviços prestados, calculado na forma do ANEXO 10;

2.1.20. FATOR DE OPERAÇÃO: o fator de ajuste da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL ao número e tipo das UNIDADES DE ENSINO efetivamente em operação, calculado na forma do ANEXO 10; (PBH, CONTRATO 01/2012, p. 7)

Neste momento cabe ressaltar a distinção realizada pelo contrato entre a remuneração dos serviços e o pagamento feito pela PBH à SPE como contrapartida pelo investimento na obra. Sendo a Contrapartida pelo Investimento na Obra

2.1.12. (...) valor a ser pago pelos investimentos nas obras após o recebimento de cada UNIDADE DE ENSINO, nos termos da subcláusula 28.2 e do ANEXO 10; (PBH, CONTRATO 01/2012, p. 6)

Desta forma o produto da PPP enquanto empreendimento são os serviços realizados que garantem, através do pagamento das contraprestações mensais, receitas ao fluxo de caixa da SPE no decorrer dos 20 anos da concessão. As obras de construção das unidades de ensino foram o investimento realizado que, por um lado, justificou o contrato de PPP, e por outro, construiu a infraestrutura necessária à exploração do serviço. Este fato evidencia na prática o que foi defendido pelo governo federal na ocasião da tramitação do PL 2546/03 que deu origem à lei 11.079/04, e apresentado no segundo capítulo, de que o que é contratado pela PPP não é a obra e sim o “fluxo de serviços”.

A PPP desta forma se apresenta como um instrumento para mercantilização dos serviços públicos. Mas esta mercantilização dos serviços só se torna possível com o investimento realizado em construção de infraestrutura. A infraestrutura é na PPP o meio de produção necessário à realização do empreendimento mercantil.

O gasto público para o financiamento das obras e o valor das contraprestações mensais pagas à concessionária pela Prefeitura de Belo Horizonte no período de vigência da PPP, conforme estabelecido no 5º Termo Aditivo ao Contrato (CONTRATO 01/2012), seria de R\$ 978.173.625,47 (novecentos e setenta e oito milhões cento e setenta três mil seiscentos e vinte e cinco reais e quarenta e sete centavos). Se somarmos a este valor as garantias estabelecidas de R\$ 100.000.000 (cem milhões de reais) o montante total de recursos públicos alocados para a realização da PPP foi da ordem de R\$1.078.173.625,47 (um bilhão, setenta oito milhões, cento e setenta e três mil, seiscentos e vinte e cinco reais e quarenta e sete centavos) (PBH, CONTRATO 01/2102).

Os recursos financeiros permitiram a construção da infraestrutura necessária ao empreendimento capitalista de exploração de serviços de manutenção das unidades de ensino. Porém, além da existência desta infraestrutura foi necessária a constituição de condições contratuais que garantissem o controle das unidades de ensino pela SPE. Este controle efetiva outra face do processo de privatização abrangente que a PPP estabelece ao colocar as unidades de ensino públicas em função da empresa privada.

De acordo com lei 11.079/04 os contratos podem ter prazo mínimo de 5 anos e máximo 35 anos de vigência. Nesta PPP o contrato foi estabelecido para um período de 20 anos com a possibilidade de sua prorrogação por mais 15 anos, podendo chegar, desse modo, ao prazo máximo de 35 anos.

5.6.4. Em nenhuma hipótese, o PRAZO DA CONCESSÃO poderá superar 35 (trinta e cinco) anos, já computadas todas as prorrogações que forem feitas.(PBH, CONTRATO 01/2012, p. 14)

Na subcláusula 6.5 do contrato as unidades de ensino são “compreendidas no conceito de Bens Vinculados previstos na subclausula 6.1.2”. Esses *Bens Vinculados* são definidos como aqueles bens que serão utilizados pela concessionária na execução do contrato e são caracterizados da seguinte forma:

6.1. São BENS VINCULADOS aqueles que:
6.1.1, pertençam ao PODER CONCEDENTE e sejam cedidos para uso da CONCESSIONÁRIA;
6.1.2. pertençam à CONCESSIONÁRIA ou sejam por esta adquiridos ou construídos com o objetivo de executar o presente CONTRATO;
6.1.3. pertençam ao PODER CONCEDENTE e sejam abrigados nas UNIDADES DE ENSINO sob mera guarda da CONCESSIONÁRIA.(PBH, CONTRATO 01/2012, p. 14)

O Contrato também define as Unidades de Ensino como *Bens Reversíveis*. Ou seja, bens que serão revertidos ao poder concedente ao fim do contrato. Para Carvalho Filho (2018) a propriedade dos bens reversíveis pertencem à concessionária

De fato, *reversão* é substantivo que deriva de reverter, isto é, retornar, dando a falsa impressão que os bens da concessão vão *retornar* à propriedade do concedente. Na verdade, os bens nunca foram da propriedade do concedente; apenas passam a sê-lo quando se encerra concessão. Antes, integravam o patrimônio do concessionário. (CARVALHO FILHO, 2018, p. 436)

Segundo este autor a propriedade dos bens reversíveis durante a vigência do contrato é da Concessionária, ou seja, as Unidades de Ensino passam a ser propriedade privada da Concessionária. Mesmo que pairam dúvidas sobre a titularidade da propriedade, a *posse* das

Unidades de Ensino é inegavelmente da Concessionária durante a vigência do contrato. Estão neste período privatizadas em função da atividade mercadológica da Concessionária. Os bens reversíveis são considerados os meios pelos quais se dá a exploração do serviço que é objeto da concessão.

Este controle também se encontra expresso nas condicionalidades instituídas para que o poder público possa fazer uso das Unidades de Ensino. No período de vigência da PPP o poder público só poderá fazer uso das Unidades de Ensino para atividades não previstas no contrato desde que não altere as atividades da Concessionária e arque com os custos de tal atividade. Isto pode indicar o aumento do controle que a empresa privada terá sobre o espaço escolar.

6.5. O PODER CONCEDENTE poderá fazer uso das UNIDADES DE ENSINO, compreendidas no conceito de BENS VINCULADOS previstos na subcláusula 6.1.2. para finalidades não previstas neste CONTRATO, desde que o uso não comprometa as atividades regulares da CONCESSIONÁRIA e que os ônus econômicos decorrentes dessa utilização excepcional sejam arcados pelo próprio PODER CONCEDENTE. (PBH, CONTRATO 01/2012, p. 14)

Sendo assim, as atividades nas unidades de ensino passam a ter que se adequar a organização empresarial da produção dos serviços de manutenção. Esta adequação se verifica na limitação de utilização das unidades de ensino aos finais de semana a uma carga horária específica. Tal limitação provocou um conflito entre os “usuários” das unidades de ensino e a concessionária, o qual se tentou dirimir pela criação de um banco de horas para o uso das unidades de ensino aos sábados:

- 1.1.1. o banco de horas, em substituição aos 10 (dez) sábados letivos, é composta por 22.540 horas/anos e abrange somente os serviços de Portaria, Auxiliar Administrativa e Higiene e Limpeza (“BANCO DE HORAS”), sendo que a utilização do montante anual de horas respeitará o cumprimento do calendário civil e do letivo das unidades escolares, ordenado pelo que se encerrar por último.
- 1.1.2. A utilização do BANCO DE HORAS deverá ser solicitada formalmente pelo PODER CONCEDENTE, na pessoa do gestor da unidade, (...).
- 1.1.4. Em relação do presente acordo, ajustam as partes que colocam fim a toda e qualquer discussão acerca dos sábados em que houve prestação de serviços pela CONCESSIONÁRIA, nada devendo o PODER CONCEDENTE em relação aos serviços prestados nestes dias (...). (PBH, CONTRATO 01/2012, 4º Termo Aditivo, p. 3)

Essa relação contratual substitui a gestão democrática da escola pelo controle empresarial. A comunidade escolar (estudantes, familiares e funcionários da secretaria de educação) das escolas objeto da concessão é tratada no contrato como *usuário*. A subcláusula 6.2.1 do referido Contrato afirma que a concessionária deverá efetuar a troca ou reparo de bens vinculados ou reversíveis em caso de quebra ou extravio, exceto em caso de vandalismo provocado por usuários.

6.2.1. No caso de quebra ou extravio dos bens referidos nas subcláusulas 6.1.1 e 6.1.2, a Concessionária deverá efetuar o conserto, a substituição ou a reposição do bem, de acordo com o estabelecido no ANEXO 8 do CONTRATO, exceto em caso de vandalismo causado por USUÁRIOS.(PBH, CONTRATO 01/2012, p. 14)

Considerando que os usuários de Unidades de Ensino são as crianças que nela estudam, a concessionária se exime de algo que é inerente à manutenção de uma unidade de ensino. Como definir o que é vandalismo ou apenas resultado da própria ludicidade da infância?

O instrumento previsto pelo Contrato da PPP para resolução dos conflitos entre o funcionamento da empresa e a existência de uma comunidade escolar é a existência de uma *Comissão Tática*. Composta por representantes do Poder Concedente e da Concessionária ela tem o “objetivo de coordenar, integrar, disciplinar e controlar os esforços das partes para adequada execução dos serviços” (PBH, CONTRATO 01/2012, P. 24). Desse modo, o controle das unidades é somado a uma política de governança que coloca o poder público em função da realização dos serviços pelo ente privado. A gestão empresarial acaba por se sobrepor a gestão democrática como princípio da educação pública. Isso pode ser considerado também uma forma de privatização do espaço público como proposto por Whitfield (2006).

A análise do Contrato da PPP também evidencia que o mesmo estabelece um forte controle institucional, vinculando o poder público aos interesses da empresa privada. O controle institucional é uma forma de amarra contratual e legal que inviabiliza mudanças no planejamento público. Robertson chama atenção para este fato

É isso que Polanyi chama de “*economic institutedness*” (1992, p. 33) (em contraste com seu conceito de “*embeddedness*”, que significa que os mercados estão sempre dentro de sociedades, e não fora delas). O que o autor quer dizer com isso é que os mercados são processos instituídos ao serem articulados por meio de instituições e estratégias legais e políticas. Desatar processos que constituíram e constitucionalizaram a educação enquanto um mercado torna-se particularmente difícil, uma vez que requer mais do que mudanças de ideias políticas. Desfazer formas completas de organização de uma economia da educação sem transtornos significativos no dia a dia torna-se cada vez mais problemático. (ROBERTSON, 2012, p. 297)

Para exemplificar, o próprio prazo do Contrato pode comprometer a gestão pública de forma intergeracional. Somado aos prazos, geralmente longos, o elevado valor dos contratos cria mecanismos que engessam a administração pública e o orçamento. A lei de PPP (11.079/04) em seu art. 10 inciso primeiro, alínea b prevê que os orçamentos seguintes ao Contrato de PPP devem se adequar a previsão de gastos com a parceria:

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido § 1º do art. 4º da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; (BRASIL, 2004)

Além disso, em caso de ruptura do contrato por parte do poder público, ou descumprimento de cláusulas contratuais, estão previstas pesadas multas e indenizações a serem pagas a Concessionária.

O Contrato também delega ao poder público a obrigação de providenciar licenças municipais para a realização das obras de construção das unidades de ensino.

9.3.0 PODER CONCEDENTE deverá providenciar a obtenção de quaisquer outras licenças e autorizações necessárias à CONCESSÃO, incluindo a aprovação dos projetos de implantação das UNIDADES DE ENSINO para obtenção dos alvarás, de construção, na forma do ANEXO 5.

9.3.2. Deverá o PODER CONCEDENTE envidar todos os esforços para que, uma vez entregues os pedidos para a obtenção dos alvarás de construção, devidamente instruídos, os mesmos sejam analisados e expedidos no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias. (PBH, CONTRATO 01/2012, p. 19)

Tal fato reflete uma dominância do privado sobre o público ao retirar do poder público seu natural papel de fiscalizador, ou de usar tal papel como facilitador do desenvolvimento da concessão. A privatização ampla promovida pela PPP possibilitou ao Grupo Odebrecht acesso aos meios de produção necessários à exploração mercantil de longo prazo dentro da RME de Belo Horizonte. Esta privatização pode ser apresentada em três momentos.

Primeiro a privatização de fundos públicos através de empréstimos facilitados por bancos de desenvolvimento que possibilitaram o dinheiro a ser “adiantado pelo capitalista” na construção das unidades de ensino. Esta operação se estendeu a complexa operação de colocar recursos públicos como garantia de empréstimo privado.

Segundo, a privatização de recursos financeiros do FNDE, colocados a serviço de parcerias público privadas, como previsto no PNE-Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em suas diretrizes a serem implementadas pela constituição de Planos de Ação Articulada (PAR), contratualizados em Termos de Compromisso. Não seria possível a

destinação de recursos públicos para a construção de unidades de ensino através de PPP se as parcerias não estivessem previstas nesses instrumentos.

Terceiro, o controle institucional das unidades de ensino. Este controle possibilita a adequação das escolas públicas ao funcionamento da atividade empresarial através da substituição na prática da gestão democrática pela gestão empresarial. Esta privatização abrangente possibilitou o financiamento da construção e controle da infraestrutura pública.

Este processo criou as condições para a operação da concessão pública em longo prazo. Esta operação é a exploração mercantil dos “serviços de operação e manutenção” das unidades de ensino. Este é o processo que será analisado em seguida como mercantilização da educação pública.

4.2 – A PPP e a Mercantilização da educação

Como a privatização de recursos públicos estão em função do empreendimento mercantil na PPP, não é possível analisar a privatização separada do processo de mercantilização. A mercantilização é entendida por Whitfield (2006) “como o processo pelo qual as forças de mercado são impostas nos serviços públicos, que tradicionalmente foram planejados, entregues e financiados por autoridades locais e governo” (WHITFIELD, 2006, p. 5). Porém não há uma explicitação do significado dessas “forças do mercado”. Entendemos aqui a mercantilização como a transformação do serviço público, até então entendido como direito, em mercadoria. Sustentamos essa afirmação no processo de produção de mercadorias apresentado por Marx (2002).

Ao entender que a acumulação de mercadorias é o que caracteriza a riqueza na produção capitalista Marx buscou apresentar no livro 1 do Capital o processo de produção da mercadoria. A mercadoria tem para ele uma dupla característica, a de ser valor de uso e ao mesmo tempo valor de troca. O valor de uso é definido pelas suas características qualitativas e quantitativas que satisfazem necessidades humanas.

Nesse sentido entendemos a educação pública como um valor de uso da sociedade pelas suas qualidades intrínsecas de possibilitar o acesso ao conhecimento acumulado pela humanidade no decorrer de sua história. Mesmo que ela colabore para reprodução da força de trabalho a educação pública enquanto um direito social garantido e ofertado diretamente pelo

Estado está fora do processo de produção direta do valor. Ou seja, é uma atividade humana que em sua produção direta está fora do mercado.

Para Marx, para que um objeto seja uma mercadoria ela deve ter além de seu valor de uso um valor de troca. Como os valores de uso são definidos pelas suas qualidades externas, e qualidades diferentes de valores de uso diferentes não são permutáveis, a conclusão que valores de uso não podem ser trocados entre si enquanto valores de uso. “Como valores de uso, as mercadorias são, antes de mais nada, de qualidade diferente; como valores de troca, só podem diferir na quantidade, não contendo, portanto, nenhum átomo de valor-de-uso” (MARX, 2002, p. 59).

Assim, ao apresentar que a busca por realizar a troca entre valores de uso diferentes se dá pela determinação de quantidades em que esses valores de uso se equivalem, Marx (2002) demonstra que não são as qualidades desses valores de uso que permitem a sua troca, mas a existência de um elemento em comum, entre dois ou mais valores de uso diferentes, o que permite que, em determinadas quantidades, esses valores de uso sejam equivalentes e assim permutáveis. Esse elemento em comum é o trabalho humano.

Se prescindirmos do valor-de-uso da mercadoria, só lhe resta ainda uma propriedade, a de ser produto do trabalho. Mas, então, o produto do trabalho já terá passado por uma transmutação. Pondo de lado seu valor-de-uso, abstraímos, também, das formas e elementos materiais que fazem dele um valor-de-uso. Ele não é mais mesa, casa, fio ou qualquer outra coisa útil. Sumiram todas as suas qualidades materiais. Também não é mais o produto do trabalho do marceneiro, do pedreiro, do fiandeiro ou de qualquer outra forma de trabalho produtivo. Ao desaparecer o caráter útil dos produtos do trabalho, também desaparece o caráter útil dos trabalhos neles incorporados; desvanecem-se, portanto, as diferentes formas de trabalho concreto, elas não mais se distinguem umas das outras, mas reduzem-se, todas, a uma única espécie de trabalho, o trabalho humano abstrato. (MARX, 2002, p. 60)

Assim para determinação do valor-de-troca de uma mercadoria suas qualidades não são levadas em consideração. Como valor-de-troca as mercadorias são despojadas de suas qualidades e reduzidas a trabalho abstrato, ou seja, dispêndio comum de força de trabalho, necessário a sua produção. Da mesma forma o trabalho também perde as qualidades que diferenciam os tipos de trabalho. Para determinação do valor-de-troca o trabalho é considerado apenas como trabalho humano abstrato.

Para que haja a mercantilização de um valor-de-uso, ou seja, sua transformação em mercadoria, é necessária, portanto, sua constituição como valor. Para isso, este produto da atividade humana, enquanto valor é despojado das qualidades que a fazem necessárias à vida.

Da mesma forma, os trabalhos que a produzem são reduzidos a trabalho humano abstrato, dispêndio igual de força de trabalho humano.

O Contrato de PPP ao referir-se à definição do objeto da concessão como a realização de “*serviços de manutenção não pedagógicos*”, realiza este movimento de despojar a atividade de manutenção da escola de sua qualidade pedagógica. A ideia da existência de serviços não pedagógicos no interior das escolas não é um consenso no debate educacional. Desde a formação das primeiras associações de professores, os funcionários das escolas vêm participando delas, inclusive reivindicando a inclusão da categoria em suas denominações, como é o caso da União dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (UTE) criada em 1979. A entidade nacional que representa os funcionários de escola é a mesma que representa o magistério público - a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Durante o processo de organização e mobilização dos funcionários de escola na luta por assegurar seus direitos trabalhistas, a identidade que se consolidou foi, segundo Monlevade (2009) a de educador. Nas mobilizações o lema dos funcionários era “*funcionário também é educador*” (MONLEVADE, 2009). Do processo de organização e luta decorre o reconhecimento dos funcionários como profissionais da educação com a Lei 12.014/2009³⁰ que alterou o art. 61 da LDB/1996.

Art. 1º O art. 61 da [Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

“[Art. 61](#)”. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (BRASIL, 2009)

A lei ao considerar os trabalhadores em educação a partir da sua formação deu a possibilidade para que todos os funcionários das escolas que estejam em exercício sejam considerados trabalhadores em educação. Mesmo os funcionários que tem suas atividades ligadas à manutenção da infraestrutura física da escola passam a ter nesta concepção funções educativas.

³⁰ Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. (PLANALTO, 2019)

A proposição de separação das atividades de manutenção da infraestrutura física das escolas de uma identidade educadora tem implicações no debate dos planos de carreira dos profissionais da educação. Exemplo disso é a rejeição da inclusão dos funcionários de escola nos planos de carreiras que deveriam ser criados para contemplar o recebimento de recursos do FUNDEF, a partir de 1997.

A tese de que era necessário incluir os funcionários nos planos estaduais e municipais de carreira dos educadores foi derrotada, não somente em vista de sua desconsideração como “profissionais da educação”, mas em razão de uma política de serviço público, em que os funcionários, por não serem considerados trabalhadores de atividades-fim, podiam ser terceirizados (MONLEVADE, 2009, 347).

Além da discussão pragmática sobre a possibilidade de terceirização dos funcionários de escola, por não estarem vinculados à atividade fim que é a educação, deve ser feita uma reflexão sobre o papel desta exclusão do caráter educador de suas atividades como útil à mercantilização da escola. Ao despojar as atividades de manutenção da escola de sua qualidade educadora, e conseqüentemente a exclusão da identidade educadora dos trabalhadores que realizam estas atividades, a PPP facilita a transformação do produto do trabalho desses trabalhadores em valor (como entendido por Marx). Este trabalho se aproxima do trabalho humano abstrato sob a nomenclatura geral de “serviços”. Ou seja, dispêndio de força de trabalho simples. Esta operação colabora para simplificar a quantificação e precificação da mercadoria “serviços”, que terá seu valor medido pelo tempo de trabalho destinado para a manutenção da infraestrutura física da escola.

Se o trabalho contido na mercadoria, do ponto de vista do valor-de-uso, só interessa qualitativamente, do ponto de vista da grandeza do valor só interessa quantitativamente e depois de ser convertido em trabalho humano, puro e simples. No primeiro caso, importa saber como é e o que é o trabalho; no segundo, sua quantidade, a duração de seu tempo. Uma vez que a grandeza do valor de uma mercadoria representa apenas a quantidade de trabalho nela contida, deve as mercadorias, em determinadas proporções, possuir valores iguais. (MARX, 2002, p. 66)

Marx aqui nos apresenta que além da necessidade de despojar as mercadorias de seus valores-de-uso na consideração de seu valor, e da redução do trabalho a trabalho abstrato, a determinação do valor das mercadorias só é possível mediante a quantificação de trabalho incorporado na mercadoria. Esta quantificação se dá pela medida do tempo de trabalho necessário para produção de determinada quantidade de mercadoria. Só assim pode haver o processo de troca. Ao dizer que as mercadorias se trocam em determinadas proporções Marx

desenvolve posteriormente a ideia de equivalente geral, em que uma mercadoria ao realizar esta função cumpre o papel de mercadoria-dinheiro.

O ouro se confronta com outras mercadorias, exercendo a função de dinheiro, apenas por se ter, antes, a elas contraposto na condição de mercadoria. Igual a outras mercadorias, funcionou também como equivalente particular junto a outros equivalentes. Pouco a pouco, passou a desempenhar em círculos mais ou menos vastos o papel de equivalente geral. (MARX, 2002, p. 92)

A troca de mercado, portanto, só é possível ao se quantificar o trabalho incorporado na mercadoria. Isto é se faz ao medir a produtividade do trabalho através da quantificação do volume de mercadorias produzido em determinado tempo de trabalho. Esta quantificação permite saber por quanto da mercadoria-dinheiro a mercadoria produzida pode ser trocada. Dessa forma, a quantificação da produtividade do trabalho é o que determina o valor da mercadoria, ou seja, é o que possibilita a mercantilização de um valor-de-uso.

Mas para que haja a criação de valor, de forma que possibilite a reprodução do capital, o tempo para a produção de uma mercadoria deve ser o tempo socialmente necessário a essa produção:

É da maior importância que durante o processo, durante a transformação do algodão em fio, só se empregue o tempo de trabalho socialmente necessário. Se, sob condições sociais de produção normais, médias, se transformam x quilos de algodão, durante uma hora de trabalho, em y quilos de fio, só se pode considerar dias de trabalho de 12 horas, o que transforma 12x quilos de algodão em 12y quilos de fio. Só se considera criador de valor o tempo de trabalho socialmente necessário. (MARX, 2002, p. 223)

Assim, a determinação do valor de uma mercadoria depende por um lado da existência de uma medida do que é o tempo de trabalho socialmente necessário e por outro, da constante quantificação da produtividade do trabalho. Na apuração do valor a ser pago pela PBH à SPE Inova BH esses dois componentes serão levados em consideração.

O cálculo da Contraprestação Mensal (CM) é feito pela multiplicação do Valor Máximo da Contraprestação Mensal (VMCP) pelo Fator de Operação (FO) e pelo Fator de Desempenho (FD) na seguinte fórmula

$$CM = VMCP \times FO \times FD$$

De acordo com o Edital de Concorrência o VMCP é

[...] valor mensal de referência da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL, constante da PROPOSTA COMERCIAL, a ser pago à

CONCESSIONÁRIA, caso esta logre atingir o ÍNDICE DE DESEMPENHO requerido e caso todas as UNIDADES DE ENSINO estejam em operação (PBH, Edital de Concessão 01/2012, p. 8)

A proposta comercial é exatamente o VMCP ofertado pelas empresas que concorreram à licitação.

PROPOSTA COMERCIAL: o VALOR MÁXIMO DE CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL ofertado pela PROPONENTE; (PBH, Edital de Concessão 01/2012, p. 8)

O limite máximo para o valor do VMCP a ser ofertado pelas proponentes foi determinado pelo edital em R\$ 3.250.000,00 (três milhões, duzentos e cinquenta mil reais). A concorrente que apresentasse menor VMCP seria classificada em primeiro lugar na concorrência. O VMCP que consta no contrato de PPP é de R\$ 3.246.000,00 (três milhões, duzentos e quarenta e seis mil reais). Este valor é, portanto, a referencia para remuneração da produção dos serviços contratados pela PBH através da PPP. Ele deve incorporar a produtividade dos serviços no tempo de trabalho socialmente necessário para sua realização.

A destinação do valor pago pela contraprestação mensal possibilita verificar como foi composto o VMCP. Em março de 2019 a SPE apresentou em seu demonstrativo financeiro os seguintes resultados para o período de 1º de janeiro de 2018 a 31 de dezembro de 2018

Quadro 5 – Receita e custos operacionais da SPE Inova BH – 2018

| | |
|--------------------------------------|----------------------|
| Receita Líquida | |
| Receita de contraprestação mensal | 35.343 |
| Atualização do ativo financeiro | 17.442 |
| Impostos e deduções sobre receitas | (7.826) |
| Receita líquida de serviços | 44.959 56.272 |
| | |
| Custos dos serviços prestados | |
| Pessoal | (11.311) |
| Vigilância | (4.511) |
| Material aplicado | (2.696) |

| | |
|--------------------------------------|-----------------|
| Seguro | (767) |
| Manutenção | (600) |
| Serviço terceiro | (682) |
| Total dos custos operacionais | (20.567) |
| Lucro Bruto | 24.392 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Demonstração Financeira 2018 (MINAS GERAIS, 2019, p 19-20)

Assim a mercadoria “serviços não pedagógicos” se divide: entre o custo com as condições materiais para sua realização, expressa nas rubricas “material aplicado” “manutenção”, “serviço terceiro” e “vigilância”; o custo com a força de trabalho presentes na rubrica “pessoal”; e na mais valia representada pela rubrica “lucro bruto”.

A definição de Marx para o valor de uma mercadoria cabe para interpretação destes dados.

Se o valor da força de trabalho é atingido nas primeiras seis horas, o trabalhador acaba trabalhando de graça para o capital por mais quatro horas. Essas quatro horas de produção gratuita criam o que Marx denomina mais-valor (que ele designa como *m*). O mais-valor está na raiz do lucro monetário. O enigma que assombrou a economia política clássica – de onde vem o lucro? – é resolvido num instante. O valor total da mercadoria é $c[\textit{capital constante}] + v[\textit{capital variável}] + m$. As despesas do capitalista são $c + v$. (HARVEY, 2018, p. 23)

O valor dos meios de produção, que é o capital constante, e do capital variável, que é a força de trabalho, é produzido pelos próprios trabalhadores. Todo trabalho realizado após produzirem o valor dos custos da produção passa a produzir o lucro do capitalista. A VMCP é assim o valor de referencia para a mercadoria vendida pela SPE Inova BH à PBH dividida entre os custos com meios de produção e força de trabalho, mais o lucro.

Ao multiplicar este valor de referencia pelo FO e pelo FD o que se faz é determinar o valor da contraprestação mensal em função do quanto da mercadoria “serviços” foi produzida pela concessionária. O FO é a forma de “modular a contraprestação em função do número efetivo de unidades em operação no período de referencia do pagamento” (PBH, CONTRATO 01/2012, ANEXO 10, p. 3). Ele se apresenta na forma de um percentual de 0% a 100% calculado pela fórmula:

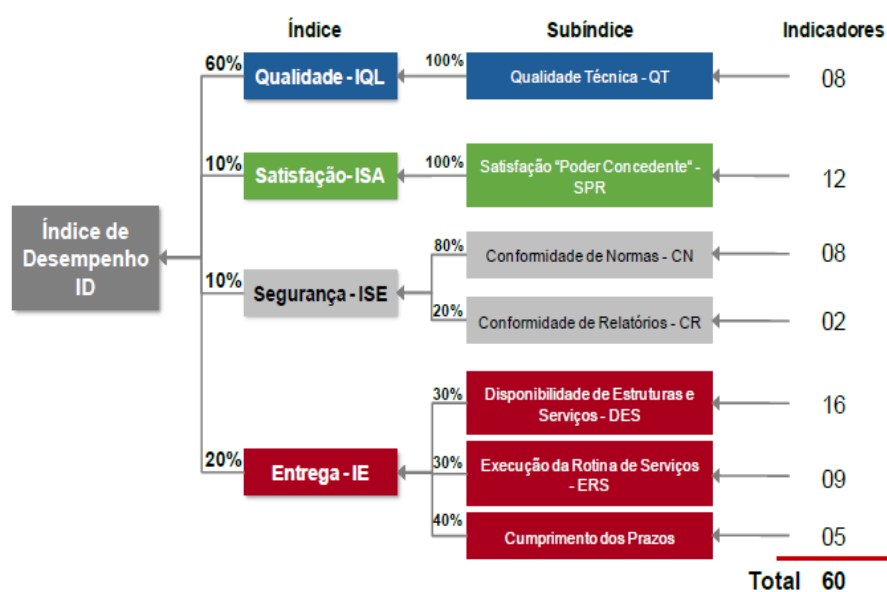
$$\text{FO} = 2,20\% \times \text{NÚMERO DE UMEIs EM OPERAÇÃO} + 5,92\% \times \text{NÚMERO DE EMs EM OPERAÇÃO}$$

Por sua vez a quantificação da produtividade média dos serviços será realizada através da mensuração do Índice de Desempenho (ID). Após a mensuração do ID ele é convertido no percentual FD a servir de multiplicador na composição da CM. Ele tem o papel de apresentar à PBH o quanto a concessionária produziu e conseqüentemente o quanto ela deve receber

O ÍNDICE DE DESEMPENHO terá a função de garantir a equivalência entre os serviços efetivamente prestados e as expectativas mínimas do PODER CONCEDENTE, servindo como balizador para a composição final da sua remuneração, já que promoverá o ajuste do valor da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL da CONCESSIONÁRIA. Conforme exposto no ANEXO 10 – Modelo para o Cálculo do Pagamento da Concessionária, o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL será diretamente proporcional ao resultado apurado do ÍNDICE DE DESEMPENHO. (PBH, CONTRATO 01/2012, Anexo 9, p. 4)

O processo de construção do ID é o processo de reduzir todo o trabalho realizado para manutenção das unidades de ensino a um índice. O ID é aferido a partir do cálculo de quatro outros índices. O Índice de Qualidade (IQL), o Índice de Satisfação (ISA), o Índice de Segurança (ISE) e o Índice de Entrega (IE), que por sua vez são aferidos a partir de sub-índices obtidos por meio de indicadores quantitativos. Os indicadores dos sub-índices tem pesos estabelecidos conforme o nível de criticidade do serviço. O nível criticidade se refere à importância do serviço avaliado para a continuidade da operação da Unidade de Ensino. Ele é dividido em três níveis representados numericamente de 1 a 3 de forma crescente de acordo com a interferência do serviço para o funcionamento da Unidade (CONTRATO, 01/2012, ANEXO 9, p. 9).

Fig. 2. Esquema de construção do ID



Fonte: PBH, CONTRATO 01/2012, Anexo 9, p. 6

O IQL tem como indicador a Qualidade Técnica (QT). O QT é calculado é apurado da seguinte forma:

[...] o QT será apurado diariamente por meio dos sistemas de informação que serão implantados pela CONCESSIONÁRIA para gerenciamento dos serviços prestados e também através de inspeções in loco, realizadas aleatoriamente e por amostragem estatística representativa. (CONTRATO, ANEXO 9)

Para construção dos indicadores que irão compor o QT os serviços são divididos nos seguintes grupos: Higiene; Segurança; Lavanderia e Rouparia; Manutenção e Conservação; TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação); Obra Civil/Infraestrutura. É dada uma nota de 1 a 4 em função do levantamento de dados quantitativos sobre a qualidade desses serviços. Assim, por exemplo, o grupo Higiene e Limpeza, que tem os dados coletados a partir de amostragem, tem sua avaliação quantitativa produzida da seguinte forma:

Quadro 6 Avaliação quantitativa higiene e limpeza - ID

| |
|---|
| 4 > 98% dos ambientes amostrados limpos |
| 3 > 95% |
| 2 > 90% |
| 1 ≤ 90% |

Fonte: PBH, CONTRATO 01/2012, Anexo 9, p. 16

Já o grupo segurança, avaliado a partir de sistema de informação implantado pela Concessionária, tem seus dados quantificados através da ocorrência de eventos, sendo a nota do indicador aferida da seguinte forma

Quadro 7 – Avaliação quantitativa – Segurança - ID

| |
|-----------------------|
| 4 – até 0 eventos |
| 3 – até 1 evento |
| 2 – até dois eventos |
| 1 – 3 ou mais eventos |

Fonte: PBH, CONTRATO 01/2012, ANEXO 9

Assim a Qualidade Técnica (QT) é calculada pela seguinte fórmula:

$$QT = \frac{\sum(\text{Nota do indicador} \times \text{Criticidade})}{\sum(\text{Criticidade})}$$

Com a quantificação da QT é calculado o IQL pela fórmula

$$IQL = QT \times 100\%$$

Importante ressaltar que dos oito indicadores que compõe o sub-índice QT, seis devem ser averiguados por profissionais capacitados pelo *verificador independente*. O Verificador Independente é uma empresa de consultoria técnica especializada, a ser contratada pelo Poder Concedente (PBH), com a função de “efetuar a verificação do atendimento de cada um dos parâmetros de desempenho integrantes do sistema de mensuração do desempenho” [...] bem como prover o cálculo da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL” (PBH, CONTRATO 01/2012, p. 32)³¹.

Para o Índice de Satisfação (ISA) o que se pretende avaliar é o nível de satisfação dos profissionais do Poder Concedente que trabalham na Unidade de Ensino. O sub-índice será o de Satisfação dos Profissionais (SPR). O método de averiguação do SPR se dá por pesquisa de satisfação realizada por empresa de estatística contratada pelo Poder Concedente ou pelo verificador independente. Da mesma forma que IQL o ISA corresponde à média das notas de

³¹ A forma como se deu a contratação do Verificador Independente será vista em item específico.

seus indicadores que varia de 1 a 4 e representa o nível de satisfação com o serviço de acordo com o atendimento de “Metas e expectativas”.

Quadro 8 – Índice de Satisfação

| Nota | Descrição |
|------|---|
| 4 | Metas ou expectativas totalmente atendidas, ou TOTALMENTE SATISFEITO |
| 3 | Metas ou expectativas parcialmente atendidas, em nível satisfatório, ou PARCIALMENTE SATISFEITO |
| 2 | Metas ou expectativas parcialmente atendidas, em nível insatisfatório, ou PARCIALMENTE INSATISFEITO |
| 1 | Metas ou expectativas totalmente descumpridas ou não atendidas, ou TOTALMENTE INSATISFEITO |

Fonte: PBH, CONTRATO 01/2012, Anexo 9, p.20

Semelhante ao QT o SRP será obtido através da média das avaliações dos indicadores em relação ao nível de criticidade do item avaliado.

$$SRP = \frac{\sum(\text{Nota do indicador}) \times \text{Criticidade}}{\sum \text{Criticidade}}$$

E o ISA será obtido na formula

$$ISA = SPR \times 100\%$$

Porém, o ISA é considerado um índice subjetivo no Contrato e deve ter sua mensuração definitiva em relação ao IQL, não podendo ser 50% inferior a este, sendo que:

$$\text{Se, } ISA = IQL/2 \rightarrow ISA = SPR \times 100\%$$

$$\text{Se } ISA < IQL/2 \rightarrow ISA = IQL/2$$

O ISE deve retratar “a conformidade dos SERVIÇOS com as obrigações regulatórias, legais e contratuais aplicáveis”. (PBH, CONTRATO 01/2012, Anexo 9, p. 24). Deve ser apurado de acordo com o Contrato em função dos sub-índices “Conformidade de Normas” e “Conformidade de Relatórios”. Sua avaliação é binária com notas 1 e 4 que representam, respectivamente, não cumprido e cumprido. Esta nota é dada mediante a apresentação ou não dos documentos que comprovem a conformidade da prestação de serviços, equipamentos e obras com as obrigações regulatórias mencionadas. O peso dado a cada sub-índice na composição do índice será de 80% para a “Conformidade de Normas” e 20% para

“Conformidade de Relatórios”, sendo as fórmulas do respectivo índice e sub-índices as seguintes:

$$CN = \frac{\sum(\text{Nota do indicador} \times \text{Criticidade})}{\sum(\text{Criticidade})}$$

$$CR = \frac{\sum(\text{Nota do indicador} \times \text{Criticidade})}{\sum(\text{Criticidade})}$$

$$ISE = CN \times 80\% + CR \times 20\%$$

Por fim, o IE deve refletir a entrega dos serviços e infraestrutura “abarcando a disponibilidade da infraestrutura e serviços, a execução das rotinas e cumprimento dos prazos” (PBH, CONTRATO 01/2012, Anexo 9 p. 29-30). Tem como sub-índices: Disponibilidade de Estruturas e Serviços (DES); Execução da Rotina de Serviços (ERS); Cumprimento dos Prazos (CP). Do mesmo modo que os índices anteriores, o IE é avaliado com nota de 1 a 4, sendo o mesmo para os sub-índices e indicadores.

Os sub-índices devem ser calculados através das respectivas fórmulas:

$$DES = \frac{\sum(\text{Nota do indicador} \times \text{Criticidade})}{\sum(\text{Criticidade})}$$

$$ERS = \frac{\sum(\text{Nota do indicador} \times \text{Criticidade})}{\sum(\text{Criticidade})}$$

$$CP = \frac{\sum(\text{Nota do indicador} \times \text{Criticidade})}{\sum(\text{Criticidade})}$$

A maioria dos indicadores do sub-índice DES são relativos ao tempo em que o serviço esteve indisponível para os usuários. Em função do tempo estes indicadores são calculados pela fórmula:

$$\text{Disponibilidade} = \frac{\sum(\text{Horas indisponíveis do serviço ao longo do período})}{\sum(\text{Horas úteis possíveis do serviço ao longo do período})}$$

Cabe destacar a nota explicativa sobre a fórmula acima citada:

O numerador da equação acima será determinado pela soma das horas em que o serviço esteve indisponível ao usuário final, quer pela não entrega, quer pela entrega fora dos requerimentos mínimos de qualidade, de todas as estruturas e/ou componentes mensuráveis (a serem disponibilizados). As horas de indisponibilidade serão calculadas, principalmente, pelos chamados abertos que reflitam a interrupção dos serviços nos componentes e/ou elementos mensurados. O denominador, por sua vez, será determinado pelo total de horas previstas de disponibilidade do serviço ao usuário através dos diversos componentes e/ou elementos a serem disponibilizados, também registrado no Help Desk.

Por fim o IE é calculado pela fórmula:

$$IE = DES \times 30\% + ER \times 30\% + CP \times 40\%$$

Este último índice compõe a fórmula para o cálculo do Índice de Desempenho Preliminar IDp:

$$IDp = 60\% \times IQL + 10\% \times ISA + 10\% \times ISE + 20\% \times IE$$

Para definição do ID cada índice que o compõe deve ser apurado separadamente. Se algum desses índices for inferior a dois será descontado 0,1 ponto por índice menor que dois da apuração final do ID:

$$ID = IDP - 0,1 \text{ (se } IQL < 2,00) - 0,1 \text{ (se } ISA < 2,00) - 0,1 \text{ (se } ISE < 2,00) - 0,1 \text{ (se } IE < 2,00)$$

A importância do ID para o processo de mercantilização do trabalho nas unidades de ensino é que ele possibilita uma quantificação da mercadoria “serviços de manutenção”, que é o objeto da concessão. Este índice ao ser transformado em Fator de Desempenho (FD) torna-se um multiplicador percentual na fórmula de cálculo do reajuste contraprestação mensal. O FD varia de 80% a 100%. Para um ID igual ou maior que 3,5, o FD é considerado 100%. Atingir um ID de 3,5 é, portanto, a meta da Concessionária. Abaixo de 3,5 o Fator de Operação - FO passa a ser reduzido até 80% de acordo com a tabela do ANEXO 10 ao contrato da PPP.

Quadro.9 T Adequação do ID ao FD

| ID | FD | ID | FD | ID | FD | ID | FD | ID | FD |
|--------|--------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| ≥ 3,50 | 100,0% | 3.2 | 95.9% | 2.89 | 91.8% | 2.58 | 87.8% | 2.27 | 83.7% |
| 3.50 | 99.7% | 3.19 | 95.8% | 2.88 | 91.7% | 2.57 | 87.6% | 2.26 | 83.6% |
| 3.49 | 99.7% | 3.18 | 95.7% | 2.87 | 91.6% | 2.56 | 87.5% | 2.25 | 83.4% |
| 3.48 | 99.6% | 3.17 | 95.5% | 2.86 | 91.4% | 2.55 | 87.4% | 2.24 | 83.3% |
| 3.47 | 99.5% | 3.16 | 95.4% | 2.85 | 91.3% | 2.54 | 87.2% | 2.23 | 83.2% |
| 3.46 | 99.3% | 3.15 | 95.3% | 2.84 | 91.2% | 2.53 | 87.1% | 2.22 | 83.0% |
| 3.45 | 99.2% | 3.14 | 95.1% | 2.83 | 91.1% | 2.52 | 87.0% | 2.21 | 82.9% |
| 3.44 | 99.1% | 3.13 | 95.0% | 2.82 | 90.9% | 2.51 | 86.8% | 2.20 | 82.8% |
| 3.43 | 98.9% | 3.12 | 94.9% | 2.81 | 90.8% | 2.50 | 86.7% | 2.19 | 82.6% |
| 3.42 | 98.8% | 3.11 | 94.7% | 2.80 | 90.7% | 2.49 | 86.6% | 2.18 | 82.5% |
| 3.41 | 98.7% | 3.10 | 94.6% | 2.79 | 90.5% | 2.48 | 86.4% | 2.17 | 82.4% |
| 3.40 | 98.6% | 3.09 | 94.5% | 2.78 | 90.4% | 2.47 | 86.3% | 2.16 | 82.2% |
| 3.39 | 98.4% | 3.08 | 94.3% | 2.77 | 90.3% | 2.46 | 86.2% | 2.15 | 82.1% |
| 3.38 | 98.3% | 3.07 | 94.2% | 2.76 | 90.1% | 2.45 | 86.1% | 2.14 | 82.0% |
| 3.37 | 98.2% | 3.06 | 94.1% | 2.75 | 90.0% | 2.44 | 85.9% | 2.13 | 81.8% |
| 3.36 | 98.0% | 3.05 | 93.9% | 2.74 | 89.9% | 2.43 | 85.8% | 2.12 | 81.7% |
| 3.35 | 97.9% | 3.04 | 93.8% | 2.73 | 89.7% | 2.42 | 85.7% | 2.11 | 81.6% |
| 3.34 | 97.8% | 3.03 | 93.7% | 2.72 | 89.6% | 2.41 | 85.5% | 2.10 | 81.4% |

Fonte: extraída do anexo 10 do CONTRATO 01/2012

Assim, o FD limita o impacto da redução da produtividade dos serviços sobre o cálculo da contraprestação mensal, no máximo, a 80%. Apesar desse fator ser justificado como forma de remunerar a SPE através de seu desempenho, ele serve a dois propósitos. Por um lado, cumpre como já ressaltado função de quantificar a produção da “mercadoria serviços”. Por outro, protege a SPE de possíveis variações em sua produtividade que poderiam ser ocasionadas por fatores característicos do mercado como a falta de insumos para a manutenção dos serviços.

De fato, durante os primeiros quatro anos de operação das Unidades de Ensino pela PPP foi aplicado o VMCP, sem levar em conta possíveis variações no FD. O principal motivo para isso foi o longo período em que não foi realizada a contratação de *Verificador Independente*.

O *Verificador Independente* é uma empresa de consultoria técnica especializada em PPP contratada pelo Poder Concedente. Caso o poder concedente não contrate o Verificador Independente em 180 dias contados da data de eficácia do contrato o valor dado ao FD passa a ser de 100%, recebendo a concessionária o Valor Máximo da Contraprestação.

17.5. Caberá ao VERIFICADOR INDEPENDENTE efetuar a verificação do atendimento de cada um dos parâmetros de desempenho integrantes do sistema de mensuração do desempenho constante do ANEXO 9, bem como prover o cálculo da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL, na forma da subcláusula 27.4 e dos ANEXOS 9 e 10.

17.6.2. Na hipótese de o PODER CONCEDENTE não efetuar a contratação do VERIFICADOR INDEPENDENTE em até 180 (cento e oitenta) dias, contados da DATA DE EFICÁCIA, será aplicado o FATOR DE DESEMPENHO equivalente a 100% (cem por cento) no cálculo da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL da CONCESSIONÁRIA, até a efetiva contratação do VERIFICADOR INDEPENDENTE. (PBH, CONTRATO 01/2012, p. 32)

No dia 7 de março de 2018 o vereador Gilson Reis protocolou representação no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCE-MG, na qual apresenta os resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) realizada pela Câmara Municipal de Belo Horizonte que apurou irregularidades da empresa *PBH Ativos*. Entre as irregularidades constava a ausência de contratação de *verificador independente* para o caso da PPP das Umeis, por um período de 4 anos após o funcionamento das unidades de educação infantil (TCE-MG, 2018).

Em 22 de novembro de 2014 a PBH publicou no Diário Oficial do Município o edital de concorrência 2014/004 para contratação de serviço de verificação independente (DOM, 2014). Em 7 de outubro de 2015 este certame foi considerado fracassado em função da desclassificação das duas empresas proponentes, as consultoras Ernest & Young Assessoria Empresarial Ltda. e a Accenture do Brasil Ltda. (DOM, 2015).

O novo edital de concorrência foi publicado em 6 de julho de 2016. Mais uma vez apenas as duas empresas referidas participaram (DOM, 2016). Desta vez a vencedora foi a Ernest & Young Ltda. Em 29 de abril de 2017, três anos após os início das operações da primeira Unidade de Ensino e um ano e cinco meses após o início da operação das 51 Unidades previstas no contrato, foi publicado extrato do contrato para prestação de serviços de verificação independente no valor de R\$ 5.970.000,00 (cinco milhões novecentos e setenta mil reais).

Extrato do Contrato de Prestação de Serviços

Processo: 010688361614

Contratante: Município de Belo Horizonte / Secretaria Municipal de Educação

Contratado(a): Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda.

Objeto: Verificação independente do contrato de concessão, celebrado entre o Município de Belo Horizonte e empresa de direito privado denominada concessionária, conforme anexos do Contrato, prestando seguro garantia no valor de R\$ 298.500,00.

Prazo: 60 meses

Valor: R\$ 5.970.000,00 (DOM, 2017)

Segundo Robertson (2012) as consultorias de PPP constituem uma verdadeira indústria global de serviços. Tem papel importante ao serem produtoras de dados que reforçam a PPP como política pública. Dessa forma os dados produzidos na verificação de qualidade dos serviços não são isentos de interesse já que as consultorias fazem parte da promoção do mercado.

O contrato estipula que o pagamento das contraprestações mensais começa com a entrada em operação das unidades de ensino construídas ou reformadas

27.2.1. Sem prejuízo do disposto nas subcláusulas 13.7 a 13.12, o início do pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL será atrelado ao início da prestação dos SERVIÇOS, por meio da expedição da competente ordem de serviço, em conformidade com o disposto neste CONTRATO e em seus ANEXOS.

27.2.2. Caso o início dos SERVIÇOS não coincida com o início do mês, o cálculo da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL será feito pro rata em função dos dias transcorridos entre o início dos serviços e o último dia do respectivo. (PBH, CONTRATO 01/2012, p. 41)

A primeira unidade foi entregue em setembro de 2014, o pagamento de contraprestações mensais constam nos relatórios financeiros da SPE a partir deste ano. A PBH transferiu para a SPE Inova BH R\$ 167.465.000 (cento e sessenta e sete milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil reais) a título de contraprestação mensal entre 2014 e 2018, sendo mantido durante todo período o valor máximo da contraprestação.

A SPE Inova BH se manteve com elevada lucratividade ao longo da concessão. Levando-se em consideração a relação entre o lucro produzido pela produção (ou seja, a diferença entre a receita originada pela remuneração efetivada pelas contraprestações e pelo ressarcimento da obra), e os custos operacionais de serviços e construção, a taxa média de lucro foi de 62%. Observa-se que até o ano de 2015, quando as unidades de ensino foram entregues, os custos e os lucros se aproximavam. Este foi o período de realização do investimento em infraestrutura da PPP com a construção e reforma das unidades. Acompanhando esta proximidade as taxas de lucro evoluíram a no máximo 37% dos custos em 2015.

Quadro.10 Evolução da Taxa de Lucro Anual

| item | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | tx. Média de lucro |
|---|-------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------------------|
| receita de construção da infraestrutura | 3.843 | 126.842 | 141.553 | 127.142 | 10.493 | | | |
| receitas de contraprestação | | | 9.840 | 28.751 | 43.228 | 45.924 | 35.343 | |
| custos operacionais | 3.172 | 104.708 | 114.796 | 113.670 | 25.781 | 19.131 | 20.567 | |
| lucro | 671 | 22.134 | 36.597 | 42.223 | 27.940 | 26.793 | 14.776 | |
| tx de lucro | 21% | 21% | 32% | 37% | 108% | 140% | 72% | 62% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos demonstrativos financeiro da SPE Inova BH publicados no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais

Até 2014 as receitas operacionais eram originadas apenas da construção de infraestrutura. A partir de 2014, com a entrega das primeiras unidades, passam a ser originadas também com o pagamento de contraprestações mensais relativas aos serviços de manutenção das unidades de ensino. Entre 2014, 2015 e 2016 ocorre progressivamente uma inversão da fonte de receitas da SPE. Enquanto em 2014 as receitas eram majoritariamente originadas nas operações de infraestrutura, em 2016 elas passam a ser exclusivamente originadas pelas contraprestações mensais que remuneram os serviços de operação e manutenção das unidades de ensino.

As taxas de lucro acompanham este movimento de transição das receitas oriundas da construção das unidades de ensino para as originadas com a prestação de serviços. Quando em 2017 já não havia receitas de construção de infraestrutura a taxa de lucro chega a 140%.

Em 2018 foi assinado o 5º termo aditivo ao contrato com o objetivo de realizar, por solicitação da PBH, o reequilíbrio econômico financeiro da PPP. Este reequilíbrio resultou na redução do valor da contraprestação mensal de R\$ 5.555.943,12 (cinco milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil, novecentos e quarenta e três reais e doze centavos) para R\$ 4.021.695,57 (quatro milhões, vinte e um mil, seiscentos e noventa e cinco reais e cinquenta e sete centavos) (PBH, 2018). Esta redução teve o prazo de 12 meses, retornando ao valor anterior, acrescido de reajuste anual ao fim deste período. Apesar da redução da receita de contraprestação mensal, neste período a taxa de lucro foi de 72% (Quadro 10).

Além da taxa de lucro originada pela relação entre custos operacionais e mais-valia, a SPE amplia seus lucros através da receita originada da “atualização dos ativos financeiros da concessão”. Ativo financeiro é “caracterizado por direitos decorrentes de obrigações assumidas por agentes econômicos, normalmente negociados no mercado financeiro” (ATIVO

FINANCEIRO,1999). Os demonstrativos financeiros da SPE definem da seguinte forma os ativos financeiros da concessão:

2.4. Ativo financeiro da concessão – O ativo financeiro é reconhecido, inicialmente, pelo valor justo e, subsequentemente, pelo custo amortizado. Refere-se à parcela dos direitos a faturar e faturado ao Poder Concedente decorrentes do contrato de Parceria Público-Privado firmado com a Prefeitura de Belo Horizonte para realização das obras de infraestrutura das UMEIs e EMEFs. (MINAS GERAIS, 2018, p. 8)

Portanto, coerente com a definição de ativo financeiro, o ativo financeiro da concessão é o direito da SPE às parcelas a receber ao logo da concessão em função das obras realizadas e dos serviços. Estas parcelas são projetadas nos demonstrativos financeiros, sendo trazidas para os valores do ano corrente da seguinte forma.

Quadro. 11 Recebimento do ativo financeiro de longo prazo em valores de 2018 em milhares de reais

| | 2018 |
|---------------|---------|
| 2019 | - |
| 2020 | 22.996 |
| 2021 | 23.979 |
| 2022 | 24.938 |
| 2023 | 25.912 |
| 2024 | 26.939 |
| 2025 até 2033 | 78.428 |
| Total | 203.192 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados do demonstrativo financeiro da SPE Inova BH S.A em março de 2019

A atualização do ativo financeiro gera receita financeira anual a SPE ao projetar juros sobre os lucros financeiros futuros. Tem, portanto, o papel de remunerar a SPE pela propriedade de direitos a receber em função da operação da concessão. Esta receita é apresentada pela SPE como um dos principais objetivos da concessão.

(b) Atualização do ativo financeiro da concessão - A receita de atualização do ativo financeiro representa a atualização do valor a receber pela concessão, é reconhecido pelo custo amortizado com base no tempo e na taxa de juros efetiva sobre o montante do principal. A receita operacional líquida inclui a atualização do ativo financeiro da concessão durante o período do contrato, uma vez que a geração desta receita faz parte dos principais objetivos de negócios da Companhia. (DOEMG, 2015, p. 19)

O pagamento da atualização dos ativos financeiros é realizado pela PBH e classificado como obrigações decorrentes de contratos de PPP. No quadro abaixo é demonstrada a

transferência de recursos públicos da PBH em função de ativos de todas as PPPs contratualizadas pelo município no ano de 2017.

Quadro. 12 – Demonstrativo dos gastos da PBH com Parcerias Público-Privadas no 6º Bimestre de 2017

| <u>IMPACTOS DAS CONTRATAÇÕES DE PPP</u> | Saldo Total em 31 de Dezembro do Exercício Anterior | Registros Efetuados em 2017 | |
|--|--|------------------------------------|-----------------------|
| | | No Bimestre | Até o Bimestre |
| TOTAL DE ATIVOS | 244.393 | 9.973 | 11.040 |
| Ativos Constituídos pela SPE | 244.393 | 9.973 | 11.040 |
| TOTAL DE PASSIVOS | 236.797 | 9.973 | 11.040 |
| Obrigações decorrentes de Ativos Constituídos pela SPE | 236.797 | 9.973 | 11.040 |
| Provisões de PPP | 0 | 0 | 0 |
| Outros Passivos | 0 | 0 | 0 |
| ATOS POTENCIAIS PASSIVOS | 2.712.432 | 78.790 | 93.425 |
| Obrigações contratuais | 1.795.631 | 56.651 | 82.847 |
| Garantias concedidas | 916.801 | 22.139 | 10.578 |

Fonte: Elaboração própria a partir do Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/fazenda/2017/8_rreo_despesas_ppp_6_bim_2017.pdf. Acesso em: out. 2019.

A atualização do ativo financeiro ampliou a lucratividade da SPE para além da sua operação real, levando em consideração os custos efetivos da concessão e a remuneração pelos serviços efetivamente prestados. Tem-se, desse modo, função especulativa, semelhante à valorização de títulos representativos de direitos a receber negociados no mercado financeiro. Dessa forma, a PPP oferece ganhos financeiros especulativos e realiza uma modalidade de mercantilização da educação na RME, a mercantilização financeira.

Quadro.13 Valorização acionária a partir dos lucros efetivados

| Item | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| Receitas de construção infraestrutura | 3.843 | 126.842 | 141.553 | 127.142 | 10.493 | | |
| Receita de Contraprestação | | | 9.840 | 28.751 | 43.228 | 45.924 | 35.343 |
| Atualização do ativo financeiro | | 1.325 | 29.501 | 37.301 | 22.004 | 18.842 | 17.442 |
| Imposto e contribuição sobre receitas | (432) | (14.409) | (27.716) | (18.290) | (9.167) | (8.494) | (7.826) |
| Receita líquida de serviços | 3.411 | 113.758 | 153.178 | 174.904 | 66.558 | 56.272 | 44.959 |
| Custos operacionais de | (3.172) | (104.708) | (114.796) | (113.670) | (25.781) | (19.131) | (20.567) |

| | | | | | | | |
|---|---------|--------|----------|----------|---------|---------|---------|
| construção e serviços | | | | | | | |
| Lucro Bruto | 239 | 9.050 | 38.382 | 61.234 | 40.777 | 37.141 | 24.392 |
| Despesas Gerais Administrativas | (4.234) | (2476) | (6.228) | (7.092) | (9.422) | (8.467) | (9.121) |
| Outras Despesas/Receitas Líquidas | | | | (176) | 31 | (8) | (12) |
| Lucro (prejuízo) Operacional antes do resultado financeiro | 3.995 | 6.574 | 32.154 | 53.966 | 31.386 | 28.666 | 15.259 |
| Resultado Financeiro, líquido | 182 | (56) | 732 | 3.308 | (7.869) | (8.806) | (6.835) |
| Lucro (prejuízo) antes do imposto de renda e contribuição social | (3.813) | 6.518 | 32.886 | 57.274 | 23.517 | 19.860 | 8.424 |
| Imposto de renda e contribuição social diferido | | (919) | (11.183) | (19.449) | (8.133) | (6.796) | (2.682) |
| Lucro Líquido (prejuízo) do exercício e do período | (3.813) | 5.599 | 21.703 | 37.825 | 15.384 | 13.064 | 5.742 |
| Lucro por ação básico e diluído das operações continuadas atribuível aos acionistas da Companhia no final do exercício (expresso em reais por ação) | (0,50) | 0,34 | 0,90 | 1,38 | 0,52 | 0,44 | 0,19 |

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos demonstrativos financeiros dos anos de 2012 a 2018

As elevadas taxas de lucro operacional possibilitaram grande rentabilidade aos acionistas e a incorporação do lucro ao capital social da empresa., O capital social utilizado para sua constituição foi de R\$ 15.000.000 (quinze milhões de reais). Após seis anos de concessão o capital social da SPE é de R\$ 35.691.000 (trinta e cinco milhões, seiscentos e noventa e um reais), ou seja, teve uma valorização de 138%.

Quadro13 Evolução do Capital Social

| | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|------|------|------|------|------|------|

| | | | | | | |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|--------------------|
| Capital Social | 24.000 | 24.000 | 29.775 | 34.398 | 35.691 | 35.691 |
| Total de ações | 24.000.000 | 24.000.000 | 29.775.000 | 29.775.000 | 29.775.00 | 29.775.000 |
| Acionistas | | | | | | |
| Odebrecht Properties e Parcerias S.A (“OPP”)* | 23.850.000 99,38% | 23.850.000 99,38% | 29.625.000 99,50% | 29.625.000 99,50% | 29.775.000 100% | |
| Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. (“CNOBR”)** | 150.000 0,62% | 150.000 0,62% | 150.000 0,50% | 150.000 0,50% | | |
| Transpes/ 3 G Capital | | | | | | 29.775.000 100% |

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis nos demonstrativos financeiros anuais publicados no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais.

*A SPE enquanto controlada indireta da Odebrecht S.A passou por duas reestruturações societárias em que houve a mudança da controladora direta não alterando significativamente a proporção acionária entre a controladora e a acionista minoritária CNOBR

**A CNOBR passa a se chamar Odebrecht Construções e Engenharia Internacional (OCEI) a partir de 2016.

Em 2016 o Grupo Odebrecht S. A. iniciou um plano de reestruturação de capital³². Um dos objetivos do plano é a captação de liquidez através da venda de ativos. Como parte deste plano a OPP iniciou no segundo semestre de 2017 negociações para venda da SPE Inova BH.

Em outubro de 2018 a Odebrecht Properties e Parcerias (OPP) concluiu a venda da SPE Inova BH para a Companhia Transpes S.A. A transação foi autorizada em fevereiro de 2018 pelo Conselho de Administração e Defesa Econômica (CADE). A venda foi autorizada à Empresa 3 G Capital/ Fundo de Investimento – Multiestratégia (3G). Porém, o comprador foi alterado, passando a ser a Transpes S.A. Como o novo comprador é uma empresa controlada pela 3G não foi necessária nova autorização.

Em 29 de janeiro de 2018, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“CADE”) aprovou a venda da Companhia pela Odebrecht Properties Parcerias S.A. (“OPP”), para 3G Fundo de Investimento em Participações - Multiestratégia. Posteriormente, o comprador foi substituído pela empresa Transportes Pesados Minas S/A (“TRANSPES”), empresa do mesmo grupo econômico, razão pela qual não houve necessidade de nova aprovação do CADE. Em 5 de outubro de 2018, a venda da Companhia foi concluída. Nesta data a mesma deixou de fazer parte do Grupo Odebrecht e passou a ser controlada pela TRANSPES. (MINAS GERAIS, 2019, p. 19)

³² Fonte: <https://www.odebrecht.com/pt-br/comunicacao/releases/odebrecht-conclui-venda-da-inova-bh>. Acesso em: set. 2019.

O valor pago pela compradora foi de R\$ 47.710.000 (quarenta e sete milhões e setecentos e dez mil reais), 34% superior ao capital social da SPE Inova BH que na data da venda era de R\$ 35.691.000 (trinta e cinco milhões, seiscentos e noventa e um mil reais) (MINAS GERAIS, 2019). De acordo com Shoeps (1972) o cálculo para determinar o valor de uma sociedade anônima leva em consideração principalmente sua projeção de lucros. Essa projeção é realizada em função do tempo em que se espera o retorno do investimento feito com a compra da companhia.

Os métodos patrimoniais são úteis como referência inicial e para a fixação de eventuais valores residuais. Evidentemente continuam sendo de grande relevância para a apresentação de garantias reais, junto às instituições de crédito. Já, na conceituação atualizada do administrador de empresas, o valor da empresa é unicamente função de seu potencial futuro de lucros. Em decorrência desse conceito, a empresa, sem adequadas perspectivas de rentabilidade, tem seu valor grandemente depreciado. Por outro lado, as empresas, cujo potencial de lucro tende a se concretizar num futuro previsível, têm seu valor aumentado, superando amplamente suas avaliações patrimoniais. (SHOEPS, 1972, p. 72)

Nos contratos de PPP a projeção de lucros pode ser feita por todo prazo do contrato. Isso se deve a determinação contratual do pagamento das contraprestações mensais por parte do poder público. Esta projeção, tendo como base as receitas de remuneração pela prestação de serviços, amplia ainda mais a lucratividade com as receitas da mercantilização financeira propiciada pela atualização do ativo financeiro da concessão.

Sobre a operação de mercantilização das atividades de manutenção das escolas, quantificadas, precificadas e comercializadas, e a mercantilização financeira com base no ativo financeiro, foi possibilitada a terceira forma de mercantilização com valorização da companhia no momento de sua venda. Este tipo de mercantilização, com a compra e venda de SPEs, é uma característica do capital sobre dominância financeira. O processo de diversificação das atividades das companhias monopolistas proporciona a ampliação do acúmulo de capital consolidando um duplo papel dos proprietários. São ao mesmo tempo capitalistas que investem em atividades produtivas e proprietários de capital dinheiro em busca de ganhos lucrativos. A busca por lucro cada vez mais rápido para o capital-dinheiro imprime cada vez mais uma “orientação puramente monetária” ao capital. Ele passa a se movimentar em busca de investimentos de rentabilidade rápida. Esta característica se assenta sobre a separação cada vez maior entre a gestão e propriedade das companhias que atuam diretamente na indústria de serviços

(...) Os acionistas demandam um retorno sobre o investimento de capital-dinheiro, ao passo que a gestão demanda sua parcela por conta da organização ativa da produção de mais-valor na forma-mercadoria. Uma vez que a circulação de capital-dinheiro portador de juros adquire um estatuto autônomo dentro do conceito de capital, as dinâmicas do capital como valor em movimento se desagregam. Surge toda uma classe de acionistas e investidores (capitalistas monetários) em busca de ganhos monetários decorrentes dos investimentos de capital dinheiro à sua disposição. Essa classe acelera e comprime a conversão do mero dinheiro em capital-dinheiro. (HARVEY, 2018, p. 31)

O Grupo Odebrecht S. A., ao garantir o controle da cadeia do valor, da construção da infraestrutura à operação de serviços de manutenção, possibilitou a constituição do empreendimento de PPP. Este controle da cadeia do valor e diversificação econômica é possibilitado, em primeiro lugar, pelo capital monopolista do Grupo Odebrecht que se conformou junto ao Estado. O Estado ao apresentar uma demanda efetiva, ou seja, a necessidade de construção de infraestrutura somada à capacidade de pagamento³³ possibilitou a realização do valor na indústria da construção civil, setor concentrado em poucas empresas monopolistas. Em segundo lugar, esta realização do valor em forma monetária deu aos proprietários dessas empresas monopolistas da indústria da construção civil duas opções de reintroduzir este dinheiro no circuito de valorização do capital: ou na forma de capital-portador de juros, ou na forma de investimento produtivo. Pela flexibilização da organização empresarial característica do neoliberalismo, cada investimento do Grupo Odebrecht é operacionalizado por uma empresa controlada com relativa autonomia jurídica. Ao investir em atividades produtivas nas empresas controladas o Grupo Odebrecht separa dentro do próprio grupo a posse de ações, que se mantém como propriedade da holding Odebrecht S/A, da gestão das atividades produtivas. Dessa forma, constitui condições para um mercado de empreendimentos que possibilita liquidez monetária sempre que necessário e exigido pelos acionistas.

Ao vender a SPE Inova BH S.A a TRANSPES S.A, a Odebrecht S.A realiza a mercadoria SPE. Fecha assim um ciclo de valorização do capital, D-M-D'. Em que D foi apropriado através de empréstimos públicos. M foi produzido pelas condições de lucratividade operacional, com as receitas da remuneração dos serviços efetivamente prestados, e a lucratividade meramente financeira, com a especulação sobre o valor dos ativos financeiros. E

³³ Demanda Efetiva é o conceito utilizado por Marx no livro 2 do capital para designar a demanda por determinada mercadoria somada a capacidade de pagamento de quem a demanda. A demanda efetiva é fundamental para realização do valor da mercadoria através de sua comercialização.

D' com o retorno monetário de R\$ 47.710.000,00 (quarenta e sete milhões, setecentos e dez mil reais), realizando a mercadoria SPE.

A transferência de propriedade da SPE da OPP S.A para a TRANSPES S.A significa na realidade a transferência da Odebrecht S.A para o Fundo de Investimento 3 G Capital – Multiestratégia. De acordo com as informações presentes no site da 3G ela é controladora de as companhias Burger King, HJ Heinz Company³⁴, Restaurante Brands Internacional, Kraft Heinz Company, além disso, são “acionistas significativas” da AB Inbev e das Lojas Americanas:

A 3G Capital é uma empresa de investimento global focada em valor a longo prazo, com ênfase particular em maximizar o potencial de marcas e negócios. A empresa e seus parceiros têm um forte histórico de excelência operacional, envolvimento do conselho, profundo conhecimento do setor e uma extensa rede global. A 3G Capital trabalha em estreita parceria com as equipes de gerenciamento de suas empresas de portfólio e coloca uma forte ênfase no recrutamento, desenvolvimento e retenção de talentos de primeira linha.

Os sócios fundadores da 3G Capital são Jorge Paulo Lemann, Marcel Telles, Carlos Alberto Sucupira, Roberto Thompson e Alex Behring, nosso sócio-gerente, que juntos investem e operam negócios há várias décadas. O escritório possui escritórios na cidade de Nova York e no Rio de Janeiro. (3 G Capital, 2019)

O controle através da propriedade majoritária de ações de um leque amplo e diversificado de empreendimentos aponta para busca de rentabilidade a partir de empresas que vão desde cervejarias a companhias de fast food como Burger King. A inserção da educação de Belo Horizonte neste leque diversificado de empreendimentos, foi ocultada através do controle direto da Transpes S.A sobre a SPE Inova BH.

Publicamente a imagem de um de seus sócios fundadores está ligada a indução de políticas públicas em educação. Jorge Paulo Lemann é fundador e presidente da Fundação Lemann, esta fundação atua estabelecendo parcerias com redes públicas de ensino, principalmente para formação de gestores, com o objetivo de “modernizar” a gestão da educação pública tendo como referência a gestão empresarial. Atua, portanto, como um dos aparelhos privados de hegemonia (GRAMSCI, 1980) que trabalham na indução de reformas do Estado no sentido do gerencialismo. Dessa forma, a indução da reforma gerencial do Estado e a reprodução do capital se encontraram na transferência da SPE Inova BH S.A, da Odebrecht S.A para a 3G Capital S.A.

³⁴ Fonte: <https://www.3g-capital.com>. Acesso em out. 2019.

Considerações Finais

Esta investigação buscou analisar as implicações para a educação básica pública no município de Belo Horizonte da implementação de Parceria Público Privada (PPP), modalidade de concessão pública por meio da qual serviços públicos são financiadas pelo Estado, mas executadas por empresas privadas. O estudo consistiu na análise do contrato de PPP firmado entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, representada pela Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte e a Sociedade de Propósito Específico Inova BH constituída pela Construtora Norberto Odebrecht e Odebrecht Participações, ambas subsidiárias da Companhia Odebrecht S.A., cujo objeto consistiu na construção e operação de serviços não pedagógicos de 37 Unidades Municipais de Educação Infantil, aditado posteriormente para 51 Unidades.

A análise de conteúdo do Contrato de Parceria Público Privada buscou demonstrar as implicações desse mecanismo na gestão da educação pública a partir da identificação e análise de três processos implicados na contratação e implementação da PPP no município, quais sejam, a privatização, a mercantilização e a financeirização da educação pública. O avanço do neoliberalismo e a hegemonia do capital financeiro especulativo nas últimas décadas, impuseram aos Estados reformas que visavam à abertura e mercantilização dos serviços públicos. Dentre as políticas neoliberais, as PPPs, executam aspirações de seus ideólogos de submeterem todos os serviços públicos, ofertados pelo Estado ao mercado. As coalizões empresariais como o *Todos Pela Educação* vêm atuando nesta direção e buscam impor sua agenda para a educação, exemplo disso, o “Plano de Metas - Compromisso Todos pela Educação”. A PPP na educação básica de Belo Horizonte, em particular, na educação infantil é um exemplo da implementação dessa agenda.

A realização de parcerias consta nas diretrizes do *Compromisso Todos Pela Educação* e é concretizada, no caso de Belo Horizonte, com recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento 2/ Pró-Infância, e da elaboração do Plano de Ações Articuladas do município de Belo Horizonte. A importância desses recursos para efetivação da PPP ficou evidenciada no contrato firmado. A questão destacada neste estudo não diz respeito somente à utilização desses recursos para construção de UMEIS e Escolas de Ensino Fundamental, mas sim, à sua inserção no circuito de valorização do capital na forma de PPP, a realização das obras é a condição para a exploração

mercantil dos serviços públicos por vinte anos, além de alterar a forma como o poder público municipal vai atuar em relação à demanda social por educação.

O Banco Mundial através da Corporação Financeira Internacional, juntamente com o BNDES e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que atua no apoio técnico a implementação de projetos de PPP nos municípios e nos estados, realizam a articulação do capital financeiro internacional no processo de reprodução do capital, entendido como processo, como valor em movimento. Mais do que promover a construção de unidades de ensino esses organismos promovem a criação de um mercado de PPP. Como buscamos demonstrar, a indução à implementação de PPPs tem fortalecido as grandes companhias do capital monopolista.

Além dos recursos do fundo público, disponibilizados pelos bancos de desenvolvimento, o patrimônio do município também foi apropriado pela PPP na forma de garantias ao capital. Este foi o papel cumprido pela PBH Ativos S.A ao converter em ativos financeiros os direitos creditícios da PBH sobre a Companhia de Saneamento de Minas Gerais. Estes direitos creditícios, convertidos em ativos financeiros, ao serem utilizados para garantir o pagamento de contraprestações à SPE Inova BH, são apropriados como garantia de seus empréstimos juntos ao BNDES. Ao realizar tal operação, transfere ao patrimônio público o custo de ter seu próprio capital imobilizado à disposição da composição de garantias aos empréstimos realizados para viabilizar a PPP.

Esta disponibilização de recursos financeiros, no desenho do financiamento da PPP, tem assegurado ganhos elevados às empresas que realizam a concessão pública e pode ser enquadrada na definição de privatização proposta por Whitfield (2006). Ou seja, uma estratégia abrangente de reestruturação do Estado ao interesse do capital. Esta estratégia se amplia ao identificarmos o controle quase total da SPE sobre as Unidades de Ensino. Definindo o limite de dias e horários de funcionamento e determinando as possibilidades de organização do espaço escolar.

Tanto a apropriação privada dos recursos financeiros, como o controle da estrutura física das Unidades de Ensino são necessários ao processo de mercantilização da educação pública. Se a construção das Unidades de Ensino por um lado possibilitou a expansão da rede de ensino, por outro, ao ser feita na forma de PPP significou a constituição do principal meio de produção necessário a produção da ‘mercadoria serviços’. Ao mesmo tempo, enquanto meio de produção necessita ser controlada pela empresa privada que organiza a produção. O valor das mercadorias

ao ser determinado pela relação entre o tempo e o trabalho, exige o controle do espaço para a garantia da produtividade.

A diferença entre o modo como Estado/poder público municipal assegura diretamente a manutenção das Unidades de Ensino e quando esta é realizada com referência ao mercado é o que determina o valor na produção dos serviços na PPP. A apropriação da diferença entre, o gasto com a reprodução da força de trabalho e a compra dos materiais necessários, e o valor efetivamente pago a SPE por contraprestações mensais em função da produtividade da ‘mercadoria serviços’, é o que permite os ganhos da Companhia.

A garantia da manutenção desta operação por vinte anos, através de um contrato com o poder público, torna possível a projeção de lucros futuros da SPE Inova BH. Sobre esta projeção foi constituído o ativo financeiro da companhia. A propriedade deste ativo financeiro baseado em direitos a receber do município, tem gerado receita em função da cobrança de juros ao próprio município, como atualização do ativo financeiro. Este desdobramento de lucros operacionais em propriedade de ativos financeiros constitui uma nova forma de capital dentro da SPE, um capital financeiro. Ao determinar esta receita como um dos principais objetivos da Companhia em seus demonstrativos financeiros, a SPE sinaliza que a organização da produção de serviços nas Unidades de Ensino deve manter sua elevada lucratividade em função da necessidade de gerar receitas ao capital financeiro garantido pela propriedade dos ativos financeiros.

Podemos concluir que a venda da SPE Inova BH significou o fechamento de um ciclo de valorização para a Odebrecht S.A e a abertura de um novo ciclo, a partir da PPP, para 3 G Capital - Multiestratégia. A Odebrecht, ao ter como objetivo ampliar o lucro da SPE, para além dos lucros operacionais, através de juros sobre ativos financeiros da concessão, organizou a operação de serviços de forma a manter elevada a taxa de lucros operacionais que sustenta as projeções futuras de lucros. Dessa forma, o capital financeiro contamina a operação de serviços. Esta contaminação é o que caracteriza a financeirização da economia. Ao ser realizada dentro do sistema público de educação, contamina as próprias unidades de ensino, controladas em função da manutenção de operações, que em ultima instancia são influenciadas pelas demandas do capital financeiro. Dessa forma, podemos falar em financeirização da operação das unidades de ensino. Este complexo mecanismo de geração de lucros financeiros, possibilitou a valorização da SPE Inova BH muito acima do seu capital social, que é a soma do valor de todas as suas ações, no momento de sua compra pela 3 G Capital – Multiestratégia. Diferente do

Grupo Odebrecht, que é uma empresa de capital fechado, a 3 G Capital é um fundo de investimento com forte vinculação ao mercado especulativo de ações. Por isso, busca formas garantidas de alta rentabilidade que sustentem suas várias transações especulativas. Podendo, inclusive, a SPE abrir capital na bolsa de valores. Este novo momento, consolida a inserção do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte no processo de financeirização.

Os estudos sobre as PPPs estabelecidas pela lei 11.079/2004 ainda precisam ser aprofundados e ampliados em função da importância que tem para o campo educacional. O estudo desenvolvido consistiu na análise do Contrato da PPP implementada na Rede Municipal de Belo Horizonte. Contudo, se faz necessário a realização de estudos que analisem os efeitos da PPP nas Unidades de Ensino, nas relações de trabalho, nas atividades desenvolvidas por seus diferentes sujeitos. Faz-se necessário também a continuidade de estudos que busquem identificar e aprofundar as análises sobre os diversos elementos que compõem este tipo de apropriação mercantil, melhor dizendo, expropriação mercantil do direito a educação pública.

Referencias

ADRIÃO, Theresa *et al.* Estratégias para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo. In: *Relatório final do Projeto de Pesquisa*. Processo nº 2007/54207-4 (FAPESP). 2009b. Disponível em <<http://www.bv.fapesp.br/>>. Acesso em jun. 2017.

ALVES, Antônio Sousa. As Parcerias Público/Privadas e as feições da gestão gerencial na educação. 348f. 2015. Tese (Doutorado) – Instituto de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ARELARO, L. R. G. Formulação e Implementação das Políticas Públicas em Educação e as Parcerias Público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 2007. Disponível em: . Acesso em: 24/04/2008.

BANCO MUNDIAL. Aprendizagem para todos, investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento. Estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial resumo executivo. Disponível em <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentM>

[DK:22474207~menuPK:282402~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282386,00.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1994/lei/19394.htm)>
Acesso jun. 2017.

BANCO MUNDIAL. 2000. *Estratégia do setor de educação: Estrategia sectorial de educacion (espanhol)*. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/469761468150873366/Estrategia-sectorial-de-educacion>. Acesso em: jan. 2019.

BANCO MUNDIAL, 1980. Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980. *(espanhol)*. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/975041468137983978/pdf/108800WDR0v10S0eport01980000Spanish.pdf> Acesso em: jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. Estratégia de Parceria com o País para o Brasil – Período de 2008 a 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR/Resources/EPP.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

BANCO MUNDIAL. 2016. *IFC nas primeiras seis décadas: liderando o desenvolvimento do setor privado - uma história (em inglês)*. Washington, DC: Grupo do Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/668851478627391927/IFC-the-first-six-decades-leading-the-way-in-private-sector-development-a-history>. Acesso em: fev. 2019.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977. 223 p.

BOITO Jr, Armando; BERINGER, Tatiana. Brasil: Classes Sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*. V. 21, nº 47. p. 31-38. Set. 2013.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. Presidência da República/Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Resolução nº 73, de 21 de agosto de 2019. Opina pela qualificação da política de fomento ao setor de educação infantil, para fins de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de setembro de 2019, ed. 172, seção 1, p. 3. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-73-de-21-de-agosto-de-2019-214566494>. Acesso em set. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.491 de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de abril de 1990, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 10 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19491.htm. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL, Lei nº 6404 de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Diário Oficial da União de 17 de dezembro de 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6404consol.htm. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 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, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em jun. 2017.

BRASIL, Lei nº 8987 de 13 de Fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 14 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: jan. 2019.

BRASIL, Lei n. 8.666 de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União de 22 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: dez. 2018.

BRASIL, Lei 9637 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 25 de maio de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: març. 2019.

BRASIL, Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999. Disponível em: Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: Embates entre projetos antagônicos de sociedade e educação. Trabalho, educação e Saúde, vol. 8, n. 2, jul-out, 2010, p. 185-206.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Audiência Pública – Esclarecimentos sobre a parceria público-privada. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0017/04>. Acesso em: jan. 2019.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK – JQ. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª ed. 1978. 479 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32º Edição ver., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. Uma Nova Gestão Pública para América Latina – 1998. Disponível

em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/CLAD/ngppor.pdf> . Acesso em: jan. 2019.

CHAVES, Vera L. J. Perfil do financiamento e da expansão do setor público e privado da educação superior brasileira pós-LDB. XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. São Paulo: Anpae, 2011, p. 01-11.

CHESNAIS, François. Capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____ (Org.) A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências. Trad. Rosa Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-67.

COSTA, Maria Fabiana da Silva. O programa gestão nota 10: parceira público –privado na educação. 154f. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação básica como direito. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p.293-303, maio/ago. 2008.

ENGUITA, Mariano F. A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização. Teoria & Educação. Porto Alegre, n.4, p.41-61, 1991.

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1976.

FREITAS, Luiz Carlos de. A reforma empresarial da educação. Nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. São Paulo: Editora Cortez, 1984. 1ª ed.

HARVEY, David. Condição pós-moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. Trad. Adair Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI. Trad. Artur Renzo. São Paulo: Boitempo, 2018.

HOBBSBAWM, Eric J. Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991. Trad. Marcus Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEHER, Roberto. Universidade e heteronomia cultural no capitalismo dependente: um estudo a partir de Florestan Fernandes. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

LENIN, V. I. Imperialismo, estágio superior do capitalismo. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. 19ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MIRANDA, A. B. de. *Os impasses de Duas Organizações do Terceiro Setor na Educação Pública Mineira e Paulista na Primeira década de 2000*. 2013. 412 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ODEBRECHT S.A. Atualização Recuperação Judicial. Odebrecht, São Paulo, 4 out. 2019. Disponível em: <https://www.odebrecht.com/pt-br/recuperacao-judicial-comunicados>. Acesso em: out. 2019.

OLIVEIRA, Idolana Paz. O “Terceiro Setor” e a execução de programas educacionais: a parceria entre o Governo do Maranhão e o Instituto Ayrton Senna no Projeto Gestão Nota 10. 129f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2013.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. CADERNOS EBAPE.BR, v.5, nº2, Jun. 2007.

PERONI, Vara Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. Currículo Sem Fronteiras, v. 13, n. 2, p 234-255, maio/ago. 2013.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). 382 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, Niterói, 2009.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n 120, p. 746, out./dez. 2004.

REIS, Paulo Tarso Silva. Expansão da Educação Infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público privada. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora

ROBERTSON, Susan L. *A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial*. Revista Brasileira de Educação, v. 17, n. 50, Rio de Janeiro, maio/ago.2012.

RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte. 2015. 129 f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas.

SANDRONI, Paulo. Novíssimo Dicionário de Economia. São Paulo: Ed. Best Seller, 1999.

SILVA, Maria Vieira; SOUZA, Silvana Aparecida de. EDUCAÇÃO E RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL: “NOVAS” MODALIDADES DE ATUAÇÃO DA ESFERA PRIVADA NA OFERTA EDUCACIONAL. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 779-798, out. 2009 779. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: set. 2019.

SPE INOVA BH, Relatório da Administração – 2014. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, p.14, 19 março. 2015. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/140109>. Acesso em: set. 2019.

SPE INOVA/BH. Demonstrativo Financeiro – 2018. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 19, 30 março. 2019.

TONI, Jackson De. Uma nova governança no padrão de relacionamento público-privado da política industrial brasileira. Rev. Sociol. Polit., v. 23, n 55, p. 97-117, set.2015.

TEIXEIRA, Glecenir Vaz. A participação do setor privado na educação básica pública em municípios mineiros. 2017. 207 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUZA, Sandra Zákia. Do governo a governança: permeabilidade do Estado a lógicas privatizantes. Cadernos de Pesquisa, v. 48, n. 167, p. 228-253 jan/mar. 2018.

VALVERDE, Rosemberg; OLIVEIRA, Rosenildes Chagas. Primarização da Pauta de Exportações, Desindustrialização e Doença Holandesa no Brasil. Anais do I Circuito de debates acadêmicos, Ipea, CODE 2011.

WHITFIELD, Dexter, A Typology of Privatisation and Marketisation. European Services Strategy Unit, ESSU Research Report No.1, Londres, 2006. Disponível em: <https://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/essu-research-paper-1>. Acesso em: set. 2019.

WHITFIELD, Dexter. The financial commodification of public infrastructure: The growth of offshore PFI/PPP secondary market infrastructure funds. European Services Strategy Unit, Research Report No. 8, Londres, 2016. Disponível em: <http://www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/>. Acessado em: set. 2019

ANEXOS

ANEXO 1 - Anexo 14 contrato de PPP - Garantia De Pagamento Pelo Poder Concedente

Conforme disciplinado pela subcláusula 34.1, o PODER CONCEDENTE constituirá garantias em favor da CONCESSIONÁRIA para assegurar: (i) CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL e da CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA devida à CONCESSIONÁRIA, no caso de sua inadimplência no curso do CONTRATO (subcláusula 34.1.1); e (ii) a recomposição imediata da garantia de que trata a subcláusula 34.1.1, em caso de execução, o pagamento das indenizações na hipótese de rescisão do CONTRATO, na forma da Cláusula 43, ou de sua anulação, conforme Cláusula 44, e, ainda, o pagamento da totalidade da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL e da CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA e de indenizações devidas pelo PODER CONCEDENTE (subcláusula 34.1.2).

A garantia a ser oferecida para assegurar o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL equivalerá a 6 (seis) parcelas referentes ao VALOR MÁXIMO DE CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL e será constante até o encerramento do CONTRATO.

Por sua vez, a garantia a ser formalizada para assegurar o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL, da CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA e das indenizações nas hipóteses de rescisão ou anulação corresponderá ao valor inicial de R\$ 110.000.000,00 (cento e dez milhões de Reais), sofrendo variação no decorrer do CONTRATO de acordo com a seguinte tabela:

| Ano | Volume de Garantias | Ano | Volume de Garantias |
|-----|---------------------|-----|---------------------|
| 1 | R\$ 127.000.000,00 | 11 | R\$ 61.000.000,00 |
| 2 | R\$ 127.000.000,00 | 12 | R\$ 61.000.000,00 |
| 3 | R\$ 111.000.000,00 | 13 | R\$ 61.000.000,00 |
| 4 | R\$ 104.000.000,00 | 14 | R\$ 55.000.000,00 |
| 5 | R\$ 97.000.000,00 | 15 | R\$ 47.000.000,00 |

1 INTRODUÇÃO

Pela execução das OBRAS e pela prestação dos SERVIÇOS, a CONCESSIONÁRIA fará jus ao recebimento de remuneração, mediante o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL e outras fontes de receitas, e ressarcimento pelo investimento realizado nas obras, mediante o pagamento da CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA, ambos realizados pelo PODER CONCEDENTE e observadas as condições e regras presentes neste ANEXO.

2 INÍCIO DO PAGAMENTO

O início dos pagamentos da remuneração, por meio da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL, e do ressarcimento, por meio da CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA, respeitará o seguinte:

1. Exceto nas hipóteses previstas nas subcláusulas 13.7 a 13.12 do CONTRATO, o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL será devido a partir do mês subsequente ao do início da operação da primeira UNIDADE DE ENSINO, nos termos do item abaixo e da subcláusula 27.3 e 27.4 do CONTRATO; e
2. O pagamento da CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA terá início no momento de entrega da primeira UNIDADE DE ENSINO, nos termos do item abaixo e da subcláusula 26.2 do CONTRATO.

3 CÁLCULO DO PAGAMENTO
3.1 CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL

A CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL terá seu valor efetivo atrelado ao número e tipo de UNIDADES DE ENSINO em operação e ao desempenho da CONCESSIONÁRIA.

A CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL (CM) será calculada da seguinte forma:

$$CM = VMCP \times FO \times FD$$

Onde:

Secretaria Municipal de Educação
Rua Castanheira, 208 / 7º Andar – Santa Antônio
CEP 30530-240 Belo Horizonte/MG
Fones: (31) 3277-8022 - Fax: 3277-8696

- **CM (CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL)** equivale ao valor efetivamente pago a CONCESSIONÁRIA no período considerado;
- **VMCP (VALOR MÁXIMO DE CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL)** equivale ao valor nominal da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL, sendo aquele constante no CONTRATO;
- **FO (FATOR OPERAÇÃO)** equivale ao fator de ajuste da contraprestação ao número e tipo das UNIDADES DE ENSINO efetivamente em operação no período considerado (mês anterior)
- **FD (FATOR DE DESEMPENHO)** equivale ao fator de ajuste da contraprestação ao desempenho apresentado pela CONCESSIONÁRIA em função do Índice de Desempenho (ID) apurado no último trimestre de apuração, conforme regras e diretrizes apresentadas no ANEXO 9 – Sistema de Mensuração do Desempenho.

3.1.1. Forma de cálculo do FATOR OPERAÇÃO

O FATOR OPERAÇÃO (FO) tem por efeito modular a contraprestação em função do número efetivo e tipo de unidades em operação no período de referência do pagamento.

O FO será calculado conforme equação abaixo:

$$FO = 2,20\% \times \text{NÚMERO DE UMEIs EM OPERAÇÃO} + 5,92\% \times \text{NÚMERO DE EMs EM OPERAÇÃO}$$

Considera-se "EM OPERAÇÃO" as unidades:

- (I) cujas OBRAS tenham sido aceitas pelo PODER CONCEDENTE, por meio do competente Termo de Recebimento Provisório (TRP), conforme disposto no ANEXO 5 – Especificações de Projetos e de Obras das Unidades de Ensino;
- (II) que tenham ordem de serviço emitida pelo PODER CONCEDENTE.

Na hipótese de determinada UNIDADE DE ENSINO ter entrado em operação no mês de referência do cálculo e pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL, ou seja, na



hipótese de ter operado em apenas parte do período, será considerado o valor pró-rata para esta unidade em específico, conforme subcláusula 27.4.1 do CONTRATO.

O FO variará de 0% a 100% conforme o número de UNIDADES DE ENSINO em operação.

3.1.2. Forma de cálculo do FATOR DE DESEMPENHO

O Índice de Desempenho (ID) será aferido trimestralmente conforme regras e diretrizes apresentado no ANEXO 9 – Sistema de Mensuração do Desempenho.

O Fator de Desempenho (FD) tem por efeito modular a contraprestação em função do resultado apurado do ID no período de referência, refletindo a qualidade dos serviços entregue pela CONCESSIONÁRIA. O FD terá um valor adimensional situado entre 80% (oitenta por cento) e 100% (cem por cento), definido segundo a tabela abaixo:

| ID | FD | ID | FD | ID | FD | ID | FD | ID | FD |
|--------|--------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
| ≥ 3,50 | 100,0% | 3,2 | 95,9% | 2,89 | 91,8% | 2,58 | 87,8% | 2,27 | 83,7% |
| 3,50 | 99,7% | 3,19 | 95,8% | 2,88 | 91,7% | 2,57 | 87,6% | 2,26 | 83,6% |
| 3,49 | 99,7% | 3,18 | 95,7% | 2,87 | 91,6% | 2,56 | 87,5% | 2,25 | 83,4% |
| 3,48 | 99,6% | 3,17 | 95,5% | 2,86 | 91,4% | 2,55 | 87,4% | 2,24 | 83,3% |
| 3,47 | 99,5% | 3,16 | 95,4% | 2,85 | 91,3% | 2,54 | 87,2% | 2,23 | 83,2% |
| 3,46 | 99,3% | 3,15 | 95,3% | 2,84 | 91,2% | 2,53 | 87,1% | 2,22 | 83,0% |
| 3,45 | 99,2% | 3,14 | 95,1% | 2,83 | 91,1% | 2,52 | 87,0% | 2,21 | 82,9% |
| 3,44 | 99,1% | 3,13 | 95,0% | 2,82 | 90,9% | 2,51 | 86,8% | 2,20 | 82,8% |
| 3,43 | 98,9% | 3,12 | 94,9% | 2,81 | 90,8% | 2,50 | 86,7% | 2,19 | 82,6% |
| 3,42 | 98,8% | 3,11 | 94,7% | 2,80 | 90,7% | 2,49 | 86,6% | 2,18 | 82,5% |
| 3,41 | 98,7% | 3,10 | 94,6% | 2,79 | 90,5% | 2,48 | 86,4% | 2,17 | 82,4% |
| 3,40 | 98,6% | 3,09 | 94,5% | 2,78 | 90,4% | 2,47 | 86,3% | 2,16 | 82,2% |
| 3,39 | 98,4% | 3,08 | 94,3% | 2,77 | 90,3% | 2,46 | 86,2% | 2,15 | 82,1% |
| 3,38 | 98,3% | 3,07 | 94,2% | 2,76 | 90,1% | 2,45 | 86,1% | 2,14 | 82,0% |
| 3,37 | 98,2% | 3,06 | 94,1% | 2,75 | 90,0% | 2,44 | 85,9% | 2,13 | 81,8% |
| 3,36 | 98,0% | 3,05 | 93,9% | 2,74 | 89,9% | 2,43 | 85,8% | 2,12 | 81,7% |
| 3,35 | 97,9% | 3,04 | 93,8% | 2,73 | 89,7% | 2,42 | 85,7% | 2,11 | 81,6% |
| 3,34 | 97,8% | 3,03 | 93,7% | 2,72 | 89,6% | 2,41 | 85,5% | 2,10 | 81,4% |



| | | | | | | | | | |
|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|--------|-------|
| 3.33 | 97.6% | 3.02 | 93.6% | 2.71 | 89.5% | 2.40 | 85.4% | 2.09 | 81.3% |
| 3.32 | 97.5% | 3.01 | 93.4% | 2.70 | 89.3% | 2.39 | 85.3% | 2.08 | 81.2% |
| 3.31 | 97.4% | 3.00 | 93.3% | 2.69 | 89.2% | 2.38 | 85.1% | 2.07 | 81.1% |
| 3.30 | 97.2% | 2.99 | 93.2% | 2.68 | 89.1% | 2.37 | 85.0% | 2.06 | 80.9% |
| 3.29 | 97.1% | 2.98 | 93.0% | 2.67 | 88.9% | 2.36 | 84.9% | 2.05 | 80.8% |
| 3.28 | 97.0% | 2.97 | 92.9% | 2.66 | 88.8% | 2.35 | 84.7% | 2.04 | 80.7% |
| 3.27 | 96.8% | 2.96 | 92.8% | 2.65 | 88.7% | 2.34 | 84.6% | 2.03 | 80.5% |
| 3.26 | 96.7% | 2.95 | 92.6% | 2.64 | 88.6% | 2.33 | 84.5% | 2.02 | 80.4% |
| 3.25 | 96.6% | 2.94 | 92.5% | 2.63 | 88.4% | 2.32 | 84.3% | 2.01 | 80.3% |
| 3.24 | 96.4% | 2.93 | 92.4% | 2.62 | 88.3% | 2.31 | 84.2% | 2.00 | 80.1% |
| 3.23 | 96.3% | 2.92 | 92.2% | 2.61 | 88.2% | 2.30 | 84.1% | < 2,00 | 80.0% |
| 3.22 | 96.2% | 2.91 | 92.1% | 2.60 | 88.0% | 2.29 | 83.9% | | |
| 3.21 | 96.1% | 2.90 | 92.0% | 2.59 | 87.9% | 2.28 | 83.8% | | |

A meta de desempenho da operação a ser atingida pela CONCESSIONÁRIA corresponde ao ID maior a 3,50, meta a partir da qual não haverá qualquer tipo de desconto na CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL em função do fator de desempenho.

Abaixo deste valor, haverá gradual desconto de valores da contraprestação, de maneira a garantir a equivalência entre o serviço efetivamente prestado pela CONCESSIONÁRIA e o seu pagamento.

Cálculo do FD no início da operação das UNIDADES DE ENSINO

- Nos termos do ANEXO 9 – Sistema de Mensuração do Desempenho, durante os primeiros 90 (noventa) dias após o início da operação de cada uma das UNIDADES DE ENSINO, a apuração dos indicadores de desempenho, no ambiente destas unidades, será flexibilizada e todos os indicadores de desempenho apurados para estas unidades serão definidos, a priori, como sendo iguais a 4,00 (quatro), para fins de cálculo do FD e definição do valor da contraprestação.

Cálculo do FD ao longo da CONCESSÃO

- Após o período de maturação da operação, os SERVIÇOS prestados nestas unidades serão apurados na forma apresentada neste ANEXO, para fins de cálculo do FD.
- O FD será calculado com base no ID apurado no trimestre anterior e Impactará a CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL nos três meses seguintes.
- Caberá ao PODER CONCEDENTE divulgar trimestralmente o Índice de Desempenho (ID) do período que será utilizado para cálculo do FD e o respectivo da CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL dos 03 (três) meses subsequentes.

3.2 CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA

A CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA equivale a uma quantia total de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de Reais), que será liberada de acordo com as UNIDADES DE ENSINO entregues ao PODER CONCEDENTE.

Na hipótese do PODER CONCEDENTE obter assistência financeira no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2, o pagamento da quantia total de R\$100.000.000,00 (cem milhões de Reais) obedecerá a seguintes distribuição:

- R\$1.320.000,00 (um milhão trezentos e vinte mil Reais) é o valor referente aos serviços de engenharia para cada uma das 30 UMEIs destacadas no TERMO DE COMPROMISSO como passíveis de assistência pelo PAC2, totalizando, aproximadamente, R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de Reais); e
- R\$60.000.000,00 (sessenta milhões de Reais) é o valor restante que será distribuído proporcionalmente ao valor de cada uma das 37 UNIDADES DE ENSINO, na seguinte proporção:
 - o 2,20% do valor total por UMEI;
 - o 5,92% do valor total por EM.

O pagamento da CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA está condicionado ao efetivo recebimento de parcela frutível do projeto, atestado por meio da emissão do competente Termo de Recebimento Provisório – TRP de cada UNIDADE DE ENSINO entregue.



PREFEITURA
BELO HORIZONTE

O valor da CONTRAPARTIDA PELO INVESTIMENTO NA OBRA deverá ser incorporado ao documento de cobrança do mês subsequente ao que o TRP for emitido.