

Um coração apertado

A primeira proposta de parceria público-privada em educação no Brasil

*Elaborado por
Demétrio Weber Rosa
(2017)*

Este estudo de caso faz parte da série de casos sobre implementação de políticas públicas educacionais no Brasil, publicada no livro "Políticas Educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?", organizado por Danilo Leite Dalmon, Caetano Siqueira e Felipe Michel Braga, e disponível também no site do projeto: <http://casosdepoliticaspUBLICAS.com.br>



Prefeitura de Belo Horizonte/CCO

Um coração apertado

A primeira proposta de parceria público-privada em educação no Brasil

SECRETARIA MUNICIPAL
DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE

Escrito por Demétrio Weber Rosa em 2017 e revisado por Danilo Leite Dalmon e Felipe Michel Braga em 2018. As aspas sem indicação de fonte correspondem a entrevistas realizadas entre outubro e dezembro de 2017. Biografia completa do autor e material adicional disponíveis no *site*: <www.casosdepolicaspublicas.com.br>.

Ao assumir o cargo de secretária de educação de Belo Horizonte, em janeiro de 2009, a professora Macaé Maria Evaristo sabia o desafio que teria pela frente. Como a maioria das cidades brasileiras, a capital mineira sofria com a falta de vagas na educação infantil (de 0 a 5 anos), principalmente em creches (de 0 a 3 anos).

O problema não era novo, menos ainda para Macaé. Ela começou a carreira como professora do município um quarto de século antes, em 1984. Foi diretora de escola e, nos últimos anos, ocupou cargos de gestão na Secretaria Municipal de Educação.

Conhecia de perto o déficit de vagas, as pressões e a mobilização popular por creches e pré-escolas. Como gerente de política pedagógica e secretária-adjunta de educação na administração anterior, participou do esforço para projetar e construir Unidades Municipais de Educação Infantil (Umei).

O modelo arquitetônico e pedagógico das Umei era um sucesso na rede municipal, desde a inauguração da primeira unidade, em 2003. Cada uma delas tinha identidade visual própria, instalações adequadas à faixa etária e disponibilidade para atender crianças de 0 a 5 anos, em turno integral.

O êxito, contudo, era mais qualitativo que quantitativo. De certa forma, aumentava a demanda por novas Umei, já que a procura não parava de crescer. O tema ganhou destaque na campanha para prefeito em 2008. Candidato pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), o empresário Márcio Lacerda prometeu ampliar a rede municipal. Eleito, incluiu em seu plano de governo a meta de erguer cem Umei – o que significaria quase quadruplicar a rede, com o acréscimo de 44 mil matrículas na educação infantil.

Para Macaé e sua equipe, a meta era clara. Restava descobrir como atingi-la. Em apenas quatro anos, seria preciso superar a burocracia, a falta de recursos e as limitações administrativas e de pessoal. Quem deu a resposta foi o próprio Lacerda: a prefeitura firmaria uma parceria público-privada (PPP)¹, a primeira do Brasil na área de educação. De uma tacada, atrairia capital e se livraria de amarras burocráticas do modelo tradicional de obras públicas. Lacerda estava convencido de que havia encontrado a solução para um dos principais desafios de sua gestão. Macaé, não.

Assim, ela tinha o desafio de tornar realidade uma proposta cuja ideia não apoiava. Precisava aceitar que a PPP fosse a alternativa que atenderia à necessidade da população para depois convencer seu próprio partido, a categoria dos profissionais da educação e a câmara de vereadores. Era um grande teste para a secretária.

ALIANÇAS INUSITADAS

Macaé não tinha dúvidas quanto à necessidade de expansão da rede de educação infantil – achava importante que isso acontecesse não somente para atender à demanda das famílias, mas pelos benefícios que a creche e a pré-escola propiciam sobretudo para o desenvolvimento cognitivo, emocional e físico das crianças.

Pesquisas em diferentes países sugerem que a educação infantil aumenta a capacidade de aprendizagem dos alunos. Para quem, como Macaé, vê a educação como fator de superação de desigualdades, investir nas Umei era a coisa certa.

Até aí, o prefeito e ela estavam em sintonia.

O que parecia sair do roteiro e esbarrava em algumas das convicções mais íntimas da secretária era o significado da sigla PPP. Infelizmente, não se tratava de um projeto político-pedagógico, cerne do planejamento escolar que também é abreviado como PPP. O que estava posto – e Macaé compreendia bem – era transferir atividades da rede pública para o controle da iniciativa privada justamente na educação, área historicamente reconhecida como de competência e responsabilidade do Estado.

Ser contra as privatizações ou a favor delas era um divisor de águas no debate ideológico brasileiro. A divergência dominava a disputa política nacional, polarizada entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Uma onda de privatizações na telefonia e no setor energético marcou o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), na segunda metade da década de 1990. Tal política era objeto de ataques do então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que acusava o PSDB de querer privatizar também a Petrobras, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

Em Belo Horizonte, contudo, a presença de Macaé no secretariado de Lacerda fora resultado de uma inusitada aliança. Enquanto se digladiavam em nível nacional, PT e PSDB eram aliados e ocupavam cargos na prefeitura da capital mineira.

Filiada ao PT, Macaé percebia o dilema: caberia a ela estar à frente de uma iniciativa que, em tese, combinaria mais com a agenda de uma secretária de educação peessedebista.

Não era segredo que Macaé tinha um pé atrás em relação à PPP. Um, não. Dois. Ninguém ignorava sua defesa intransigente da escola pública: “A educação é um bem comum [de todos]. Por isso mesmo o Estado tem papel preponderante e não deve abrir mão da gestão, da coordenação e da oferta pública”, dizia ela.

A ordem do prefeito, portanto, batia de frente com a visão de mundo da secretária, como ela própria admitiria posteriormente: “*A priori*, não era a melhor proposta, a que eu idealizaria.”

A experiência como diretora de escola na rede municipal, anos antes, reforçava a desconfiança em relação à iniciativa privada. Macaé não esquecia dos problemas que testemunhara em contratos de limpeza com empresas terceirizadas. Era comum, segundo ela, que empresas deixassem de pagar salários aos empregados, mesmo tendo recebido os repasses da prefeitura.

A secretária não estava sozinha em suas inquietações. A ideia de uma PPP despertava resistências entre sindicalistas, correligionários, professores e integrantes da equipe da Secretaria Municipal de Educação. “Nosso

maior conflito era o debate político-ideológico. Era o que mais tensionava as relações”, disse Macaé.

A OPOSIÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA

A face mais visível desse debate político-ideológico era o movimento sindical, em especial o Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte (Sind-Rede/BH). Esse sindicato tinha discordâncias gerais e específicas com a ideia de uma parceria público-privada. A discordância de fundo envolvia a concepção do que vem a ser a educação e do papel que o Estado deve desempenhar.

Em resumo, o sindicato entendia que a educação, direito fundamental de todos, deve ser tarefa exclusiva do poder público. A premissa é que apenas o Estado, por seu caráter público e universal, tem condições de conceber e implementar um projeto de sociedade com oportunidades iguais para todos. Em outras palavras, a educação não poderia ficar submetida à lógica do lucro nem a interesses próprios do setor privado. Daí o *slogan* repetido pelos sindicalistas: educação não é mercadoria.

A contrariedade do Sind-Rede/BH ficara evidente desde o princípio. Em maio de 2011, quando a Comissão de Educação da Câmara Municipal convocou e, em seguida, adiou uma audiência pública sobre o tema, uma das diretoras do sindicato, Mônica Mainarte de Moura, declarou à imprensa: “Fizemos a denúncia à Câmara, pois as primeiras investigações feitas em nosso departamento jurídico apontam que a PPP é irregular e inconstitucional”.¹¹

A professora e sindicalista Maria da Consolação Rocha, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), também acompanhou atentamente o debate sobre a PPP em Belo Horizonte.¹ Formada em pedagogia, ela ingressou no magistério na capital mineira em 1985 e deu aulas de educação física e de alfabetização por vinte anos. Consolação se referia à parceria público-privada nos seguintes termos: “A crítica à PPP da educação

1 Na época em que a proposta de PPP era debatida, Consolação não ocupava cargo no sindicato – ela havia sido diretora anteriormente e voltaria a fazer parte do comando do Sind-Rede/BH em fins de 2012, como diretora de formação pedagógica e sindical.

tem a ver com a lógica de colocar uma empresa para gerenciar os espaços escolares numa perspectiva de lucro. Isso estava claro desde o início: é uma lógica de lucro. Ao invés de investir no processo da educação municipal, os recursos seriam destinados a garantir o lucro de uma empresa”.

A sinalização da prefeitura de que pretendia transferir à iniciativa privada apenas serviços não pedagógicos, como limpeza, lavanderia, manutenção, portaria, segurança e jardinagem, não diminuía as críticas da professora: “A contratação significaria que uma empresa receberia dinheiro para manter as escolas, para dar lucro. Investir em educação não é para dar lucro”.

APOIO ÀS PPP DENTRO E FORA DA SECRETARIA

Em 2009, o então prefeito de Belo Horizonte, Márcio Lacerda, criou uma secretaria específica para cuidar das parcerias público-privadas. Ele estava decidido a atrair parceiros privados para atuar em diferentes áreas além da educação, como a da saúde e a de resíduos sólidos.

Macaé participava de um grupo de trabalho com representantes da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudcap), autarquia responsável pela execução de obras. Uma vez por mês, os encontros semanais contavam com a presença de Lacerda.

Em outra frente, o prefeito contratara a International Finance Corporation (IFC), braço do Banco Mundial para o setor privado, para realizar estudos de viabilidade da PPP da educação.

Durante vários meses, o advogado Maurício Portugal Ribeiro, então chefe da área de consultoria em infraestrutura da IFC, viajou semanalmente à capital mineira. “O governo Márcio Lacerda era pró-participação privada em infraestrutura”, disse Ribeiro em entrevista.

Entusiasta das parcerias público-privadas, o advogado logo percebeu que a PPP enfrentava resistências na Secretaria Municipal de Educação e comentou: “Tinha uma questão ideológica inicial. Foi por isso que o prefeito teve de fazer uma costura política. Acho até que começou antes da nossa chegada: a secretária de educação era do PT, o Márcio Lacerda, do PSB, e tinha secretários do PSDB. No princípio, senti que havia resistência entre algumas pessoas da Secretaria de Educação, por

questões que me pareciam preconceito ideológico, a ideia de que PPP é matriz liberal ou coisa do gênero.”

Porém, o advogado notou que havia defensores da PPP na equipe de Macaé. Era o caso do secretário-adjunto Afonso Celso Renan Barbosa. Professor de matemática da rede municipal, Barbosa encarava a parceria como uma solução natural para a questão da expansão da rede: “A prefeitura não tinha orçamento para fazer todas as Umei nem estrutura para construir na velocidade que a demanda exigia” Além disso, Barbosa classificava muitas das críticas como puramente ideológicas: “Diziam que o governo municipal estaria privatizando. Mas o que foi passado para o parceiro privado já era, de certa forma, privatizado nas escolas. O diretor da escola gerenciava pequenos contratos para compra de material de limpeza e contratava funcionários para limpeza, conservação do prédio, segurança e lavagem de roupa”.

O RISCO DE PRECARIZAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE

Sindicalistas temiam que a PPP fosse o primeiro passo para flexibilizar a contratação de professores e demais servidores das escolas. O ingresso na rede municipal dava-se exclusivamente via concurso público, o que era considerado ponto positivo na carreira. E também a garantia de um padrão mínimo de qualidade no trabalho realizado no espaço escolar, pelo critério de avaliação e pelo perfil dos profissionais contratados pela prefeitura.

A rede de Belo Horizonte não abria espaço para professores temporários: no afastamento de um docente, fosse por licença médica ou por qualquer outro motivo, quem o substituíva provisoriamente era um colega de profissão, que passava a cumprir jornada dupla e a receber salário extra. No Sind-Rede/BH, essa “porta única” de entrada no magistério municipal era encarada como cláusula pétrea.

Professor da rede municipal desde 2004, Wanderson Paiva Rocha viria a ser diretor de imprensa do sindicato. Ele lembra que o debate sobre a PPP fez soar o alarme de que a forma de contratação dos profissionais poderia estar em risco.

Ainda mais que a conversa sobre uma PPP na educação surgira em paralelo a iniciativas similares em outras áreas, uma delas a saúde, com o

anúncio de que a prefeitura planejava atrair a iniciativa privada também para construir e manter postos de saúde. “O que nos preocupou, naquela época, era a possibilidade de mudança na Lei Orgânica, com a abertura de precedente para a contratação de professores por outros meios”, afirmou Wanderson Rocha em entrevista.

Para a professora Consolação, o que a prefeitura anunciava terminaria por fragilizar a carreira e a administração públicas. Anos antes, na gestão do prefeito Fernando Pimentel (PT), o sindicato tentara, sem sucesso, barrar a contratação de professores de educação infantil sem diploma universitário. Essa mudança veio no bojo da criação da carreira de educador infantil, com vistas à ampliação de vagas, sob a justificativa orçamentária: a prefeitura alegava não ter recursos para contratar professores de educação infantil com salários iguais aos dos demais docentes que tinham diploma de ensino superior.

Anos mais tarde, Consolação e Wanderson reproduziram alguns dos argumentos que usavam contra a proposta da PPP em artigo publicado em revista científica da área de educação. Sob o título de “A precarização do trabalho educacional na prefeitura de Belo Horizonte: desafios para a ação sindical”, eles discorreram acerca do problema da terceirização e da quarteirização.

Para os sindicalistas, estava claro que a PPP levaria para dentro das escolas funcionários contratados pela empresa vencedora da licitação – ela própria uma empresa terceirizada –, o que daria a esses funcionários a condição de quarteirizados. Um dado sobre o quadro de pessoal da prefeitura, por si só, é revelador do tipo de desafio que a administração municipal enfrentava: “Levantamento realizado pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte (Sindibel) em 2010 apontou que 57% do quadro de pessoal da PBH [Prefeitura de Belo Horizonte] era composto por profissionais contratados sem concurso, através de empresas terceirizadas ou de entidades vinculadas à administração municipal, como a Associação Municipal de Assistência Social (Amas).”^{III}

O sindicato não estava sozinho. Em 2011, tiveram início manifestações de rua cujo mote era “Fora, Lacerda”. Puxadas por movimentos populares e partidos de esquerda, as marchas contra o prefeito repudiavam as parcerias público-privadas e outras políticas públicas defendidas pela trinca PSB-PT-PSDB, que governava em aliança a cidade de Belo Horizonte.

AUTOCONVENCIMENTO DA SECRETÁRIA

O que sensibilizava Macaé era a urgência de abrir vagas na educação infantil. Ela fazia uma conta simples: colocar uma Umei de pé podia demorar três anos pelo modelo tradicional de construção. Além disso, o histórico da prefeitura indicava a capacidade média de erguer 4,5 Umei por ano.

Nesse ritmo, a meta de entregar cem unidades não seria atingida nem em duas décadas. “Havia uma demanda imensa na cidade, uma reivindicação que vinha do orçamento participativo. Todas as comunidades demandavam, e as Umei tinham o reconhecimento público da qualidade do serviço”, analisou Macaé.

A pressão por vagas era o contraponto às restrições ideológicas de algumas pessoas e da própria secretária, que ponderava: “Tinha uma escolha a ser feita: a gente podia escolher atender uma geração ou deixá-la sem atendimento. Para mim, essa era a questão de fundo: as crianças que a gente deixasse de atender em 2009, 2010, 2011 ou 2012 não teriam acesso à educação infantil, caso as Umei ficassem prontas em 2015 ou 2016. Era uma geração que não teria acesso à educação infantil”.

Macaé só pensava em mecanismos de financiamento. “Se eu pudesse fazer o desenho, eu não queria uma PPP. Eu queria que a Caixa Econômica Federal, que financiava o Minha Casa, Minha Vida [programa federal de construção de habitações populares pela iniciativa privada] pudesse bancar a construção de creches.”

Seguindo essa linha de raciocínio, a secretária dava mostras de como, pouco a pouco, passava a encarar as parcerias público-privadas com outros olhos: “Quantas coisas o poder público faz e depois fica anos pagando? Em vez de pegar empréstimo, pagar juros e ainda demorar 48 meses para entregar a obra, por que não pegar a obra já pronta?”.

Quem acompanhava as discussões foi vendo sinais de que havia algo novo na postura da secretária. O advogado Ribeiro relatou em entrevista: “À medida que a discussão foi evoluindo, a coisa mudou. A gente foi mostrando para o pessoal da Secretaria de Educação que era importante fazer a parceria. O fato de o governo do PT na Bahia ter feito a primeira PPP da saúde ajudou a quebrar a resistência que havia à participação privada

de longo prazo na gestão da infraestrutura escolar. Claramente o prefeito [de Belo Horizonte] fez uma costura política, sinalizando que o projeto era estratégico”.

Antes disso, perto da metade de seu mandato, a secretária teve a oportunidade de ir a Londres e aproveitou para visitar uma escola construída em parceria público-privada, na periferia da capital inglesa. “Fiquei muito bem impressionada com a qualidade da obra. Foi importante ouvir o que tinham a dizer e perceber como avaliavam positivamente a PPP.”

Em Londres, chamou a atenção de Macaé o fato de que o parceiro privado era responsável somente por serviços não pedagógicos, isso significava que os professores continuavam sendo contratados pela rede pública, ou seja, as aulas, os conteúdos e o material didático permaneciam nas mãos do Estado. “Vi que era possível usar novas metodologias de gestão pública para a educação de maneira positiva. Acalmou o meu coração”, disse a secretária.

A PREPARAÇÃO PARA APROVAR A PPP

Macaé percebeu que muitas das restrições que ela própria fazia à PPP poderiam ser neutralizadas na modelagem da parceria, isto é, na definição das atribuições do futuro parceiro privado e no papel do poder público. Ela passou a lutar por isso.

A PPP iria muito além das obras. Na verdade, a construção propriamente dita seria a parte mais rápida do contrato, cuja vigência se estenderia por vinte anos, sendo possível a renovação. Por duas décadas, portanto, a prefeitura ficaria pagando não apenas as parcelas referentes às obras, mas também os serviços de manutenção das unidades.

No edital,^{IV} foram estipulados quarenta indicadores de monitoramento, de maneira que parte do pagamento ficasse condicionada ao desempenho do trabalho realizado. “O poder público, na relação com o privado, é muito subserviente. Essa era a minha preocupação de longo prazo”, disse Macaé.

O prefeito e a secretária tentavam obter recursos em Brasília, para reduzir os aportes da prefeitura. Procuraram o então secretário-executivo do Ministério da Educação (MEC), Henrique Paim.

Na época, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao MEC, financiava o programa Proinfância, repassando dinheiro a prefeituras para a construção de creches pelo método tradicional. Paim falou sobre a negociação: “Num primeiro momento, houve um estranhamento no FNDE. Fizemos uma discussão na área jurídica, envolvendo a AGU [Advocacia-Geral da União], e conseguimos uma solução para que o MEC financiasse a parte do Proinfância, mesmo que fosse por PPP. Sempre tive simpatia por esse modelo de PPP”.

O argumento que convenceu a área jurídica foi o de que, na PPP de Belo Horizonte, a propriedade dos prédios continuaria sendo do poder público, apesar de o contrato para construção e manutenção das escolas durar vinte anos ou mais.

Assim como Macaé, Paim era filiado ao PT e conhecia algumas das resistências à proposta de PPP dentro do partido e nos movimentos populares e de esquerda, de modo geral. Em resposta a essas resistências, ele argumentava: “Em educação, quando se fala em PPP, abre-se uma discussão em torno da privatização da escola pública. Na verdade, não é isso. Estamos passando para o setor privado a responsabilidade de manter o serviço, o que desonera o diretor da escola para que tenha foco maior na aprendizagem dos alunos. Nesse aspecto, sou muito favorável [à PPP]”.

À medida que avançava a discussão sobre a modelagem da parceria, ficou claro para Macaé que seria preciso atuar em duas frentes. De um lado, caprichar no desenho da PPP propriamente dita, descrevendo com a maior precisão possível as tarefas que seriam concedidas à iniciativa privada. Disso dependeria o custo do contrato, a capacidade de atrair parceiros privados e a qualidade do resultado final. De outro, convencer professores, educadores, pais, estudantes e diretores de escola da necessidade da PPP, sem falar nos vereadores, nos formadores de opinião e na própria militância petista. Sem apoio da comunidade escolar, do partido e da sociedade em geral, ficaria bem mais difícil.

Macaé engajou-se no esforço da prefeitura, participando de audiências públicas com diferentes segmentos. Em uma das reuniões, no diretório municipal do PT, ela ouviu vaias de parte da militância. O simples fato de a secretária ter de comparecer à sede do próprio partido para defender

uma das principais ações de sua pasta já indicava o tamanho da controvérsia que o tema suscitava. “Tive de fazer uma opção difícil, dura, como costuma ser na administração pública. Foi tenso”, contou Macaé.

A cada audiência pública, ela repetia que a parceria público-privada ficaria restrita a serviços não pedagógicos, como portaria, lavanderia, segurança, manutenção, jardinagem e limpeza. E que até mesmo a alimentação dos alunos continuaria nas mãos da prefeitura. “Por um princípio nosso de gestão, entendemos que não deveríamos terceirizar serviços pedagógicos: a gestão, o projeto pedagógico, os professores, toda a parte pedagógica seria da prefeitura, inclusive a alimentação escolar”, explicou Macaé.

A preocupação com a merenda era reveladora da desconfiança da secretaria em relação ao setor privado. Nas palavras de Macaé: “A gente tinha ciência de fraudes no país, envolvendo merenda. A terceirização de serviços de alimentação também cria situações constrangedoras: soube de uma operadora de alimentação que não permitia que as crianças repetissem a merenda. A alimentação é parte importante do processo educativo, principalmente para bebês. As crianças aqui podiam se servir. E queríamos que continuassem podendo.”

Nas alçadas interna e externa, seria preciso demonstrar que a PPP era indispensável ao êxito da política educacional da prefeitura de Belo Horizonte. O principal argumento para isso era a velocidade na construção de creches e pré-escolas pela iniciativa privada, mais rápida que pelo setor público, já que ela não precisa se submeter aos ritos da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (conhecida como Lei de Licitações).^v O projeto executivo de cada obra, por exemplo, ficaria sob responsabilidade do parceiro privado. Assim, a prefeitura não teria de abrir licitação específica para a elaboração dos projetos. “O normal, em obra pública, é fazer licitação para contratar o projeto executivo. Só a licitação dura seis meses, na melhor das hipóteses, mais o tempo para elaborar o projeto”, disse Gustavo Kummer de Paula, gerente de parceria público-privada da PBH Ativos, empresa pública criada pela prefeitura para dar suporte a operações do gênero.

Outro risco, em qualquer licitação, é que uma empresa preterida recorra à Justiça por se sentir prejudicada – os processos judiciais podem atrasar licitações por anos.

Para que a PPP virasse realidade, a Câmara Municipal teria de aprovar uma lei. O Sind-Rede/BH mobilizou-se para barrar o projeto. Em carta enviada a todos os vereadores, o sindicato deixou clara a sua contrariedade, afirmando que a proposta se tratava de “um dos mais duros ataques à educação dos últimos tempos [...]. Tal projeto prevê que a empresa que construir uma escola pública irá ‘explorar os serviços não pedagógicos’ na escola por 20 anos. Ocorre que todo ‘serviço’ de uma escola tem caráter pedagógico, e que parte dos recursos que deveriam ser destinados à melhoria da educação vai estar a serviço de garantir o lucro das empresas. Dessa forma, as PPP são uma forma de privatização da educação. Solicitamos o voto contrário dos vereadores a este projeto. Pois trata-se de um dos mais duros ataques à educação dos últimos tempos.”^{VI}

O CONVENCIMENTO DA CÂMARA DE VEREADORES

Um dos aliados de Macaé foi o vereador Arnaldo Godoy (PT). Ele estava em seu quinto mandato quando ficou sabendo dos planos da prefeitura de firmar parceria com o setor privado para construir creches e pré-escolas. Filiado ao PT desde 1980, Godoy ajudou a fundar o partido em Belo Horizonte. Professor de história na rede estadual, lecionava para turmas de ensino fundamental e de ensino médio até ser eleito vereador pela primeira vez, em 1992.

A melhoria da educação sempre foi uma das bandeiras desse petista, a outra é a luta por inclusão e oportunidades para deficientes. Godoy é cego desde os 20 anos.

A notícia de que a prefeitura planejava chamar a iniciativa privada para atuar na educação infantil causara alvoroço. Em maio de 2011, professores e vereadores cobravam explicações do prefeito Márcio Lacerda.

O ano foi cheio de momentos de discussão sobre a proposta. À época de uma audiência pública convocada pela Comissão de Educação da Câmara Municipal, Godoy falou à imprensa: “Chamamos o governo para debater a PPP, mas a audiência teve de ser adiada por falta de dados concretos. A prefeitura alega que a única informação existente é a da possibilidade de criar uma PPP para a educação e a saúde. Na área de ensino,

fomos comunicados de que o governo repassaria R\$ 2,3 milhões para a construção de cada Umei.”^{VII}

O prefeito se reuniu com 37 dos 41 vereadores pouco mais de um mês depois desse episódio. E a presença de quase todos os representantes do Legislativo pode ser um indicativo da força do Executivo naquele momento.

Embora integrasse a base de apoio do prefeito, Godoy não escondia certa inquietação quanto ao custo da PPP: “Não sou contra, por princípio. Quero apenas saber quanto isso vai custar aos cofres públicos e se isso vai comprometer as finanças do município pelos próximos anos.”^{VIII}

Apesar dessas dúvidas, o vereador estava convencido da necessidade de expansão da rede de educação infantil em Belo Horizonte. Mais que necessidade: urgência. E ele sabia que a iniciativa privada seria capaz de erguer prédios em muito menos tempo que o setor público.

Godoy sabia também que a PPP era alvo de críticas, mas entendia que a oposição não teria força para barrar o projeto. Segundo ele, o sindicato adotava postura radical, com militantes do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e do próprio PT em sua direção. “Claro que houve resistência, mas não havia um movimento contrário nem dentro do professorado.”

Convencer a militância petista, contudo, era necessário. Macaé e Godoy abraçaram o desafio de mais uma reunião no partido, com a votação da lei já próxima.

Foi com sua bengala em punho, Tateando o chão a cada passo, que Godoy entrou na então sede municipal do PT, uma casa na rua Timbiras, no bairro de Lourdes, em Belo Horizonte, e encontrou Macaé. A sala estava cheia: mais de uma centena de militantes petistas compareceram para debater a proposta da inédita parceria público-privada.

O partido se dividira. Havia alas favoráveis e alas contrárias à parceria. A maioria, segundo o vereador, não chegava a ser contra, mas desejava conhecer a proposta a fundo. Os opositores, por sua vez, tinham convicção de que seria um erro apoiar a PPP. Eram ruidosos ao defender seu ponto de vista. Godoy foi à reunião preparado para críticas e vaias. Não se enganou.

Naquele momento, ele e Macaé defendiam que a militância precisava compreender que seria benéfico e positivo passar a gestão de atividades escolares às mãos do setor privado: “[A nossa fala] provocou certa inquietação, as pessoas ficaram assim escutando, querendo assimilar.”

Macaé, Godoy e toda a equipe da prefeitura não cansavam de dizer que a empresa que viesse a ser selecionada para construir e conservar escolas cuidaria apenas de atividades não pedagógicas. O ensino propriamente dito, fosse na educação infantil fosse no ensino fundamental, continuaria sob a responsabilidade direta de professores e profissionais da administração pública municipal. Defenderam a parceria público-privada sob vaias e aplausos.

Em 2009, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) havia lançado um pacote de concessões de rodovias à iniciativa privada.^{IX} Por isso, Godoy entendia que, afora o ineditismo da área de educação, o que se passava em Belo Horizonte não chegava a ser inteira novidade na seara petista. O vereador fez o seguinte comentário sobre o debate com a militância: “A maioria estava assimilando a proposta, que era uma coisa nova em relação à educação. Houve resistência, houve vaia, mas também aplauso. O PT tem essa característica das correntes e do processo democrático interno muito rico. Ajuda”.

O INCERTO LANÇAMENTO DA PRIMEIRA PPP EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

Apesar da determinação do prefeito, até o início de 2012 a PPP da educação em Belo Horizonte permanecia no papel. Os primeiros três anos do mandato de Lacerda tinham sido consumidos nas etapas de concepção, discussão e modelagem da parceria público-privada.

Em 2009, o Congresso Nacional havia aprovado a Emenda Constitucional n. 59,^X que tornava obrigatória a educação básica para crianças a partir de 4 anos, sendo assegurada a oferta gratuita. As cidades e os municípios precisariam estar preparados para essa demanda, que entraria em vigor em 2016. Embora o prazo ainda estivesse distante, era um motivo a mais para acelerar o passo na capital mineira.

Dos 5.570 municípios brasileiros, Belo Horizonte era o primeiro em vias de implementar uma PPP na educação. Tamanho ineditismo tinha seu preço: não havia acúmulo de experiência e tudo precisava ser pensado pela primeira vez.

A vantagem é que o grupo técnico que discutia a PPP era quase o mesmo que, anos antes, reuniu técnicos, educadores e arquitetos da Secretaria de Educação e da Sudecap para desenvolver o projeto arquitetônico das primeiras Umei – a administração municipal anterior à de Márcio Lacerda havia dado passos importantes para dotar a cidade de uma rede de educação infantil. E Macaé estava ciente de que a PPP havia se beneficiado dessa experiência.

Na modelagem, foi preciso detalhar aspectos e chegar a minúcias como o número de vezes que a equipe de faxina deveria limpar cada sala durante um dia de aula. Ao enumerar as operações necessárias em cada unidade, estabelecia-se o custo esperado de funcionamento e, consequentemente, o valor de referência que a prefeitura pagaria ao futuro parceiro privado – informação básica para o lançamento do edital.

Lacerda, que era candidato à reeleição, conseguiu, por causa do apoio de Macaé e de Godoy, que o edital fosse lançado em março de 2012. O parceiro privado deveria erguer 32 Umei e 5 escolas de ensino fundamental. Duas construtoras apresentaram propostas: a Odebrecht e a Andrade Gutierrez. Em junho de 2012, pelo critério de menor preço, a vencedora foi a Odebrecht.

O passo seguinte era a assinatura do contrato.

Macaé acompanhava de perto o que parecia ser a reta final de uma longa jornada. Sua expectativa, naquele momento, girava em torno dos termos do contrato e das exigências financeiras que a empresa e a prefeitura teriam de cumprir.

Enquanto Macaé lidava com os desafios na educação, a política partidária tomou outro rumo. Em julho de 2012, de uma hora para outra, caiu por terra o acordo para o PT apoiar a reeleição de Lacerda. Uma das consequências imediatas foi que Macaé deixou a Secretaria Municipal de Educação – sem que o contrato da PPP tivesse sido assinado.

Macaé havia superado seu dilema. Em vão?

ANEXOS

SÍNTESE DO CONTRATO DA PPP

	Unidades Escolares de Educação Básica do Município de Belo Horizonte
Objeto	Concessão administrativa para a realização de obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio não pedagógicos, as Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica do Município de Belo Horizonte.
Órgão responsável	Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte
Valor Teto do Ressarcimento dos Estudos	US\$ 2.072.000,00
Ressarcimento dos Estudos	US\$ 1.554.000,00 (IFC) e R\$ 960.372,00 (Prefeitura de Belo Horizonte)
Recebedores do Ressarcimento dos Estudos	International Finance Corporation (IFC) e Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Segmento do Projeto	Educação
Estado, Município, Distrito Federal ou União	Município
Tipo de Licitação	Menor Preço
Modalidade de Concessão	Concessão Administrativa
Limite máximo de empresas no consórcio	3 empresas
Licitantes	Consórcio Educar (Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Odebrecht Participações e Investimentos) e Construtora Andrade Gutierrez S/A
Empresas que compõem a Concessionária	Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Odebrecht Participações e Investimentos
Concessionária	SPE Inova BH S/A

	Unidades Escolares de Educação Básica do Município de Belo Horizonte
Prazo de Concessão	20 anos
Valor do Contrato	R\$ 975.658.364,65 (após 3º Termo Aditivo)
Investimento Estimado	R\$ 250.000.000,00
Aporte Público de Recursos	R\$ 150.000.000,00 (após 3º Termo Aditivo)
Garantia Inicial do Vencedor para Execução do Contrato	R\$ 41.000.000,00
Data de “Priorização” do Projeto	12/04/2011
Data de Publicação da Consulta Pública	14/07/2011
Data de Publicação do Edital	28/03/2012
Data de Assinatura do Contrato	24/07/2012
Data de Início das Obras	02/2013
Data de Início da Operação	21/09/2013
Data de Assinatura dos Aditivos	1º TA (22/02/2013); 2º TA (21/11/2013); 3º TA (25/06/2014)
Data Prevista para Encerramento do Contrato	22/03/2033

RADAR PPP, 2014. *Casos práticos para formação em PPPs: unidades escolares de educação básica do município de Belo Horizonte*. 19 p.

DADOS DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELO HORIZONTE

	2007	2009	2011	2013
Número de unidades que atendem 0-3	35	44	50	76
Número de matrículas 0-3	1.371	1.724	2.140	6.821
Número de unidades que atendem 4-5	69	78	84	91
Número de matrículas 4-5	12.113	15.009	17.098	15.746

Fonte: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/inep-data>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CARTA DO SIND-REDE/BH AOS VEREADORES

Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de BH

Ofício 108-2011

Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2011.

Aos
Vereadores

Gostaríamos de chamar a atenção dos senhores para alguns projetos que estão em votação nesta casa.

Projeto de lei nº 1903 que trata sobre parcerias público-privadas na educação.

Tal projeto prevê que a empresa que construir uma escola pública irá “explorar os serviços não pedagógicos” na escola por 20 anos. Ocorre que todo “serviço” de uma escola tem caráter pedagógico, e que parte dos recursos que deveriam ser destinados à melhoria da educação vai estar a serviço de garantir o lucro das empresas.

Dessa forma, as PPPS são uma forma de privatização da educação. Solicitamos o voto contrário dos vereadores a este projeto, pois trata-se de um dos mais duros ataques à educação dos últimos tempos.

Projeto 2016 altera a regulamentação dos Caixas Escolares. Tal projeto permite que os caixas façam locação de imóveis.

A locação de espaços anexos às escolas com recursos públicos tem que se dar pela unidade central, no caso a Secretaria de Educação, seguindo todos os caminhos exigidos pela legislação vigente, criar mecanismos de burlar estes instrumentos é ajudar a má utilização dos recursos públicos destinados à educação. Por isso pedimos o voto contrário a tal projeto.

Projeto 1920 – Versa sobre a regulamentação da previdência dos Servidores Públicos Municipais.

No dia 13 de dezembro fomos surpreendidos com a apresentação por parte do executivo do substitutivo 36/2011. Tal iniciativa impede que as diversas emendas apresentadas pelos vereadores e de interesse dos servidores sejam apreciadas em plenário. Desta forma solicitamos a rejeição do substitutivo.

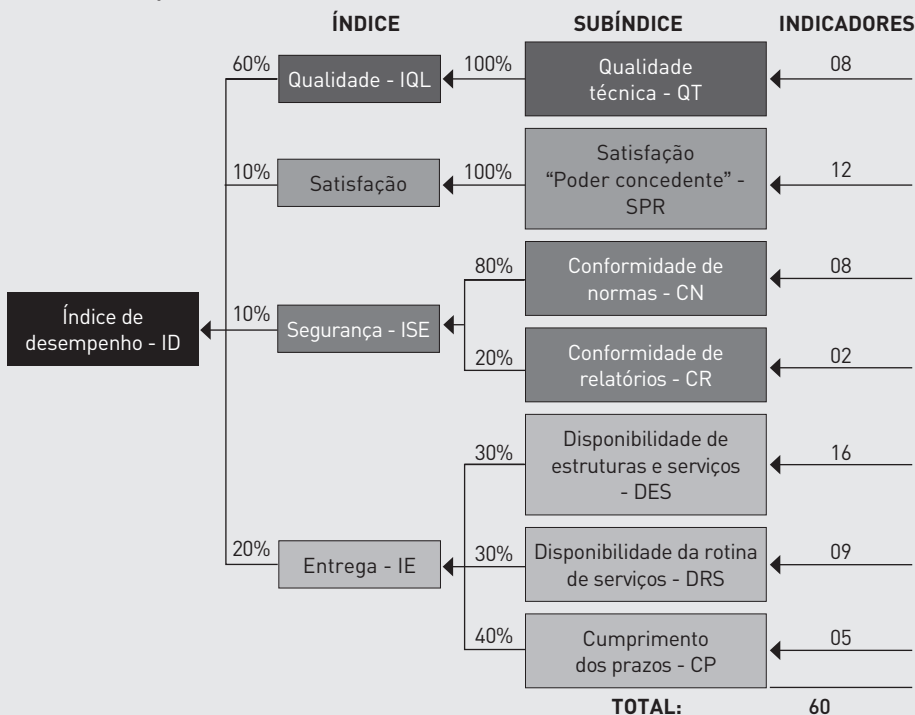
Reiteramos que nossa reivindicação é sim por um substitutivo global ao projeto que incorpore as inúmeras pendências ainda existentes, no entanto este não é o caso do 36/2011.

Contando que seremos atendidos, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

Direção Colegiada do SINDREDE – BH

COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE DESEMPENHO DA CONTRATADA



RADAR PPP, 2014. *Casos práticos para formação em PPPs: unidades escolares de educação básica do município de Belo Horizonte*. 19 p.

NOTAS

- I Para mais informações sobre Parcerias Público-Privadas (PPP), o que são e como funcionam, visite: <<http://www.politize.com.br/parcerias-publico-privadas-o-que-sao/>>. Acesso em: 6 jun. 2018.
- II TUPINAMBÁS, Glória. PBH estuda parceria para construir escolas. *Estado De Minas*, 1^o jun. 2011.
- III ROCHA, Maria da Consolação; ROCHA, Wanderson Paiva. A precarização do trabalho educacional na Prefeitura de Belo Horizonte: desafios para a ação sindical. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 4, n. 12, 2014.
- IV Disponível na internet, na página da Prefeitura de Belo Horizonte que dá acesso a documentos relacionados à PPP: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=acessoinformacao&tx=38335&lang=pt_BR&pg=10125&taxp=0&>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- V BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- VI Ofício n. 108 do Sind-Rede/BH, de 14 de dezembro de 2011.
- VII TUPINAMBÁS, Glória. PBH estuda parceria para construir escolas. *Estado de Minas*, 1^o jun. 2011.
- VIII AUGUSTO, Leonardo. Parceria em áreas sociais. *Estado de Minas*, 12 jul. 2011.
- IX CLEMENTE, Isabel; LEAL, Andréa; NEVES, Maria Laura. Enfim, Lula privatizou... *Época*, 20 jun. 2009.
- X BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009.