UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS ERECHIM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS

ADRIANO OTT

O VALOR DO DINHEIRO E O PREÇO DA ESCOLA: UMA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR DA ECONOMICIDADE E DOS RISCOS NA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE CAXIAS DO SUL

ERECHIM
2026

ADRIANO OTT

O VALOR DO DINHEIRO E O PREÇO DA ESCOLA: UMA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR DA ECONOMICIDADE E DOS RISCOS NA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE CAXIAS DO SUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Erechim como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas.

Orientador: Prof. Dr. Halferd Carlos Ribeiro Júnior

Linha de Pesquisa 2: Educação, Culturas e Cidadanias Contemporâneas

ERECHIM

2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Av. Fernando Machado, 108 E
Centro, Chapecó, SC - Brasil
Caixa Postal 181
CEP 89802-112

Ott, Adriano
O VALOR DO DINHEIRO E O PREÇO DA ESCOLA: UMA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR DA ECONOMICIDADE E DOS RISCOS NA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE CAXIAS DO SUL / Adriano Ott. -- 2026.
199 f.

Orientador: Doutor Halferd Carlos Ribeiro Júnior

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Erechim,RS, 2026.

I. Júnior, Halferd Carlos Ribeiro, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

ADRIANO OTT

O VALOR DO DINHEIRO E O PREÇO DA ESCOLA: UMA ANÁLISE INTERDISCIPLINAR DA ECONOMICIDADE E DOS RISCOS NA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE CAXIAS DO SUL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas (PPGICH) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 25/08/2026.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. Halferd Carlos Ribeiro Junior - UFFS
Orientador

_____
Prof. Dr. Thiago Ingrassia Pereira - UFFS
Avaliador

_____
Prof. Dr. Bruno Antônio Picoli - UFFS
Avaliador

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação não é resultado de um esforço exclusivamente individual. Ela decorre de encontros, diálogos, aprendizagens e gestos de compreensão que tornaram possível percorrer este caminho acadêmico e ampliar minha compreensão sobre a educação e a própria atividade de pesquisa.

Este percurso somente foi possível graças ao povo brasileiro, que, por meio do pagamento de tributos e da destinação de recursos públicos, possibilita a criação, a manutenção e o funcionamento das universidades públicas. Essas instituições são indispensáveis à produção, à preservação e à disseminação do conhecimento e devem permanecer comprometidas com a sociedade, ampliando o acesso de pessoas de diferentes origens à formação acadêmica e científica. Este trabalho também é resultado desse investimento coletivo na educação pública.

Por isso, agradeço à Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas (PPGICH) - *Campus* Erechim, pela oportunidade de formação e pelo ambiente acadêmico plural, no qual diferentes áreas do conhecimento encontram espaço para o diálogo. Aos professores, às professoras e aos servidores, pelos ensinamentos, pela dedicação e pelo apoio ao longo desta trajetória.

De modo especial, agradeço ao meu orientador, professor doutor Halferd Carlos Ribeiro Júnior, pela confiança, pela disponibilidade e pela condução cuidadosa deste percurso. Agradeço pelas orientações, pelas leituras e pelo estímulo constante à construção de uma pesquisa rigorosa, crítica e comprometida com a relevância social do conhecimento.

Aos professores doutores Thiago Ingrassia Pereira, Bruno Antônio Picoli e Renan Santos Mattos, integrantes da banca, pela disponibilidade, pela leitura atenta e pelas contribuições que permitiram aprimorar o problema de pesquisa, o referencial teórico e o caráter interdisciplinar do estudo. De modo particular, agradeço pelas provocações que conduziram ao aprofundamento das discussões sobre a interdisciplinaridade, a Sociologia da Educação e a estratificação social, fundamentais para que a pesquisa ultrapassasse os limites de uma análise exclusivamente técnica.

Aos colegas do PPGICH, pelos momentos inesquecíveis de convivência e debate, enriquecidos pela interdisciplinaridade que somente um curso com essas características poderia proporcionar. As diferentes formações, experiências e perspectivas tornaram as discussões mais profundas e contribuíram para ampliar minha compreensão dos fenômenos sociais, da educação e do papel do Estado.

Ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, instituição na qual desenvolvo minha atividade profissional e na qual se formaram parte importante das inquietações que deram origem a esta pesquisa.

Aos colegas do Serviço Regional de Auditoria de Erechim, pela compreensão, pela empatia e pelo apoio diante das ausências ocasionadas pelas aulas, pelos estudos e pelos períodos mais intensos de elaboração da dissertação. A solidariedade demonstrada ao longo desse caminho foi fundamental para que as responsabilidades profissionais pudessem conviver com as exigências da formação acadêmica.

Ao Centro Especializado de Auditoria de Desestatizações do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pelo qualificado trabalho técnico desenvolvido e pela inestimável colaboração na compreensão e na interpretação das informações utilizadas nesta pesquisa. Os estudos, as análises e os conhecimentos compartilhados foram fundamentais para o exame da complexa estrutura jurídica, administrativa e econômico-financeira das parcerias público-privadas.

Aos amigos e familiares, pela presença, pelo incentivo e pela compreensão das ausências que acompanharam os períodos dedicados à leitura e à escrita.

À minha esposa, Raquel, pelo amor, pela parceria, pela paciência e pelo apoio permanente. Agradeço por compreender as horas dedicadas aos estudos, por acolher minhas inquietações e por permanecer ao meu lado nos momentos de entusiasmo, de dúvida e de cansaço. Esta conquista também lhe pertence.

Ao meu filho, Rafael, cuja presença renova diariamente minha esperança na educação e dá sentido aos meus esforços. As horas que esta pesquisa retirou de nossa convivência também estão registradas nestas páginas. Que este trabalho lhe transmita a certeza de que estudar, aprender e produzir conhecimento são formas de acreditar na transformação da realidade e na construção de uma sociedade mais justa.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para esta caminhada, minha sincera gratidão.

RESUMO

Esta dissertação analisa como a modelagem da Parceria Público-Privada da Educação Infantil de Caxias do Sul articula a promessa de economicidade e transferência de riscos aos custos fiscais, aos condicionamentos institucionais e aos possíveis efeitos sobre a materialidade, a equidade e a organização da escola pública. A concessão administrativa, com prazo de 25 anos, prevê a construção, a manutenção, a conservação e a operação dos serviços não pedagógicos de 31 unidades municipais, permanecendo sob responsabilidade do Poder Público a gestão pedagógica. A pesquisa adota uma abordagem interdisciplinar, articulando o Direito Administrativo, a Administração Pública, com ênfase na auditoria governamental, e a Sociologia da Educação. O referencial teórico mobiliza as contribuições de Christian Laval sobre a racionalidade empresarial aplicada à escola e de Thomas Popkewitz sobre sistemas de razão, classificações e formas de governo e incorpora também os debates sobre estratificação social, Sociologia da Infância e materialidade escolar. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental. O *corpus* é constituído pelo edital, pelo contrato, pelo caderno de encargos, pela matriz de riscos, pelo Sistema de Mensuração de Desempenho, pelos estudos de demanda e de *Value for Money*, pelo plano de negócios e pelos documentos relativos às garantias públicas. A experiência de Belo Horizonte e a revisão britânica da *Private Finance Initiative* são utilizadas como referências de contraste. A análise evidencia que a vantajosidade projetada não decorre apenas do deságio ou da antecipação dos investimentos, pois depende das premissas financeiras, da precificação e da transferência efetiva dos riscos e da capacidade municipal de acompanhar o contrato. As contraprestações, garantias e hipóteses de reequilíbrio produzem compromissos fiscais de longo prazo, ao mesmo tempo em que a integração entre construção e manutenção pode favorecer a disponibilidade e a conservação da infraestrutura. A separação contratual entre serviços pedagógicos e não pedagógicos delimita responsabilidades, mas não torna independentes dimensões que permanecem relacionadas no cotidiano escolar. A distribuição territorial das unidades pode contribuir para ampliar o acesso, porém, sua repercussão sobre as desigualdades dependerá da correspondência entre a localização, a demanda e as condições sociais das infâncias atendidas. Conclui-se que o valor público da PPP não pode ser aferido apenas pelo custo financeiro ou pela entrega física das escolas, devendo considerar, conjuntamente, economicidade, riscos, sustentabilidade fiscal, governança, adaptabilidade dos espaços, equidade e finalidades educacionais. Como a concessão se encontra em sua fase inicial, os efeitos concretos sobre as comunidades escolares deverão ser acompanhados por pesquisas posteriores.

Palavras-chave: Auditoria Governamental; Caxias do Sul; Educação Infantil; Gestão Escolar; Mercantilização da Educação; Parceria Público-Privada.

ABSTRACT

This dissertation analyzes how the design of the Public-Private Partnership for Early Childhood Education in Caxias do Sul combines the promise of economic efficiency and risk transfer with fiscal costs, institutional constraints, and potential effects on the material conditions, equity, and organization of public schools. The 25-year administrative concession provides for the construction, maintenance, preservation, and operation of non-pedagogical services in 31 municipal education units, while pedagogical management remains under the responsibility of the public authority. The study adopts an interdisciplinary approach, bringing together Administrative Law, Public Administration (with an emphasis on government auditing), and the Sociology of Education. The theoretical framework draws on Christian Laval's contributions concerning the application of corporate rationality to schools and Thomas Popkewitz's concepts of systems of reason, classifications, and forms of governance. It also incorporates debates on social stratification, the Sociology of Childhood, and school materiality. This is a qualitative, bibliographic, and documentary study. The documentary corpus comprises the bidding notice, the concession agreement, the terms of reference, the risk matrix, the Performance Measurement System, demand and *Value for Money* studies, the business plan, and documents concerning public guarantees. The experience of Belo Horizonte and the British reassessment of the *Private Finance Initiative* are used as comparative references. The analysis shows that the projected advantages do not derive solely from the bid discount or the anticipation of investments, since they depend on financial assumptions, risk pricing and effective risk transfer, as well as on the municipality's capacity to monitor the contract. Payments, guarantees, and economic-financial rebalancing provisions generate long-term fiscal commitments, while the integration of construction and maintenance may improve the availability and preservation of school infrastructure. The contractual separation between pedagogical and non-pedagogical services defines responsibilities but does not make independent dimensions that remain interconnected in everyday school life. The territorial distribution of the units may contribute to expanding access; however, its effects on inequalities will depend on the correspondence between location, demand, and the social conditions of the children served. The study concludes that the public value of the partnership cannot be assessed solely through financial costs or the physical delivery of schools. Economic efficiency, risks, fiscal sustainability, governance, spatial adaptability, equity, and educational purposes must be considered jointly. As the concession is still at an early stage, its concrete effects on school communities should be examined through future research.

Keywords: Early Childhood Education; Economic Efficiency; Government Auditing; Public-Private Partnership; Social Stratification.

RESUMEM

Esta disertación analiza cómo el diseño de la Asociación Público-Privada de la Educación Infantil de Caxias do Sul articula la promesa de economicidad y de transferencia de riesgos con los costos fiscales, los condicionamientos institucionales y los posibles efectos sobre la materialidad, la equidad y la organización de la escuela pública. La concesión administrativa, con una duración de 25 años, prevé la construcción, mantenimiento, conservación y operación de los servicios no pedagógicos en 31 unidades municipales, mientras que la gestión pedagógica permanece a cargo del poder público. La investigación adopta un enfoque interdisciplinario que articula el Derecho Administrativo, la Administración Pública, con énfasis en la auditoría gubernamental, y la Sociología de la Educación. El marco teórico moviliza las contribuciones de Christian Laval sobre la racionalidad empresarial aplicada a la escuela y de Thomas Popkewitz sobre los sistemas de razón, las clasificaciones y las formas de gobierno. También incorpora los debates sobre la estratificación social, la sociología de la infancia y la materialidad escolar. Se trata de una investigación cualitativa, bibliográfica y documental. El corpus está constituido por el pliego de licitación, el contrato, el cuaderno de encargos, la matriz de riesgos, el Sistema de Medición del Desempeño, los estudios de demanda y de *Value for Money*, el plan de negocios y los documentos relacionados con las garantías públicas. La experiencia de Belo Horizonte y la revisión británica de la *Private Finance Initiative* se emplean como referencias de contraste. El análisis evidencia que la ventaja proyectada no deriva únicamente del descuento obtenido en la licitación ni de la anticipación de las inversiones, sino que depende de las premisas financieras, de la valoración, de la transferencia efectiva de los riesgos y de la capacidad municipal para supervisar el contrato. Las contraprestaciones, las garantías y las hipótesis de restablecimiento del equilibrio económico-financiero generan compromisos fiscales de largo plazo, mientras que la integración entre la construcción y el mantenimiento puede favorecer la disponibilidad y la conservación de la infraestructura. La separación contractual entre servicios pedagógicos y no pedagógicos delimita responsabilidades, pero no desvincula dimensiones que permanecen interrelacionadas en la vida cotidiana escolar. La distribución territorial de las unidades puede contribuir a ampliar el acceso; sin embargo, su repercusión en las desigualdades dependerá de la correspondencia entre la localización, la demanda y las condiciones sociales de las infancias atendidas. Se concluye que el valor público de la asociación no puede evaluarse únicamente por el costo financiero o por la entrega física de las escuelas, sino que debe considerar conjuntamente la economicidad, los riesgos, la sostenibilidad fiscal, la gobernanza, la adaptabilidad de los espacios, la equidad y las finalidades educativas. Como la concesión aún se encuentra en una etapa inicial, sus efectos concretos sobre las comunidades escolares deberán examinarse en investigaciones posteriores.

Palabras clave: Asociación Público-Privada; Auditoría gubernamental; Educación infantil; Estratificación social; Economicidad.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

B3	Brasil, Bolsa, Balcão
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPEX	*Capital Expenditure*
CPM	Contraprestação Pecuniária Mensal
CPERS	Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul
DRE	Demonstração do Resultado do Exercício
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
FCD	Fluxo de Caixa Descontado
FCLE	Fluxo de Caixa Livre da Empresa
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GAECS	Consórcio Gestores Associados da Educação de Caxias do Sul
HM Treasury	*His Majesty's Treasury* - Tesouro do Reino Unido
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFC	*International Finance Corporation* - Corporação Financeira Internacional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IRB	Instituto Rui Barbosa
KPI	*Key Performance Indicator* - Indicador-chave de Desempenho
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NAO	*National Audit Office* - Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
NPM	*New Public Management* - Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OPEX	*Operating Expenses* - Despesas Operacionais
OS	Organização Social
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PF2	*Private Finance 2*
PFI	*Private Finance Initiative*
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
POP	Procedimento Operacional Padrão
PPGICH	Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
PROA	Processos Administrativos e-Gov
PSC	*Public Sector Comparator* - Comparador do Setor Público
RCL	Receita Corrente Líquida
RECAPEX	Despesas de capital destinadas à reposição ou ao reinvestimento em ativos
SINDISERV	Sindicato dos Servidores Municipais de Caxias do Sul
SMD	Sistema de Mensuração de Desempenho
SMED	Secretaria Municipal da Educação
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TIR	Taxa Interna de Retorno
TMA	Taxa Mínima de Atratividade
TNI	*Transnational Institute*
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
VAAF	Valor Anual por Aluno
VfM	*Value for Money*
VPL	Valor Presente Líquido
WACC	*Weighted Average Cost of Capital* - Custo Médio Ponderado de Capital

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Resultados das buscas realizadas na BDTD 93
Tabela 2 - Depuração dos resultados recuperados na BDTD 93
Quadro 1 - Corpus central de teses e dissertações sobre PPP educacional 95
Quadro 2 - Categorias identificadas no corpus 97
Quadro 3 - Achados do corpus e proposições emergentes 105
Quadro 4 - Proponentes da Concorrência Internacional nº 080/2025 124
Quadro 5 - Propostas comerciais apresentadas na Concorrência Internacional nº 080/2025 . 125
Tabela 3 - Valores repassados pelo FUNDEB 147
Tabela 4 - Comparação indicativa entre a compra de vagas e a modelagem da PPP 148

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

2. DA REFORMA DO ESTADO À GOVERNANÇA DA ESCOLA PÚBLICA: RACIONALIDADE GERENCIAL, FINANCEIRIZAÇÃO E PARADOXO DO ATRASO 24

2.1. A FORMAÇÃO DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL: DO LABORATÓRIO CHILENO AO THATCHERISMO 25

2.2. NOVA GESTÃO PÚBLICA, REFORMA DO ESTADO E CONTRATUALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS 28

2.3. PÚBLICO, PRIVADO E QUASE-MERCADO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA 31

2.4. A ESCOLA SOB A RACIONALIDADE EMPRESARIAL: DESEMPENHO, MERCANTILIZAÇÃO E SUBJETIVAÇÃO 35

2.4.1 Christian Laval e a escola sob a norma da empresa 36

2.4.2 Thomas Popkewitz: sistemas de razão, regulação e fabricação dos sujeitos 39

2.4.3 Convergências analíticas: mercado, desempenho e governo da educação 45

2.5. EDUCAÇÃO, ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL E DESIGUALDADES ESCOLARES .46

2.6. SOCIOLOGIA DA INFÂNCIA: CRIANÇAS COMO SUJEITOS SOCIAIS DA POLÍTICA PÚBLICA 50

2.7. A MATERIALIDADE ESCOLAR: ESPAÇO, PARTICIPAÇÃO E A PREMISSA DE QUE O AMBIENTE EDUCA 54

2.8. A PFI E A FINANCEIRIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA 59

2.9. A REVISÃO INTERNACIONAL DO MODELO E O PARADOXO DO ATRASO ... 65

2.10. BELO HORIZONTE: A FORMAÇÃO DO PRECEDENTE BRASILEIRO DAS PPPS EDUCACIONAIS 69

2.10.1 A expansão da Educação Infantil e a escolha pela concessão administrativa 70

2.10.2 A configuração da PPP educacional de Belo Horizonte 72

2.10.3 Resultados, tensões e aprendizagens da experiência mineira 75

2.11. DE BELO HORIZONTE A CAXIAS DO SUL: CIRCULAÇÃO, APRENDIZAGEM E RECONTEXTUALIZAÇÃO DO MODELO 78

2.12. SÍNTESE TEÓRICA E CATEGORIAS DE ANÁLISE 82

3. O ESTADO DO CONHECIMENTO: DO CONTEXTO GLOBAL À REALIDADE CAXIENSE 87

3.1. FUNDAMENTOS E PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS 88
3.2. MAPEAMENTO DAS TESES E DISSERTAÇÕES SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL 91
3.3. CATEGORIAS E TENDÊNCIAS DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE A PPP EDUCACIONAL DE BELO HORIZONTE 97
3.3.1 Expansão da oferta, infraestrutura e desempenho 98
3.3.2 Gestão pública, orçamento e sustentabilidade fiscal 100
3.3.3 Privatização, mercantilização e efeitos institucionais 101
3.3.4 Convergências e tensões entre as categorias 103
3.4. SÍNTESE PROPOSITIVA: INTERDISCIPLINARIDADE E DIRECIONAMENTOS DA PESQUISA 105
3.4.1 Lacunas empíricas e analíticas da produção acadêmica 106
3.4.2 A perspectiva interdisciplinar da presente dissertação 108
3.4.3 Repercussões do Estado do Conhecimento sobre o percurso metodológico 110
3.5. O ESTADO DO CONHECIMENTO EM PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR ... 112
4. A PPP DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE CAXIAS DO SUL: TRAJETÓRIA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA, TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL E ESTRUTURA CONTRATUAL 114
4.1. O MARCO JURÍDICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A CONCESSÃO ADMINISTRATIVA COMO FORMA DE CONTRATAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESCOLAR 114
4.2. A ORIGEM ADMINISTRATIVA DO PROJETO: DEMANDA REPRIMIDA, JUDICIALIZAÇÃO E INSUFICIÊNCIA DA INFRAESTRUTURA MUNICIPAL 118
4.3. A ENGENHARIA FINANCEIRA E O DESAFIO: A CONTRATAÇÃO DO BNDES E A TRANSFORMAÇÃO DA DEMANDA EDUCACIONAL EM PROJETO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA 120
4.4. DA MODELAGEM INICIAL À CONSULTA PÚBLICA: A DELIMITAÇÃO PROGRESSIVA DO OBJETO DA PPP 122
4.5. A FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO: EDITAL, B3, PROPOSTAS, JULGAMENTO E HOMOLOGAÇÃO 123
4.6. DA ADJUDICAÇÃO À CONSTITUIÇÃO DA CONCESSIONÁRIA: SPE, PRORROGAÇÃO DE PRAZO E ASSINATURA CONTRATUAL 127

4.7. A ESTRUTURA CONTRATUAL DEFINITIVA DA CONCESSÃO: PRAZO, ANEXOS, OBRIGAÇÕES E SEPARAÇÃO ENTRE SERVIÇOS PEDAGÓGICOS E NÃO PEDAGÓGICOS 129
4.8. GOVERNANÇA DA EXECUÇÃO: SISTEMA DE DESEMPENHO, MECANISMO DE PAGAMENTO, VERIFICADOR INDEPENDENTE E ADMINISTRAÇÃO DE CONTAS 132
4.9. O INÍCIO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL E OS PRIMEIROS RELATÓRIOS MENSAIS 137
5. O OLHAR DO AUDITOR: ECONOMICIDADE, RISCOS E GOVERNANÇA DA INFRAESTRUTURA ESCOLAR 139
5.1. DO PRECEDENTE MINEIRO À EXPANSÃO EMPRESARIAL DO MODELO 139
5.2. A ECONOMICIDADE E O *VALUE FOR MONEY* COMO FUNDAMENTO DA MODELAGEM 141
5.3. A PROMESSA DA EFICIÊNCIA E A INCÓGNITA DO CUSTO-ALUNO 145
5.3.1 Compra de vagas e receita potencial do FUNDEB 146
5.3.2 Do custo monetário ao valor público 149
5.4. O PLANO DE NEGÓCIOS, A CONTRAPRESTAÇÃO E AS PREMISSAS ECONÔMICO-FINANCEIRAS DA CONCESSÃO 151
5.5. MATRIZ DE RISCOS E RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO 156
5.6. GARANTIAS PÚBLICAS: FUNDEB, FPM E MECANISMO COMPLEMENTAR DE PAGAMENTO 160
5.7. TERRITÓRIO, INFRAESTRUTURA E GOVERNANÇA DA MATERIALIDADE ESCOLAR 165
5.8. SÍNTESE INTERDISCIPLINAR: EFICIÊNCIA CONTRATUAL, RISCO FISCAL E ESCOLA PÚBLICA 170
5.9. FATOS SUPERVENIENTES À ASSINATURA DO CONTRATO: REAVALIAÇÃO FISCAL, CONTESTAÇÃO SOCIAL E RENEGOCIAÇÃO DA PPP 174
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 190

1. INTRODUÇÃO

A origem desta pesquisa está relacionada a uma trajetória profissional desenvolvida no campo da Administração Pública e do controle externo. Minha inserção no serviço público iniciou-se como estagiário na Procuradoria Jurídica Municipal e prosseguiu com o exercício das funções de Diretor do Departamento de Compras, Assessor de Gabinete e Secretário de Administração. Essas experiências possibilitaram acompanhar, a partir do interior da gestão municipal, as dificuldades envolvidas na contratação pública, a pressão por respostas céleres às demandas sociais e a busca por instrumentos capazes de ampliar a capacidade de execução do Estado.

Após um período de atuação na advocacia, o ingresso no controle externo - inicialmente no Tribunal de Contas do Estado do Paraná e, desde 2014, no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - acrescentou outra perspectiva à compreensão da gestão pública. O exame das contratações passou a envolver não apenas a conformidade jurídica dos atos, mas também a economicidade, os riscos assumidos, a capacidade de fiscalização e os resultados entregues à sociedade.

Essa experiência confere uma postura específica diante do objeto: alguém que compreende tanto as limitações enfrentadas pelos gestores quanto as exigências da fiscalização. Ela não garante neutralidade completa nem dispensa o rigor metodológico. Nas Ciências Sociais, o pesquisador está diretamente ligado ao campo de estudo, sendo necessário declarar sua posição e confrontar suas interpretações com documentos, conceitos e evidências. Como observa Minayo (1994, p. 14), o pesquisador encontra-se “solidariamente imbricado e comprometido” com seu campo de pesquisa.

A experiência profissional constitui, portanto, o ponto de partida da investigação, mas não seu fundamento suficiente. O ingresso no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal da Fronteira Sul - Campus Erechim representa a busca por instrumentos teóricos e metodológicos capazes de ampliar o olhar técnico da auditoria e de compreender como decisões jurídicas, financeiras e administrativas podem interferir na concretização de direitos fundamentais.

A educação constitui direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser assegurada com igualdade de condições de acesso e permanência, além de garantir um padrão de qualidade (Brasil, 1988). A Lei nº 9.394/1996 reconhece a educação infantil como a primeira etapa da Educação Básica e atribui aos municípios a responsabilidade prioritária por sua oferta, preservando princípios como a gestão democrática, a valorização dos profissionais da educação e a vinculação entre a educação escolar e as práticas sociais (Brasil, 1996).

Apesar dos avanços observados nas últimas décadas, a universalização do acesso à educação infantil ainda não foi alcançada. No Rio Grande do Sul, a taxa de escolarização das crianças de 0 a 3 anos passou de 36,4% em 2016 para 43,2% em 2024. Entre as crianças de 4 e 5 anos, o indicador avançou de aproximadamente 83% para 89% no mesmo período. O último percentual permanece abaixo da taxa nacional de 93,4% e distante da universalização prevista no Plano Nacional de Educação, conforme a Lei Federal nº 15.388/2026 (IBGE, 2025; Brasil, 2026).

Essas diferenças demonstram que a expansão da oferta não incide sobre uma infância homogênea. As crianças vivenciam condições distintas conforme a classe social, a raça, o gênero, o território, a composição familiar e o acesso aos serviços públicos. A Sociologia da Infância contribui para reconhecer as crianças como sujeitos sociais e produtoras de culturas, cujas experiências não podem ser reduzidas a faixas etárias (Faria; Finco, 2011).

A análise da política educacional deve, por isso, indagar não apenas quantas vagas são criadas, mas também para quem, onde e em quais condições são disponibilizadas. A expansão física da rede pode reduzir desigualdades territoriais ao direcionar investimentos para os grupos historicamente menos atendidos. Também pode produzir novas diferenciações se unidades submetidas a regimes distintos de financiamento, manutenção e governança passarem a oferecer condições materiais desiguais na mesma rede pública.

No caso de Caxias do Sul, os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) auxiliam a contextualizar a rede municipal, embora não avaliem diretamente a educação infantil. Segundo os resultados de 2023 apresentados pelo QEdu, com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a rede municipal atingiu o Ideb de 6,0 nos anos iniciais e de 5,0 nos anos finais do Ensino Fundamental (QEdu, [s.d.]).

Esses resultados precisam ser interpretados com cautela. Nos anos iniciais, apenas 60% das 83 escolas participaram da avaliação; nos anos finais, foram avaliadas 33 das 76 escolas que atendiam a essa etapa. A Secretaria Municipal de Educação informou que aproximadamente 40% dos estudantes da rede participaram e que foram registrados problemas na aplicação das provas, bem como efeitos decorrentes do período pandêmico (Caxias do Sul, 2024). O IDEB oferece, portanto, uma informação contextual sobre fluxo e desempenho no ensino fundamental, mas não constitui uma medida suficiente da qualidade da educação infantil.

A distinção é relevante para esta pesquisa. A qualidade da educação infantil não pode ser inferida exclusivamente a partir de avaliações padronizadas aplicadas em etapas posteriores.

Ela envolve acesso, cuidado, interações, espaços, tempos, condições de trabalho, participação das famílias e reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos.

É nesse contexto de demanda por vagas, desigualdades de acesso, limitações da infraestrutura existente e busca por novos instrumentos de gestão que se insere a Parceria Público-Privada da Educação Infantil de Caxias do Sul.

O empreendimento foi estruturado como concessão administrativa regida pela Lei nº 11.079/2004. Seu objeto compreende a construção, manutenção, conservação, gestão e operação dos serviços não pedagógicos de 31 novas unidades da rede municipal. A docência, o currículo, a contratação dos profissionais da educação e a direção pedagógica permanecem sob responsabilidade do Município, enquanto a infraestrutura e os serviços de apoio são atribuídos à concessionária durante o prazo contratual de 25 anos (Brasil, 2004; Caxias do Sul, 2025).

A licitação foi realizada por meio da Concorrência Internacional nº 080/2025. O Consórcio JOPE ISB apresentou a menor proposta de contraprestação pecuniária mensal e, posteriormente, constituiu a Sociedade de Propósito Específico (SPE) JOPE ISB INOVA CXS S.A., responsável pela execução da concessão. O objeto social da concessionária limita-se à construção, manutenção, conservação e gestão de serviços não pedagógicos das 31 unidades (Caxias do Sul, 2024).

A modelagem projeta aproximadamente 7,4 mil vagas, das quais cerca de 70% deverão ser ofertadas em regime de tempo integral. Ao antecipar investimentos e transferir ao parceiro privado determinadas obrigações relacionadas ao ciclo de vida dos imóveis, a Parceria Público-Privada (PPP) é apresentada pelo Poder Público como alternativa para enfrentar a demanda reprimida e superar as dificuldades recorrentes na construção e na manutenção da infraestrutura escolar.

Entretanto, o financiamento privado inicial não elimina o custo público. Ele reorganiza os desembolsos no tempo e associa a disponibilidade da infraestrutura ao pagamento de contraprestações, à remuneração do capital, às garantias, aos indicadores de desempenho e à distribuição contratual dos riscos. A opção cria obrigações que atravessarão diferentes administrações municipais e exige capacidade pública contínua para fiscalizar, mensurar, renegociar e financiar o contrato.

O título desta dissertação provoca reflexão ao remeter a expressão “o valor do dinheiro” ao estudo do Value for Money (VfM), utilizado para justificar a escolha da concessão administrativa. Em sua formulação técnica, o VfM busca verificar se a PPP apresenta, ao longo do ciclo de vida do empreendimento, a combinação mais vantajosa de custos, qualidade e riscos em relação à contratação pública tradicional.

O conceito não se confunde com o menor preço apresentado na licitação. A redução da contraprestação em relação ao valor máximo do edital constitui resultado da disputa, mas não comprova, isoladamente, a economicidade do contrato. A demonstração do VfM depende das alternativas comparadas, dos custos incluídos, da taxa de desconto, da monetização dos riscos, dos níveis de qualidade exigidos e da capacidade de preservar essas condições ao longo de toda a execução.

A formulação "valor do dinheiro" também realiza um deslocamento deliberado em relação à tradução usual "valor pelo dinheiro". Além de perguntar qual valor público pode ser obtido com os recursos comprometidos, a pesquisa interroga qual centralidade o cálculo financeiro assume na definição da política educacional. O dinheiro não aparece apenas como recurso necessário à construção das escolas; transforma-se em linguagem por meio da qual alternativas, riscos, atrasos, padrões de qualidade e resultados esperados são comparados e legitimados.

O **"preço da escola"**, por sua vez, possui sentido monetário e institucional. Em sua dimensão monetária, compreende as contraprestações, os investimentos, os custos operacionais, a remuneração do capital, o financiamento, os tributos, as garantias, os custos de fiscalização, os riscos retidos e as possíveis recomposições do equilíbrio econômico-financeiro.

Em sua dimensão institucional, a expressão designa os condicionamentos que podem acompanhar essa forma de provisão: rigidez orçamentária de longo prazo, dependência dos procedimentos contratuais, mobilização de receitas futuras, necessidade permanente de fiscalização, redução da flexibilidade para adaptar os espaços e a transformação da qualidade em indicadores mensuráveis, com desconto e remuneração.

O preço institucional não constitui uma grandeza calculável da mesma forma que a contraprestação. Trata-se de uma categoria analítica destinada a tornar visíveis consequências que não se manifestam integralmente no fluxo financeiro. Entre elas estão as repercussões da gestão contratual sobre a autonomia escolar, a participação das comunidades, a diferenciação entre as unidades da mesma rede e a capacidade das administrações futuras de redefinir prioridades.

Não se presume que esse preço seja necessariamente excessivo ou que os benefícios projetados sejam insuficientes. **A questão é verificar se o valor público prometido justifica os custos, os riscos e os condicionamentos decorrentes da opção contratual**. O título expressa, assim, a passagem da pergunta estritamente financeira - quanto custa construir e manter as escolas - para uma indagação interdisciplinar: **o que o Município paga, o que recebe**

e quais condições institucionais aceita para organizar a infraestrutura da educação infantil por meio de uma concessão de 25 anos?

A resposta não vem pronta e não é fácil – talvez inexista. Por isso, a **qualificação interdisciplinar** da pesquisa não se limita à utilização de autores de áreas distintas. Ela resulta da própria natureza do objeto. A PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul é, simultaneamente, um contrato administrativo, um instrumento de gestão pública, uma operação econômico-financeira de longo prazo e uma política educacional que organiza as condições materiais nas quais crianças e profissionais vivenciam a escola.

A interdisciplinaridade surge como resposta aos limites da especialização e à necessidade de reconstruir as relações entre dimensões que a divisão disciplinar tende a tratar separadamente. Japiassu (1976) associa sua emergência à fragmentação do conhecimento e à necessidade de diálogo entre campos especializados. Fazenda (1995) ressalta que a interdisciplinaridade exige uma postura de abertura e de reciprocidade, sem se reduzir à mera reunião de conteúdos. Pombo (2005) também a compreende como um esforço de articulação diante de problemas cuja complexidade ultrapassa as fronteiras de uma única disciplina.

Nesta dissertação, a interdisciplinaridade não significa escrever, paralelamente, uma análise jurídica, outra administrativa e outra sociológica. Ela ocorre quando o mesmo documento, cláusula ou instrumento é interrogado sob perspectivas distintas e quando as respostas produzidas por uma área modificam as perguntas dirigidas pelas demais.

O **Direito Administrativo** permite reconstruir a natureza da concessão, o objeto contratual, as obrigações das partes, as garantias, o regime de responsabilização, a matriz de riscos e as hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Esse campo permite identificar quem recebeu determinada obrigação, quais eventos geram consequências jurídicas e em que situações os custos inicialmente transferidos poderão retornar ao Município.

A **Administração**, com ênfase na auditoria governamental, amplia a análise para a capacidade do Estado de planejar, contratar, fiscalizar e adaptar a política. A transferência da execução de determinados serviços não elimina a responsabilidade pública. Contratos longos e complexos exigem governança, produção de informações, fiscalização de indicadores, controle de pagamentos e memória institucional.

A auditoria operacional fornece o olhar que relaciona economicidade, eficiência e efetividade. Conforme a Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 300 , esses princípios constituem dimensões próprias, porém relacionadas, da avaliação da atuação pública. A análise não se encerra na conformidade formal ou na correção aritmética: deve examinar a relação entre recursos, processos, resultados e opções (Instituto Rui Barbosa, 2021).

O olhar do auditor adotado nesta pesquisa busca reconstruir as premissas da decisão pública e avaliar se os custos e riscos assumidos guardam coerência com os resultados pretendidos. Ao mesmo tempo, reconhece que estudos de demanda, planilhas, indicadores e projeções não são reproduções completas nem neutras da realidade. Eles dependem de categorias, escolhas metodológicas e critérios que tornam determinados aspectos visíveis e deixam outros fora do cálculo.

É nesse ponto que a **Sociologia da Educação** amplia o campo de análise. Sua função não é substituir a leitura jurídica nem desconsiderar os ganhos operacionais decorrentes da contratação. Ela permite examinar as racionalidades, classificações e relações de poder inscritas nos instrumentos administrativos.

Christian Laval contribui para interpretar a empresa como referência normativa para instituições que permanecem formalmente públicas. Sua análise permite perguntar se eficiência, produtividade, padronização e desempenho funcionam apenas como instrumentos administrativos ou se passam a orientar a própria definição da qualidade educacional (Laval, 2019).

O diálogo com Laval modifica a pergunta da auditoria. Não basta verificar se o projeto reduz custos ou acelera a construção das unidades. É necessário investigar qual concepção de eficiência orienta a modelagem, quais aspectos da escola foram incorporados ao cálculo e se os instrumentos permanecem subordinados às finalidades educacionais.

Thomas Popkewitz, por sua vez, permite compreender indicadores, classificações e padrões como componentes de sistemas de razão. Expressões como demanda reprimida, unidade padrão, risco transferido, disponibilidade e desempenho satisfatório não apenas descrevem a política. Elas organizam aquilo que se torna comparável, administrável e passível de intervenção (Popkewitz, 1998; 2008).

O diálogo com Popkewitz permite ao auditor questionar não apenas se um indicador foi aplicado corretamente, mas também como foi construído, quais comportamentos procura induzir e o que reconhece como qualidade. Essa abordagem evita que a pesquisa aceite automaticamente as categorias definidas pela própria política como as únicas formas possíveis de compreender o objeto, cuidado também destacado por Popkewitz e Lindblad (2000).

A articulação entre os campos pode ser observada na matriz de riscos. No Direito Administrativo, ela distribui responsabilidades e define hipóteses de reequilíbrio. Para a Administração Pública e a auditoria, importa verificar se os riscos foram atribuídos ao agente com melhores condições de administrá-los e se a transferência produzirá benefício econômico. Para a Sociologia da Educação, a matriz expressa uma forma particular de representar as

incertezas da política, convertendo eventos futuros em categorias contratualmente delimitadas e precificáveis.

O mesmo ocorre com a separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos. Juridicamente, ela delimita o objeto e preserva a atividade pedagógica sob responsabilidade municipal. Administrativamente, distribui competências e fluxos de fiscalização. Sociologicamente, exige-se perguntar se dimensões formalmente separadas permanecem relacionadas na vida escolar, uma vez que espaços, limpeza, alimentação, tecnologia, manutenção e segurança integram as condições em que a atividade pedagógica ocorre.

A interdisciplinaridade realiza-se, portanto, em três movimentos articulados: reconstrução da estrutura jurídica e financeira; avaliação da economicidade, dos riscos, da governança e da capacidade estatal; e interpretação dos possíveis efeitos da modelagem sobre a materialidade, a equidade e a organização da escola pública.

Diante dessas questões, o problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: **Como e sob quais condições a modelagem da Parceria Público-Privada da Educação Infantil de Caxias do Sul demonstra economicidade e adequada distribuição dos riscos, e quais custos fiscais, institucionais e educacionais podem acompanhar a transferência da infraestrutura e dos serviços não pedagógicos ao parceiro privado?**

A pesquisa parte da hipótese de que a PPP pode apresentar ganhos de escala, antecipação de investimentos e maior previsibilidade na manutenção e na transferência de determinados riscos. Contudo, a existência desses ganhos não comprova, isoladamente, a produção de valor público. Sua avaliação depende das premissas do VfM, da efetividade da transferência de riscos, da sustentabilidade das contraprestações, da capacidade municipal de fiscalização e dos efeitos da modelagem sobre a equidade territorial e a organização escolar.

O objetivo é analisar, de forma interdisciplinar, a modelagem da Parceria Público-Privada da Educação Infantil de Caxias do Sul, confrontando a promessa de economicidade e de **transferência de riscos com seus custos fiscais, condicionamentos institucionais e possíveis efeitos sobre a materialidade e a equidade da escola pública.**

Para alcançar esse propósito, os seguintes objetivos específicos foram traçados:

a) reconstruir a trajetória jurídico-administrativa da PPP e examinar sua estrutura contratual, especialmente o objeto, as obrigações, a governança, os mecanismos de pagamento e as garantias;

b) avaliar as premissas do *Value for Money*, o plano de negócios, a contraprestação, a distribuição dos riscos e a sustentabilidade fiscal da concessão;

c) analisar o Sistema de Mensuração de Desempenho e a separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos, dialogando com Laval e Popkewitz sobre racionalidade empresarial, padronização e sistemas de razão;

d) examinar a distribuição territorial das unidades e sua relação com demanda, equidade, estratificação social e diversidade das infâncias;

e) utilizar a experiência de Belo Horizonte e as evidências internacionais como referências de contraste, identificando aproximações, diferenças, aprendizados e riscos para o caso de Caxias do Sul.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de investigação bibliográfica e documental. A abordagem qualitativa mostra-se adequada, pois o objeto não se limita à mensuração de custos. Pretende-se compreender como normas, decisões administrativas, cálculos financeiros, mecanismos de desempenho e concepções de escola se relacionam na construção da política.

A investigação bibliográfica compreende o referencial sobre Reforma do Estado, Nova Gestão Pública, parcerias público-privadas, financeirização, Sociologia da Educação, estratificação social, Sociologia da Infância e materialidade escolar. Inclui também o Estado do Conhecimento realizado na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, com a finalidade de identificar como as concessões administrativas educacionais foram investigadas no Brasil e de situar a contribuição desta dissertação.

O *corpus* documental reúne o edital, o contrato, o caderno de encargos, a matriz de riscos, o Sistema de Mensuração de Desempenho, os estudos de demanda, os relatórios de *Value for Money*, o plano de negócios, os documentos relativos às garantias e demais peças produzidas ao longo da estruturação e da contratação da PPP de Caxias do Sul.

Os documentos são compreendidos como produtos de escolhas institucionais, pois definem obrigações, classificam eventos, constroem indicadores e estabelecem as circunstâncias capazes de gerar remuneração, desconto ou recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. A análise documental será conduzida com base nas categorias construídas a partir do referencial teórico e sistematizadas no item 2.12, seguindo as etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento interpretativo dos resultados, propostas por Bardin (2016). A experiência de Belo Horizonte será utilizada como referência de contraste, sem pressupor equivalência entre os projetos.

Como a concessão se encontra em fase inicial, a pesquisa examina a modelagem, os compromissos assumidos e os efeitos previsíveis dos instrumentos contratuais. Resultados dependentes do funcionamento das unidades, como a experiência das crianças, o trabalho dos

profissionais e as relações cotidianas nas escolas, são questões destinadas a investigações empíricas posteriores.

A dissertação está organizada em seis capítulos. Após esta introdução, o capítulo 2 apresenta o referencial teórico e as categorias de análise; o capítulo 3 desenvolve o Estado do Conhecimento; o capítulo 4 reconstrói a trajetória jurídico-administrativa e a estrutura contratual da PPP; o capítulo 5 analisa sua economicidade, seus riscos e suas repercussões institucionais e educacionais; e o capítulo 6 reúne as conclusões e os limites da pesquisa.

2. DA REFORMA DO ESTADO À GOVERNANÇA DA ESCOLA PÚBLICA: RACIONALIDADE GERENCIAL, FINANCEIRIZAÇÃO E PARADOXO DO ATRASO

A análise das parcerias público-privadas na educação exige compreender transformações mais amplas nas relações entre o Estado, o mercado e as políticas públicas sociais. A utilização de contratos de longa duração para construir, manter e operar infraestruturas escolares não constitui um fenômeno isolado nem uma mera inovação jurídico-administrativa. Ela integra um processo histórico de reorganização da atuação estatal, caracterizado pela incorporação de mecanismos de mercado, instrumentos contratuais, indicadores de desempenho e formas privadas de financiamento e de gestão na provisão de serviços públicos.

Esse processo não implica necessariamente o abandono das responsabilidades estatais, pois o Estado geralmente permanece responsável pelo financiamento, pela regulação e pela garantia do direito, ao mesmo tempo em que transfere atividades de execução a agentes privados e passa a governá-las por meio de contratos, metas, incentivos e mecanismos de fiscalização. A transformação ocorre, portanto, menos pelo desaparecimento do Poder Público do que pela modificação dos instrumentos por meio dos quais ele procura alcançar seus objetivos.

Na educação, essa mudança tem um significado particular. Diferentemente das atividades econômicas ordinárias, a política educacional está vinculada à formação humana, à cidadania, à igualdade e à garantia dos direitos fundamentais. Sua qualidade não pode ser avaliada apenas pelo volume de serviços entregues ou pela relação entre custos e resultados quantitativos. Eficiência, economicidade e disponibilidade da infraestrutura são dimensões legítimas da atuação administrativa, mas convivem com valores como equidade, participação, autonomia, pertencimento e desenvolvimento integral.

As relações entre o público e o privado também vão além da mera transferência formal da execução. Como sustenta Peroni (2012), a redefinição das fronteiras entre Estado e mercado pode ocorrer tanto pela alteração da propriedade quanto pela introdução de princípios mercantis em atividades que permanecem estatais. No segundo caso, a política permanece formalmente pública, mas sua gestão passa a incorporar metas, padrões, sistemas de avaliação, formas de responsabilização e outros instrumentos associados à racionalidade empresarial.

As parcerias educacionais de infraestrutura situam-se nesse contexto. Embora preservem sob responsabilidade municipal a docência, o currículo e a direção pedagógica, atribuem ao parceiro privado a construção, a conservação e a operação de componentes relevantes da materialidade escolar. A escola permanece pública quanto à titularidade e ao

núcleo pedagógico, mas parte das condições concretas de seu funcionamento passa a ser organizada por meio de uma relação contratual que articula investimento, contraprestação, desempenho, garantias e riscos.

A separação jurídica entre serviços pedagógicos e não pedagógicos não torna essas dimensões materialmente independentes. A configuração dos espaços, o funcionamento dos equipamentos, a limpeza, a segurança, a acessibilidade e a manutenção interferem nas experiências de crianças, profissionais e comunidades escolares. Por essa razão, a análise da PPP não pode permanecer circunscrita ao direito contratual ou às projeções financeiras: deve considerar também a forma como a governança da infraestrutura se relaciona com a organização da escola pública.

O capítulo reconstrói o percurso que conduz da formação histórica da racionalidade neoliberal à contratualização da infraestrutura educacional. Inicialmente, examinam-se o laboratório chileno e o Thatcherismo britânico como experiências relevantes para a consolidação de uma nova concepção do Estado e do mercado. Em seguida, analisa-se a Nova Gestão Pública e sua tradução brasileira na Reforma do Aparelho do Estado, avançando-se para as relações entre o público, o privado e o quase-mercado na educação. Posteriormente, são discutidas a racionalidade empresarial aplicada à escola, a Sociologia da Infância, a materialidade escolar, a *Private Finance Initiative* (PFI) britânica, a revisão internacional do modelo e a formação do precedente brasileiro de Belo Horizonte.

Esse percurso fundamenta a categoria denominada, nesta pesquisa, **paradoxo do atraso**. A expressão busca identificar a adoção tardia de uma engenharia contratual apresentada como inovação em um contexto em que experiências anteriores já haviam revelado problemas relacionados a custos, rigidez, riscos fiscais e capacidade estatal. A categoria não pressupõe que a adoção posterior seja necessariamente equivocada. Ela permite investigar como o conhecimento produzido pelas experiências anteriores foi considerado, reelaborado ou desconsiderado na modelagem de Caxias do Sul.

2.1. A FORMAÇÃO DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL: DO LABORATÓRIO CHILENO AO THATCHERISMO

A expansão contemporânea das parcerias público-privadas possui antecedentes em uma transformação mais ampla das concepções de Estado, de mercado e de política social. Essa transformação não pode ser reduzida a medidas pontuais de privatização nem à defesa abstrata de um Estado menor. O neoliberalismo constituiu uma racionalidade política e econômica orientada pela ampliação da concorrência, pela responsabilização individual, pela proteção dos

mercados e pela reorganização das instituições públicas segundo critérios de eficiência econômica.

O Chile, sob a governança de Augusto Pinochet de 1973 a 1990, é uma das primeiras experiências de implementação sistemática dessas diretrizes em um país em desenvolvimento. Após o golpe de 1973, economistas chilenos ligados à Universidade de Chicago assumiram cargos importantes na elaboração de políticas econômicas, promovendo ações de liberalização, privatização e desregulamentação. Valdés (1995) mostra que o ambiente autoritário criou condições favoráveis para a rápida implementação das reformas, reduzindo resistências políticas e sociais que poderiam ter sido mais fortes em um regime democrático.

Harvey (2005) também identifica o Chile como uma experiência inaugural da neoliberalização. Para o autor, o neoliberalismo não é apenas uma teoria favorável ao livre mercado, mas também um projeto político de reorganização do poder estatal e das relações sociais. O Estado permanece decisivo, porém suas capacidades são direcionadas à criação e preservação das condições institucionais necessárias ao funcionamento dos mercados, à proteção dos direitos de propriedade e à estabilidade dos contratos.

Essa leitura desvia a ideia de que o neoliberalismo significa ausência do Estado. Na verdade, a expansão do mercado exige normas, instituições, garantias e decisões políticas. Em vez de diminuir, o Estado redireciona suas prioridades e recursos: ele reduz ou reorganiza atividades específicas de provisão direta, enquanto reforça seu papel como regulador, garantidor e facilitador de ambientes competitivos.

No campo educacional, a experiência chilena assumiu características particularmente expressivas. A organização da oferta passou a combinar financiamento público, presença significativa de estabelecimentos privados subvencionados e mecanismos que associavam o repasse de recursos à quantidade de estudantes atendidos. A escolha das famílias e a competição entre instituições foram incorporadas como elementos estruturantes da política educacional.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017) registra que essa configuração, posteriormente, gerou a necessidade de reformas destinadas a enfrentar problemas relacionados à segmentação, à equidade e à organização do sistema. O caso demonstra que a introdução da concorrência não se limita a diversificar os prestadores: ela interfere na distribuição dos estudantes, na destinação dos recursos públicos e nos mecanismos pelos quais se pretende garantir o direito à educação.

Se o Chile foi um laboratório inicial, o Reino Unido, sob Margaret Thatcher, tornou-se um espaço crucial para a consolidação do neoliberalismo em uma democracia liberal. Hall (1979) vê o Thatcherismo como um projeto que busca reformular o senso comum, enfatizando

a responsabilidade individual, a disciplina social, a crítica ao Estado intervencionista e a valorização do mercado. Sua força não estaria apenas na crise econômica dos anos 1970, mas também na habilidade de criar uma nova narrativa para os problemas sociais e os limites do Estado de bem-estar.

Em análise posterior, Hall (1985) esclarece que a dimensão autoritária não esgotava a compreensão do Thatcherismo, mas permitia compreender como a liberalização econômica se combinava com a centralização política e o fortalecimento de determinados instrumentos estatais. A expansão da lógica de mercado não implicou um enfraquecimento uniforme do Poder Público. Ela exigiu capacidade política para alterar instituições, enfrentar resistências e instituir uma nova ordem econômica e social.

Gamble (1988) sintetiza essa articulação na expressão “economia livre e Estado forte”. O programa Thatcher promoveu privatizações, enfraqueceu as organizações sindicais e reduziu os compromissos associados ao Estado de bem-estar, mas preservou a capacidade governamental necessária para conduzir as reformas. O mercado não surgiu espontaneamente: foi ampliado e protegido por decisões políticas e por alterações institucionais.

Jessop (2002) também compreende o neoliberalismo como um processo de reestruturação estatal. O Estado passa a atuar menos como executor exclusivo e mais como coordenador de agentes, organizador de mercados e regulador das relações contratuais. Essa transformação contribuiu para a disseminação posterior de concessões, terceirizações, formas de competição administrada e parcerias de longo prazo.

Na educação britânica, as reformas incorporaram mecanismos de concorrência entre escolas, ampliação da escolha parental, centralização curricular e intensificação das avaliações e das comparações de desempenho. Ball (2005) demonstra que a introdução dos mercados educacionais não apenas modificou os procedimentos administrativos. Também produziu efeitos sobre as desigualdades, as estratégias familiares e as concepções de qualidade e de responsabilização.

A escola pública permaneceu vinculada ao Estado, mas passou a operar em um ambiente em que estabelecimentos, profissionais e estudantes eram progressivamente comparados com base em seus resultados. A regulação estatal não foi substituída pela liberdade absoluta do mercado. Constituiu-se um sistema no qual a autonomia institucional, a escolha, a avaliação centralizada e a responsabilização coexistiam de forma tensionada.

Essa trajetória mostra que a racionalidade mercantil pode ingressar na educação sem que haja transferência integral da propriedade ou da atividade pedagógica. A transformação também se realiza por meio da introdução de mecanismos de escolha, concorrência,

mensuração, comparação e responsabilização. O Estado conserva a titularidade da política, mas modifica a forma de organizá-la e avaliar seus resultados.

A experiência chilena e o Thatcherismo não devem ser apresentados como as únicas ou suficientes origens das transformações posteriores. Eles representam, contudo, momentos relevantes na consolidação de uma racionalidade que passou a atribuir ao mercado, à concorrência e à gestão empresarial a capacidade de responder a problemas antes tratados por mecanismos predominantemente públicos.

Essa alteração das funções estatais preparou o terreno para a difusão da Nova Gestão Pública. A racionalidade neoliberal deixou de se manifestar apenas em programas econômicos e passou a orientar reformas administrativas voltadas à descentralização, à contratualização, à competição e ao controle por resultados.

2.2. NOVA GESTÃO PÚBLICA, REFORMA DO ESTADO E CONTRATUALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A racionalidade neoliberal adquiriu expressão institucional por meio de reformas que aproximaram a administração pública de práticas e critérios empregados no setor empresarial. Nesse contexto, a Nova Gestão Pública - *New Public Management* - constituiu uma das principais referências para a reorganização dos Estados a partir das décadas de 1980 e 1990.

Hood (1991) identifica, entre suas orientações, a ampliação da autonomia gerencial, a definição explícita de padrões e metas, o controle baseado em resultados, a desagregação das estruturas administrativas, o estímulo à competição, a utilização de práticas do setor privado e maior disciplina no emprego dos recursos. A administração deixa de ser avaliada predominantemente pela regularidade dos procedimentos e passa a ser responsabilizada pela entrega de resultados mensuráveis.

Essa mudança não elimina a burocracia nem dispensa a legalidade. Ela altera a ênfase do controle. A observância dos procedimentos permanece necessária, mas passa a conviver com indicadores, contratos de gestão, metas e avaliações de desempenho. A autoridade administrativa justifica-se não apenas pelo cumprimento das regras, mas também pela capacidade de demonstrar eficiência e de produzir resultados.

A oposição entre burocracia e gerencialismo, entretanto, deve ser tratada com cautela. O modelo burocrático não se caracteriza apenas pelo formalismo ou pela lentidão. Seus procedimentos também visam assegurar a impessoalidade, a previsibilidade, o tratamento isonômico e a limitação do poder administrativo. A redução dos controles prévios pode ampliar

a capacidade de gestão, mas também exige mecanismos capazes de assegurar a legalidade, a transparência e a responsabilização.

A substituição do controle dos meios pelo controle dos resultados não representa, portanto, mera escolha técnica. Ela modifica o objeto do controle, os critérios pelos quais a ação pública será avaliada e a posição dos gestores. Também pressupõe que os resultados possam ser previamente definidos, mensurados e atribuídos às organizações responsáveis por sua produção.

No Brasil, essa transformação ganhou forma institucional com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), publicado em 1995. O PDRAE partiu do diagnóstico de que a crise brasileira possuía uma dimensão estatal, associada à perda de capacidade de formular, coordenar e executar políticas públicas. A reforma administrativa foi apresentada como estratégia para recuperar a governança e superar os limites atribuídos à administração burocrática (Brasil, 1995).

Bresser-Pereira (1998) organiza essa proposta em torno da delimitação das funções do Estado, da redefinição de seu papel regulador, da recuperação da governança e do fortalecimento da governabilidade. Na formulação do autor, a reforma gerencial não deveria ser confundida com o simples desmantelamento estatal. Seu objetivo declarado era tornar o Estado mais estratégico, concentrando-o nas funções consideradas fundamentais e empregando mecanismos descentralizados para a execução de outras atividades.

O PDRAE distinguiu quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas de Estado, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado. Educação, saúde, cultura e pesquisa foram enquadradas como serviços não exclusivos, isto é, atividades de interesse público, financiadas pelo Estado, que também poderiam ser prestadas por organizações públicas não estatais ou privadas (Brasil, 1995).

Essa classificação contribuiu para legitimar formas indiretas de provisão de políticas sociais. O Estado permaneceria responsável pelo financiamento, pela regulação e pela garantia do acesso, mas não necessariamente pela execução integral de todas as atividades. Abriram-se espaços para organizações sociais, contratos de gestão, convênios, terceirizações e outros arranjos que reorganizaram as fronteiras entre a estrutura administrativa e os prestadores externos.

A classificação dos serviços educacionais como não exclusivos não conduz automaticamente às parcerias público-privadas instituídas posteriormente pela Lei Federal nº 11.079/2004. Entre o PDRAE e as concessões administrativas, há diferenças jurídicas e institucionais relevantes. Ainda assim, a Reforma do Estado contribuiu para consolidar uma

concepção segundo a qual a responsabilidade pública poderia ser exercida por meio de financiamento, regulação, contratação e avaliação de executores não estatais.

A contratualização passou, nesse contexto, a funcionar como uma tecnologia de governo. Por meio do contrato, o Estado define resultados, distribui responsabilidades, fixa padrões, estabelece incentivos e acompanha o desempenho de agentes públicos ou privados. Atividades anteriormente organizadas por relações hierárquicas internas passam a ser estruturadas como obrigações entre partes formalmente distintas.

Essa transformação altera a forma de atuação do Estado. O Poder Público deixa de concentrar todas as atividades de execução e assume, de forma crescente, funções de planejamento, contratação, financiamento, regulação e fiscalização. A política pública passa a depender não apenas da capacidade de prestar diretamente o serviço, mas também da capacidade de desenhar contratos, selecionar parceiros, produzir informações e controlar os resultados.

A mudança também repercute no controle administrativo e governamental. À verificação da legalidade e da conformidade financeira são incorporadas avaliações de economicidade, eficiência e desempenho. O gestor deixa de responder apenas pela regularidade dos atos e passa a ser questionado sobre o resultado alcançado com os recursos mobilizados.

Esse avanço pode elevar a qualidade do controle público, sobretudo ao permitir avaliar as entregas, os custos e os impactos. Entretanto, a mensuração de resultados apresenta limitações, especialmente nas políticas sociais. Quantidades, prazos, custos e disponibilidade de instalações podem ser representados por indicadores relativamente objetivos. Dimensões como a participação democrática, o pertencimento, a inclusão e a qualidade das relações institucionais são mais difíceis de converter em métricas.

Na educação, o problema torna-se ainda mais evidente. A política não pode ser avaliada apenas pelo número de matrículas, pelo custo por estudante ou pelo cumprimento de cronogramas. Esses elementos são indispensáveis ao planejamento e à responsabilização, mas não esgotam a qualidade educacional. O direito à educação envolve também equidade, desenvolvimento integral, participação, autonomia e enfrentamento das desigualdades.

A contratualização pode estimular a clareza na definição das obrigações e a maior responsabilização pelos serviços prestados. Ao mesmo tempo, tende a privilegiar os aspectos que podem ser especificados previamente e mensurados posteriormente. Dimensões não incorporadas ao contrato ou aos indicadores correm o risco de permanecerem secundárias, mesmo quando são importantes para os sujeitos atingidos pela política.

A contribuição de Peroni (2012) permite compreender que a política educacional não é apenas externamente afetada pelas mudanças do Estado. Ela constitui parte dessas transformações. Quando agentes privados passam a participar da formulação, da gestão ou da execução, podem ser alterados não apenas os meios administrativos, mas também os critérios de qualidade, as formas de participação e o conteúdo da política pública.

As PPPs de infraestrutura constituem uma modalidade contratual particularmente complexa. Diferentemente de uma terceirização pontual, elas podem reunir financiamento, projeto, construção, manutenção, operação, desempenho e alocação de riscos em uma relação que se prolonga por décadas. O Estado permanece responsável pela política, mas parte de sua execução passa a depender de uma arquitetura contratual estável e economicamente estruturada.

A integração entre construção e manutenção pode favorecer o planejamento do ciclo de vida, a conservação preventiva e a continuidade dos serviços. Em contrapartida, contratos extensos podem gerar rigidez, custos de monitoramento e dependência de capacidades técnicas que precisam ser mantidas ao longo de toda a concessão.

A questão central não está em rejeitar a busca por eficiência nem a colaboração com agentes privados. Consiste em compreender quais concepções de eficiência orientam o projeto, como os resultados serão avaliados, quais riscos permanecerão públicos e quais espaços serão preservados para participação, adaptação e controle democrático.

A Nova Gestão Pública e a Reforma do Estado criaram, assim, condições institucionais para que a execução das políticas fosse progressivamente organizada por meio de contratos, metas e indicadores. Essa transformação conduz ao exame das novas relações entre o público e o privado na educação e dos mecanismos de quase-mercado que podem operar mesmo quando a titularidade das escolas permanece estatal.

2.3. PÚBLICO, PRIVADO E QUASE-MERCADO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A redefinição da atuação estatal modificou as fronteiras entre os setores público e privado na execução das políticas sociais. No campo educacional, essas fronteiras não podem ser compreendidas apenas pela identificação formal do proprietário da escola ou da entidade responsável pela prestação do serviço. Também é necessário examinar quem participa das decisões, estabelece padrões, produz informações, controla processos e define os critérios pelos quais a qualidade será avaliada.

Peroni (2012) distingue dois movimentos nas relações entre o público e o privado. No primeiro, ocorre a alteração da propriedade ou da execução da política, com a transferência de atividades estatais para organizações privadas ou públicas não estatais. No segundo, a

propriedade permanece estatal, mas os processos de gestão passam a ser reorganizados segundo a lógica do mercado. É nessa segunda modalidade que a autora situa os mecanismos de quase-mercado na educação (Peroni, 2012).

Essa distinção permite superar uma compreensão limitada da privatização, que a reduz à mera transferência de patrimônio ou à entrega integral de escolas ao setor privado. A lógica privada também pode ingressar na rede pública por meio de sistemas de avaliação, metas, premiações, materiais padronizados, consultorias, protocolos e mecanismos de responsabilização. Nesses casos, a escola permanece estatal e o acesso pode permanecer gratuito, embora sua organização passe a incorporar referências empresariais de produtividade, comparação e desempenho (Peroni, 2012).

O quase-mercado representa, assim, uma situação intermediária. Não existe mercado em sentido pleno, pois o Estado permanece responsável pelo financiamento, pela regulação e, em determinadas situações, pela própria prestação do serviço. Ao mesmo tempo, introduzem-se mecanismos de escolha, competição, comparação, contratualização e responsabilização inspirados no funcionamento dos mercados (Peroni, 2012).

No contexto brasileiro, essa aproximação foi fortalecida pela Reforma do Aparelho do Estado e pela classificação das políticas sociais como serviços não exclusivos. A responsabilidade pública permaneceu formalmente reconhecida, mas a execução e a gestão passaram a admitir maior participação de organizações privadas e não estatais. A administração gerencial e a publicização contribuíram, nesse sentido, para que o mercado fosse apresentado como parâmetro de qualidade e eficiência para a gestão pública (Brasil, 1995; Peroni, 2012).

As relações entre o público e o privado na educação brasileira, entretanto, são anteriores às reformas administrativas da década de 1990. Peroni (2012) observa que as fronteiras entre os dois setores foram historicamente pouco nítidas no país. A especificidade do período recente não consiste no aparecimento absoluto dessas relações, mas na intensidade, na sistematização e na legitimidade adquiridas pelos instrumentos empresariais na formulação e na gestão das políticas educacionais.

Entre as formas contemporâneas de introdução do quase-mercado, a autora identifica a interlocução direta entre grupos empresariais e governos, bem como a celebração de parcerias em diferentes níveis da política educacional. Institutos, fundações e organizações privadas oferecem às redes públicas programas, tecnologias de gestão, materiais, sistemas de informação e procedimentos de avaliação. Ao fazê-lo, podem participar da definição do que será reconhecido como qualidade, eficiência e sucesso educacional (Peroni, 2012).

A análise de Peroni sobre as parcerias entre redes municipais e o Instituto Ayrton Senna oferece um exemplo concreto dessa dinâmica. Os programas examinados abrangiam materiais padronizados, registros de informações, indicadores, metas e procedimentos de acompanhamento. A pesquisa identificou interferências na autonomia dos profissionais, no controle externo das atividades e no estímulo à competição por meio de premiações associadas ao desempenho (Peroni, 2012).

A participação privada, nesse caso, não se restringia apenas a tarefas administrativas periféricas. Os sistemas de acompanhamento e os critérios de avaliação abrangiam a organização do trabalho escolar e as formas pelas quais professores, estudantes e unidades eram responsabilizados. A permanência da propriedade pública não impedia, portanto, a reorganização de processos educacionais segundo parâmetros formulados externamente (Peroni, 2012).

É necessário distinguir essas experiências das parcerias público-privadas juridicamente disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004. Peroni utiliza a expressão "parceria público-privada" em sentido amplo, abrangendo relações entre redes públicas, fundações, institutos e organizações do terceiro setor. A legislação federal, por sua vez, reserva a denominação às concessões patrocinadas e administrativas, caracterizadas por requisitos, prazos e mecanismos específicos (Brasil, 2004).

A diferença jurídica impede que as experiências sejam tratadas como equivalentes. Uma parceria entre uma secretaria municipal e uma fundação privada não implica necessariamente investimento em infraestrutura, contraprestações de longo prazo, sociedade de propósito específico ou matriz de riscos. A contribuição de Peroni permanece relevante, contudo, porque sua análise se concentra nos efeitos da introdução da lógica privada sobre a gestão, o conteúdo e a democratização da política pública.

Uma concessão administrativa de infraestrutura pode conservar sob responsabilidade municipal o currículo, os professores e a direção pedagógica e, simultaneamente, submeter os serviços e as condições materiais da escola a padrões privados de operação, indicadores e mecanismos de pagamento. A distinção formal das responsabilidades não impede que decisões relativas à manutenção, à segurança e à utilização dos ambientes repercutam no funcionamento institucional.

O caráter público da educação não decorre, portanto, apenas da titularidade do patrimônio. Também se relaciona à finalidade da política, à transparência das decisões, à destinação dos recursos, à autonomia dos profissionais e à possibilidade de participação e de controle social. Uma escola pode permanecer juridicamente pública e, ao mesmo tempo, ter

dimensões importantes de sua organização condicionadas por decisões contratuais tomadas fora dos espaços participativos da gestão educacional.

Essa questão adquire importância à luz do princípio da gestão democrática. Para Peroni (2012), a gestão democrática não se limita a uma técnica administrativa destinada a melhorar os resultados. Ela integra o processo de democratização da própria sociedade, pois a construção do projeto político-pedagógico, a participação nos conselhos, a autonomia escolar e a escolha dos dirigentes constituem processos de aprendizagem democrática.

Gestão democrática e gestão gerencial não se diferenciam, assim, apenas pelos instrumentos empregados. Elas envolvem concepções distintas sobre participação e poder de decisão. Na perspectiva democrática, participar significa formular prioridades, deliberar, disputar sentidos e controlar socialmente a política. Na racionalidade gerencial, a participação pode ser reduzida à colaboração na execução, ao cumprimento de metas ou à manifestação de satisfação com resultados previamente definidos.

Ao examinar a Terceira Via, Peroni (2012) observa que a valorização discursiva da sociedade civil pode conviver com a transferência da execução das políticas sociais para organizações não estatais. A sociedade é convocada a colaborar e assumir responsabilidades, sem necessariamente participar da definição das prioridades, da distribuição dos recursos e das decisões estruturais.

O vocabulário da participação não assegura, portanto, uma democratização efetiva. Uma consulta destinada apenas a legitimar escolhas já realizadas não tem o mesmo alcance que um processo no qual os sujeitos podem influenciar a formulação e a execução da política. Essa distinção será relevante para avaliar os canais de manifestação previstos na modelagem da PPP e o lugar atribuído às direções e às comunidades escolares.

Mello e Moll (2020) oferecem uma contribuição complementar ao sustentar que professores, gestores, estudantes e comunidades não são destinatários passivos das políticas. Esses sujeitos interpretam, traduzem e modificam as determinações institucionais no cotidiano escolar. A democratização exige que participem não apenas da execução, mas também da construção das ações educacionais (Mello; Moll, 2020).

Essa compreensão ganha relevância em sociedades atravessadas por desigualdades econômicas, territoriais, raciais, culturais e de gênero. Os grupos vulnerabilizados aparecem frequentemente como destinatários de intervenções concebidas por outros, enquanto suas experiências e conhecimentos têm espaço reduzido na formulação das políticas. Sem participação e escuta, problemas sociais complexos podem ser transformados em déficits técnicos a serem administrados (Mello; Moll, 2020).

Na educação infantil, há uma particularidade adicional. As crianças pequenas são diretamente afetadas pela localização das unidades, pela organização dos espaços e pela qualidade dos serviços, mas raramente participam dos procedimentos formais de planejamento e de decisão. Essa questão será aprofundada pela Sociologia da Infância, que permite compreender a participação infantil para além dos mecanismos comunicativos utilizados pelos adultos.

A análise das PPPs educacionais deverá considerar, desse modo, três dimensões complementares da relação entre o público e o privado. A primeira é jurídica, relacionada à forma de contratação, à titularidade dos bens e às responsabilidades das partes. A segunda é administrativa, envolvendo financiamento, indicadores, gestão e controle do desempenho. A terceira é político-educacional, vinculada à autonomia, à participação, à gestão democrática e às finalidades da escola.

Essa articulação evita conclusões antecipadas. Não se deve considerar plenamente pública toda política cuja titularidade permaneça estatal, independentemente de quem controle seus processos decisórios. Tampouco se pode concluir que qualquer contratação privada resulte necessariamente na eliminação da gestão democrática. Os efeitos dependem da distribuição de competências, do conteúdo contratual, dos mecanismos de fiscalização e dos espaços destinados à participação.

O conceito de quase-mercado será utilizado, portanto, para investigar se a manutenção da titularidade pública convive com mecanismos empresariais de governança da infraestrutura escolar. Não se pretende afirmar que a PPP de Caxias do Sul reproduza integralmente as experiências analisadas por Peroni. Busca-se compreender como uma lógica contratual e mercantil pode reorganizar atividades que permanecem inseridas na rede pública.

A análise das fronteiras entre o público e o privado conduz, assim, ao exame da racionalidade empresarial aplicada à escola. O próximo item discute como o desempenho, a mercantilização e a subjetivação podem participar da reorganização das políticas educacionais e da definição dos critérios de qualidade.

2.4. A ESCOLA SOB A RACIONALIDADE EMPRESARIAL: DESEMPENHO, MERCANTILIZAÇÃO E SUBJETIVAÇÃO

A incorporação de princípios empresariais à educação pública não se reduz à transferência da propriedade das escolas nem à contratação direta de empresas para a execução de determinados serviços. A transformação também ocorre quando a linguagem, os

instrumentos de gestão e os critérios de qualidade associados à empresa passam a orientar instituições que permanecem formalmente públicas.

Eficiência, desempenho, produtividade, inovação, responsabilização e qualidade mensurável tornam-se referências para organizar e legitimar a política educacional. Esses conceitos podem contribuir para o planejamento e o controle da utilização dos recursos públicos, mas também modificam a maneira como a escola, seus profissionais e seus estudantes são percebidos e avaliados.

A análise desse processo será desenvolvida a partir de duas perspectivas complementares. Christian Laval permite compreender a transformação da empresa em um modelo normativo para a escola e a crescente subordinação da educação a critérios de utilidade econômica e de desempenho. Thomas Popkewitz, por sua vez, possibilita examinar como as reformas operam por meio de sistemas de razão que classificam problemas, organizam campos de visibilidade e produzem determinadas imagens da escola, da criança e dos sujeitos educacionais.

As duas abordagens possuem objetos e percursos teóricos distintos. Laval enfatiza a expansão da racionalidade neoliberal e a reorganização institucional da educação sob a norma da empresa. Popkewitz investiga os sistemas de conhecimento, as classificações e as formas de regulação pelas quais as reformas e as ciências educacionais produzem sujeitos e delimitam possibilidades de ação. A articulação entre ambos permite observar tanto a racionalidade mais ampla da reforma quanto os mecanismos pelos quais ela se torna operativa.

2.4.1 Christian Laval e a escola sob a norma da empresa

Laval (2019) sustenta que as transformações contemporâneas da educação precisam ser compreendidas no contexto de mudanças mais amplas no capitalismo e nas funções atribuídas à escola. A instituição escolar passa a ser cada vez mais avaliada pela capacidade de desenvolver competências, formar capital humano e responder às necessidades da economia.

Nessa perspectiva, a educação tende a ser interpretada como um investimento destinado a ampliar a produtividade dos indivíduos e das sociedades. O conhecimento adquire valor não apenas por sua dimensão cultural, científica ou formativa, mas também por sua utilidade econômica e por sua contribuição para a inserção profissional e a competitividade (Laval, 2019).

A produção de capital humano não se limita à inclusão de conteúdos relacionados ao trabalho. Ela modifica as finalidades atribuídas à educação e a concepção de sujeito que orienta a política escolar. O estudante passa a ser estimulado a compreender sua formação como um

investimento pessoal e a assumir a responsabilidade pela atualização contínua de suas competências.

Essa transformação acompanha o surgimento de um novo idioma escolar. Termos anteriormente associados à gestão empresarial — desempenho, rentabilidade, eficiência, inovação, qualidade, cliente e produto — passam a circular na administração e nas políticas educacionais. Ao ingressarem na escola, essas expressões não apenas substituem um vocabulário anterior, mas também trazem critérios e modos específicos de interpretar a instituição (Laval, 2019).

A empresa torna-se referência em modernização escolar. A instituição educacional é estimulada a definir objetivos, demonstrar resultados, comparar desempenhos e responsabilizar seus agentes pelas entregas realizadas. A legitimidade da política passa a depender cada vez mais da capacidade de representar suas ações por meio de metas e indicadores (Laval, 2019).

O livro de Laval organiza essa transformação em torno da produção do capital humano, da submissão da escola ao dogma do mercado e da introdução de novas formas de poder e de gestão. O autor também identifica a disseminação do léxico gerencial como parte da incorporação dos valores e métodos da empresa ao campo educacional.

Isso não significa que a instituição pública se converta juridicamente em uma empresa. A escola pode permanecer estatal, gratuita e integrada ao sistema público, enquanto sua organização é progressivamente submetida a critérios empresariais. A transformação ocorre pela modificação das finalidades, dos procedimentos e das formas de avaliação, e não necessariamente pela alteração formal da propriedade.

A chamada modernização gerencial atribui maior importância à autonomia das unidades, à descentralização e à responsabilização dos dirigentes. Entretanto, essa autonomia pode ser acompanhada pela intensificação dos controles sobre os resultados. As instituições recebem maior margem para organizar determinados procedimentos, mas precisam demonstrar o cumprimento de objetivos definidos externamente (Laval, 2019).

A descentralização não significa, portanto, ausência de controle. O acompanhamento baseado em regras detalhadas pode ser parcialmente substituído por metas, avaliações, comparações e mecanismos de responsabilização. A escola aparentemente autônoma permanece vinculada a um sistema que define os resultados esperados e avalia sua capacidade de alcançá-los.

Essa combinação entre autonomia operacional e controle dos resultados constitui uma característica importante da racionalidade gerencial. A unidade escolar pode escolher parte dos meios, enquanto os objetivos, os padrões e os indicadores permanecem submetidos a instâncias

externas. A liberdade gerencial encontra-se condicionada pela obrigação de demonstrar desempenho.

Laval (2019) também chama a atenção para a ampliação do mercado educacional. A educação passa a constituir um campo de atuação para fornecedores de materiais, tecnologias, sistemas de gestão, consultorias, avaliações, serviços de apoio e de infraestrutura. Componentes anteriormente desenvolvidos no âmbito da estrutura pública tornam-se objeto de contratação e de remuneração.

A mercantilização não exige que o direito à educação seja adquirido diretamente pelo usuário. Ela também se manifesta quando atividades necessárias à política pública são decompostas em serviços delimitáveis e negociados entre o Estado e empresas privadas. O financiamento pode permanecer público, enquanto a execução e a gestão das parcelas da política são organizadas por meio de relações mercantis.

Ball (2018) identifica um processo semelhante ao demonstrar que a política educacional contemporânea é produzida em espaços nos quais empresas, consultorias, organizações filantrópicas e investidores têm presença crescente. O Estado continua desempenhando função central, mas passa a atuar também como comprador, financiador, monitor e organizador de mercados educacionais.

Nas PPPs de infraestrutura, essa decomposição se observa na classificação dos serviços em pedagógicos e não pedagógicos. Docência, currículo e direção pedagógica permanecem sob responsabilidade pública, enquanto construção, manutenção, limpeza, segurança, conservação e outras atividades são organizadas como obrigações contratuais específicas.

A distinção possui função jurídica indispensável: delimita o objeto da concessão e impede que a concessionária assuma competências pedagógicas reservadas ao Município. Ao mesmo tempo, transforma componentes relevantes do cotidiano escolar em unidades mensuráveis, submetidas a padrões de desempenho e consequências financeiras.

A limpeza pode ser traduzida em frequência, disponibilidade e nível de conformidade; a manutenção, em prazos de atendimento; a conservação, em critérios de qualidade; e a segurança, em protocolos e indicadores. Essa transformação permite a fiscalização e a responsabilização, mas também reorganiza a compreensão da escola em torno de serviços que podem ser especificados, mensurados e remunerados.

A racionalidade empresarial manifesta-se, nesse caso, não apenas pela presença de uma empresa, mas também pela forma de organização do objeto. A infraestrutura escolar passa a ser tratada como um conjunto de entregas contínuas, associadas a níveis de serviço, indicadores, deduções e pagamentos.

Isso não permite concluir, antecipadamente, que a PPP transforme a escola de Caxias do Sul em uma empresa. A categoria proposta por Laval deve orientar a investigação sobre a presença e o alcance dessa racionalidade, e não servir como resultado previamente estabelecido.

A análise deverá verificar se a busca pela eficiência e pela disponibilidade da infraestrutura permanece subordinada às finalidades educacionais ou se passa a constituir critério predominante de legitimação do modelo. Também deverá examinar se a contratualização preserva espaços para adaptação, participação e consideração das necessidades das unidades.

A eficiência constitui um valor legítimo da Administração Pública. Edifícios conservados, serviços regulares e respostas tempestivas atendem ao interesse público e podem ampliar as condições de exercício do direito à educação. A crítica de Laval não deve ser utilizada para desqualificar qualquer instrumento de gestão, mas sim para questionar a elevação da eficiência empresarial à condição de medida suficiente da qualidade escolar.

Uma unidade pode apresentar excelente desempenho contratual em limpeza, manutenção e disponibilidade e, ainda assim, enfrentar dificuldades pedagógicas, sociais ou comunitárias. Do mesmo modo, problemas nos serviços de infraestrutura podem comprometer as condições educacionais, mesmo que a responsabilidade pedagógica permaneça formalmente pública.

A qualidade contratual e a qualidade educacional são relacionadas, mas não equivalentes. A primeira pode ser representada por padrões definidos no contrato; a segunda envolve dimensões mais amplas, como a formação humana, a equidade, a participação, a convivência, a autonomia e o desenvolvimento integral.

A contribuição de Laval reside, assim, em demonstrar que a introdução da norma empresarial não se limita ao emprego de técnicas administrativas. Ela atende às finalidades, ao vocabulário e aos critérios pelos quais a escola é compreendida e avaliada. Essa perspectiva permite investigar se os instrumentos da parceria apenas organizam os serviços ou também reconfiguram a concepção de escola pública.

2.4.2 Thomas Popkewitz: sistemas de razão, regulação e fabricação dos sujeitos

A concepção de Popkewitz desloca a análise das reformas educacionais para os sistemas de conhecimento que organizam o que pode ser visto, classificado e governado. As políticas não atuam apenas por meio de normas, contratos e decisões institucionais. Elas também produzem categorias, padrões e distinções por meio dos quais os problemas e os sujeitos são representados.

No ensaio “Reforma educacional e construtivismo”, Popkewitz (1998) propõe compreender o Estado como uma problemática de governo e de regulação. Em vez de tratá-lo apenas como uma entidade formal oposta à sociedade civil, o autor examina as relações pelas quais diferentes agentes são autorizados a organizar, classificar e administrar as práticas educacionais.

O Estado aparece, nessa abordagem, como uma arena composta por relações entre órgãos governamentais, especialistas, organizações profissionais, fundações, instituições de pesquisa e outros agentes. As fronteiras entre público e privado não desaparecem, mas deixam de ser suficientes para explicar a formação das práticas de governo (Popkewitz, 1998).

Essa concepção é especialmente pertinente às PPPs. A política não resulta apenas da atuação isolada do Município ou da concessionária. Ela é produzida por uma rede que pode envolver consultorias, financiadores, verificadores independentes, órgãos de controle, gestores, empresas prestadoras e instituições escolares.

A identificação desses atores, entretanto, não encerra a análise. Popkewitz (1998) chama a atenção para os sistemas de conhecimento que conferem autoridade às suas práticas. Determinados agentes participam das decisões porque são reconhecidos como capazes de produzir estudos, projeções, indicadores, avaliações e soluções técnicas.

O governo da educação realiza-se, portanto, simultaneamente pelas relações entre agentes e pelas regras de raciocínio que organizam suas intervenções. Os sistemas de governo classificam objetos, definem problemas, produzem informações e estabelecem os critérios pelos quais as ações serão avaliadas (Popkewitz, 1998).

As reformas podem ser compreendidas, nesse sentido, como tecnologias de governo. Elas não apenas transferem competências ou modificam estruturas administrativas. Também reorganizam as possibilidades de ação e as formas pelas quais os sujeitos são estimulados a pensar, avaliar e conduzir a si próprios (Popkewitz, 1998).

O autor observa que movimentos de descentralização podem conviver com formas intensas de monitoramento. Objetivos gerais são definidos por instâncias centrais, enquanto agentes locais assumem maior responsabilidade por escolher os meios e solucionar problemas. Em contrapartida, os resultados são acompanhados por sistemas de informação, avaliações e medidas de desempenho (Popkewitz, 1998).

Essa análise converge com a aparente combinação entre autonomia e controle identificada por Laval. Popkewitz, porém, enfatiza a produção dessa autonomia pelos próprios sujeitos. O professor, o gestor ou a instituição são constituídos como agentes flexíveis, reflexivos e responsáveis pela resolução dos problemas que lhes são apresentados.

A autonomia não aparece apenas como liberdade concedida. Ela integra uma forma de governo na qual os sujeitos devem observar a si próprios, avaliar seu desempenho e adaptar suas condutas aos resultados esperados. O controle opera também por meio da produção do indivíduo responsável por sua própria atuação.

Popkewitz (1998) examina a construção do professor e da criança como sujeitos autônomos, flexíveis e capazes de solucionar problemas. Nesse processo, a reforma desloca parcialmente o controle dos procedimentos para a definição de objetivos e a avaliação dos resultados, sem que isso represente necessariamente uma redução da regulação.

O conceito de sistemas de razão aprofunda essa perspectiva. Popkewitz e Lindblad (2000) utilizam a expressão para designar os princípios que organizam os modos de pensar, de classificar e de intervir na realidade educacional. Esses sistemas não correspondem apenas às ideias conscientes de indivíduos determinados. São construções históricas e sociais que delimitam o que se apresenta como racional, verdadeiro e possível.

As políticas e as pesquisas educacionais utilizam categorias para organizar seus objetos. Expressões como acesso, equidade, inclusão, vulnerabilidade, risco, desempenho e qualidade permitem identificar problemas e orientar intervenções. Porém, essas categorias não são simples reproduções neutras da realidade; elas participam da produção do objeto que pretendem descrever (Popkewitz; Lindblad, 2000).

Os autores distinguem duas problemáticas presentes nas pesquisas sobre governança e inclusão. A problemática da equidade concentra-se na representação, no acesso e na participação de grupos e indivíduos. Procura identificar as barreiras responsáveis pela exclusão e formular políticas destinadas a eliminá-las (Popkewitz; Lindblad, 2000).

A problemática do conhecimento dirige-se aos princípios de classificação inscritos nas políticas e nas pesquisas. Em vez de perguntar apenas quem foi incluído ou excluído, procura compreender como foram produzidas as categorias que qualificam ou desqualificam os sujeitos para a participação (Popkewitz; Lindblad, 2000).

A diferença não significa que uma visão precise substituir a outra. Popkewitz e Lindblad (2000) sustentam a necessidade de articular as duas problemáticas. A análise precisa considerar tanto as desigualdades concretas de acesso quanto os sistemas de conhecimento que definem os sujeitos, os grupos e os critérios da inclusão.

Essa formulação evita que a pesquisa reproduza automaticamente as categorias dos documentos oficiais. Quando o pesquisador aceita, sem questionamento, as definições formuladas pela política, corre o risco de permanecer no mesmo sistema de referências que deveria analisar (Popkewitz; Lindblad, 2000).

No caso da PPP, categorias como “demanda reprimida”, “vantajosidade”, “risco transferido”, “unidade padrão”, “desempenho satisfatório” e “serviço não pedagógico” não devem ser simplesmente adotadas como descrições evidentes. Elas precisam ser examinadas quanto à forma de construção, aos critérios empregados e aos efeitos que produzem na compreensão da política.

A categoria “demanda reprimida”, por exemplo, permite representar numericamente as crianças que ainda não possuem atendimento e constitui um instrumento indispensável ao planejamento. Ao mesmo tempo, transforma experiências distintas em uma unidade administrativa comum, normalmente expressa pelo número de vagas necessárias.

O problema não está no uso do número, mas na possibilidade de confundir a representação quantitativa com a totalidade da experiência. A categoria torna visível a insuficiência de vagas, mas pode não revelar integralmente as diferenças territoriais, sociais e familiares que condicionam o acesso.

O mesmo ocorre com a padronização dos projetos. A definição de uma unidade padrão pode assegurar a segurança, a acessibilidade, a previsibilidade dos custos e a igualdade material entre as escolas. Entretanto, também produz uma determinada imagem da instituição e das crianças que utilizarão seus espaços.

A análise orientada por Popkewitz procurará identificar qual escola é representada pelo padrão, quais usos são presumidos e quais diferenças territoriais ou culturais podem permanecer fora dessa representação. Não se trata de presumir que o padrão seja inadequado, mas de tornar visíveis seus pressupostos.

O *Value for Money* também pode ser lido como um sistema de razão. O estudo estabelece quais alternativas serão comparadas, quais custos e benefícios serão monetizados, quais riscos receberão valor e qual taxa será utilizada para representar pagamentos futuros.

A comparação não apenas identifica uma alternativa objetivamente vantajosa. Ela constrói um campo no qual determinadas dimensões podem ser calculadas, enquanto outras permanecem externas ao modelo. A conclusão depende das premissas que organizam a avaliação.

Isso não significa negar a possibilidade de análise econômica nem considerar todo cálculo arbitrário. Significa reconhecer que os modelos são constituídos por escolhas metodológicas e que sua objetividade depende da transparência, da qualidade dos dados e da possibilidade de discutir os pressupostos empregados.

A matriz de riscos também organiza a realidade por meio de classificações. Eventos futuros são identificados, agrupados e atribuídos a uma das partes. O instrumento transforma incertezas em categorias juridicamente delimitadas e economicamente avaliáveis.

Essa operação é necessária à estruturação contratual, mas não reproduz toda a complexidade dos eventos possíveis. Determinados riscos podem permanecer fora da matriz, ser classificados de forma inadequada ou assumir características distintas durante a execução.

O sistema de mensuração de desempenho constitui outro campo privilegiado para essa análise. Ele define os padrões da prestação, estabelece indicadores, atribui pesos e vincula os resultados ao pagamento. Ao fazê-lo, produz uma representação contratual da qualidade.

A qualidade reconhecida pelo sistema não corresponde necessariamente à totalidade da qualidade escolar. Ela expressa as dimensões que o contrato considera atribuíveis à concessionária e passíveis de mensuração. A distinção é legítima, mas precisa ser explicitada para evitar que o desempenho contratual e a qualidade educacional sejam tratados como equivalentes.

O livro *Cosmopolitanism and the Age of School Reform* amplia essa discussão ao investigar como as reformas produzem teses culturais sobre quem a criança é e quem deve tornar-se. A escolarização aparece como prática que busca fabricar determinadas formas de pensar, agir e participar na sociedade (Popkewitz, 2008).

Para o autor, a criança das reformas não é um simples dado natural. Teorias de aprendizagem, padrões curriculares, avaliações e pesquisas organizam imagens da criança como razoável, autônoma, participativa e capaz de solucionar problemas. Essas imagens estabelecem simultaneamente o que é esperado e as diferenças daqueles que não correspondem ao padrão (Popkewitz, 2008).

Os sistemas de razão não descrevem apenas as competências desejadas. Também produzem divisões entre aqueles que ocupam o espaço da normalidade e aqueles que aparecem como atrasados, vulneráveis ou necessitados de intervenção. É nesse movimento que Popkewitz relaciona as promessas de inclusão a processos que podem produzir novas exclusões.

A ideia de duplo gesto busca identificar essa relação. As reformas podem ser formuladas em nome da igualdade e da inclusão, mas precisam reconhecer, classificar e diferenciar aqueles que ainda não alcançam os resultados esperados. A criança que deve ser incluída também pode ser marcada como distinta do padrão que fundamenta a própria inclusão (Popkewitz, 2008).

O conceito de abjeção representa a forma mais intensa desse processo. Determinados sujeitos são reconhecidos como destinatários das políticas, mas permanecem situados em espaços de diferença construídos pelos próprios critérios de inclusão. A análise de Popkewitz

não afirma que toda política inclusiva seja necessariamente excludente; busca revelar as tensões inscritas nas classificações e nas práticas de intervenção.

No livro de 2008, os padrões escolares são analisados não apenas em relação aos resultados declarados, mas também em relação às imagens da criança que produzem. O "cosmopolita inacabado" aparece como sujeito que aprende continuamente, resolve problemas, adapta-se, colabora e administra sua própria trajetória (Popkewitz, 2008).

Esse sujeito nunca se encontra completamente formado. Precisa atualizar-se, refletir sobre suas ações e desenvolver continuamente novas competências. Autonomia e aprendizagem permanente constituem valores positivos, mas também podem operar como obrigações que transferem aos indivíduos a responsabilidade por sua própria adaptação.

Popkewitz examina os padrões, as avaliações e as reformas como práticas que organizam quem a criança é, quem deve ser e quem permanece fora da imagem normalizada. O autor também relaciona os sistemas de razão às formas pelas quais as experiências são classificadas, os problemas são localizados e os procedimentos de intervenção são estabelecidos.

A aplicação dessas categorias à PPP deve respeitar os limites do objeto. O contrato de Caxias do Sul não regulamenta diretamente o currículo, a aprendizagem ou o desempenho pedagógico das crianças. Por isso, não será adequado afirmar que seus indicadores produzem diretamente o estudante descrito por Popkewitz.

A contribuição do autor será utilizada para examinar a modelagem como um sistema que produz determinadas representações da escola, da infraestrutura e da população atendida. Estudos de demanda, projetos padronizados, indicadores e matrizes de risco organizam os objetos sobre os quais a Administração e a concessionária poderão agir.

A separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos também pode ser analisada como uma classificação produtiva. Ela distribui juridicamente competências e preserva o núcleo pedagógico sob responsabilidade estatal, mas também estabelece uma fronteira conceitual entre dimensões que permanecem relacionadas na experiência escolar.

Popkewitz não será empregado para negar a validade dessa distinção. Seu referencial permitirá investigar como ela foi construída, quais atividades foram situadas em cada campo e quais efeitos ela produz na governança da unidade.

A pergunta analítica deixa de ser apenas se a classificação é juridicamente correta. Passa a abranger como ela organiza as possibilidades de intervenção, quem detém a autoridade para decidir e quais aspectos da experiência escolar se tornam visíveis ou secundários.

2.4.3 Convergências analíticas: mercado, desempenho e governo da educação

As perspectivas de Laval e Popkewitz permitem examinar dimensões distintas e complementares das reformas educacionais. Laval (2019) identifica a ampliação da empresa como referência institucional e a incorporação do mercado, do capital humano e da gestão por resultados à educação. Popkewitz (1998; 2008) e Popkewitz e Lindblad (2000), por sua vez, investigam como as reformas operam por meio de sistemas de razão, classificações, padrões e formas de subjetivação.

Laval contribui para compreender por que a eficiência, o desempenho e a competição adquirem centralidade na organização das políticas educacionais. Popkewitz permite analisar como esses princípios são traduzidos em categorias e instrumentos que tornam a escola, seus espaços e seus sujeitos comparáveis, administráveis e passíveis de intervenção. A primeira perspectiva evidencia a racionalidade que transforma a empresa em referência normativa; a segunda interroga os mecanismos pelos quais essa racionalidade organiza o conhecimento e delimita as possibilidades de ação.

Ball (2018) acrescenta a participação de empresas, fundações, consultorias e investidores nos novos espaços de produção de políticas educacionais. Esses agentes não atuam apenas como executores de decisões integralmente formuladas pelo Estado, pois também fornecem conhecimentos, tecnologias, diagnósticos e modelos que influenciam a definição de problemas e de soluções. Freitas (2012; 2014) demonstra, no contexto brasileiro, como a avaliação, a responsabilização, a padronização e o controle dos resultados podem ultrapassar a dimensão administrativa e alcançar a organização institucional da educação.

Mordente e Portugal (2024) sistematizam essa racionalidade por meio dos eixos da financeirização, do ethos empresarial, da mercantilização, da educação como espaço de negócios e da produção do sujeito neoliberal. Esses eixos permitem relacionar as transformações do financiamento e da gestão às mudanças nos critérios pelos quais a instituição escolar e seus sujeitos são compreendidos.

A articulação desses autores não elimina suas diferenças teóricas. Laval examina a expansão da racionalidade neoliberal e da norma empresarial; Popkewitz concentra-se nos sistemas de conhecimento, nas classificações e nas formas de governo; Ball analisa as redes e os novos agentes da política educacional; Freitas investiga a agenda dos reformadores empresariais; e Mordente e Portugal sistematizam dimensões recorrentes do neoliberalismo escolar. A contribuição interdisciplinar decorre justamente da combinação de perspectivas que iluminam aspectos distintos do objeto.

Nas parcerias de infraestrutura, essa racionalidade não se manifesta necessariamente por meio da transferência da atividade pedagógica. Ela aparece na decomposição da materialidade escolar em serviços especificáveis, na padronização dos edifícios, na definição de indicadores, na associação entre desempenho e remuneração e na transformação de riscos e de resultados futuros em categorias contratualmente administráveis.

A presença desses instrumentos não comprova, isoladamente, que a política tenha subordinado suas finalidades educacionais à lógica empresarial. Indicadores podem ampliar a fiscalização, padrões podem reduzir desigualdades materiais e a atuação privada pode favorecer a conservação da infraestrutura. A questão analítica consiste em compreender a posição ocupada por esses mecanismos: se permanecem subordinados ao direito à educação e às necessidades das comunidades escolares ou se passam a definir, por seus próprios critérios, o significado da qualidade e da eficiência.

A escola também não constitui objeto passivo dessas transformações. Direções, professores, famílias e crianças interpretam, negociam e modificam as condições institucionais. Suas práticas, contudo, ocorrem em estruturas que distribuem recursos, responsabilidades e possibilidades de decisão. O contrato não determina completamente o cotidiano, mas delimita margens de ação e estabelece procedimentos pelos quais determinadas demandas poderão ser reconhecidas e atendidas.

Essa articulação precisa, ainda, considerar as desigualdades concretas que atravessam o sistema educacional. Crianças, famílias e territórios não partem de condições homogêneas, e a expansão das vagas pode reduzir, reproduzir ou reorganizar as diferenças sociais. O próximo item incorpora, por isso, a estratificação social como categoria necessária à análise da política.

2.5. EDUCAÇÃO, ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL E DESIGUALDADES ESCOLARES

A análise das políticas educacionais exige reconhecer que os sujeitos não ocupam posições equivalentes na estrutura social nem têm acesso aos mesmos recursos materiais e simbólicos. As desigualdades não decorrem apenas da renda, mas também da distribuição diferenciada de patrimônio, relações sociais, conhecimentos, disposições culturais e oportunidades que influenciam as trajetórias individuais e coletivas.

Para os fins desta pesquisa, a estratificação social é compreendida como o processo pelo qual diferentes grupos ocupam posições desiguais na estrutura social em razão da distribuição e da reprodução diferenciadas de recursos materiais e simbólicos, como renda, patrimônio e capitais econômicos, culturais, sociais e simbólicos. Essas posições condicionam oportunidades, trajetórias e experiências, inclusive no sistema educacional (Pereira, 2024).

Pereira (2024) compreende as classes sociais como segmentos dinâmicos caracterizados pela posse desigual de bens materiais e simbólicos e pela reprodução de privilégios. A origem social reverbera nas condições de escolarização, nas possibilidades de inserção profissional e nas posições posteriormente ocupadas pelos sujeitos. A estratificação não representa, portanto, uma simples diferença entre indivíduos, mas sim uma organização desigual de recursos e oportunidades entre grupos sociais.

No campo educacional, esses processos manifestam-se nas relações entre origem social, acesso, permanência, desempenho, trajetórias e condições de escolarização. Barbosa e Gandin (2020), ao examinarem a produção brasileira em Sociologia da Educação, situam a estratificação educacional, as relações entre famílias e escolas, as transições escolares e os efeitos das instituições de ensino entre os temas relevantes para a compreensão das desigualdades.

A escola pública ocupa uma posição contraditória nesse processo. Constitui instituição fundamental para a efetivação do direito à educação, a ampliação das oportunidades e o acesso ao conhecimento socialmente produzido. Ao mesmo tempo, encontra-se inserida em uma sociedade desigual e pode reproduzir hierarquias por meio da distribuição diferenciada de recursos, expectativas e experiências educacionais. Arboleya (2025) observa que a relação entre educação e desigualdade não pode ser reduzida à oposição entre uma escola que emancipa e outra que apenas reproduz a ordem social. As experiências educacionais são construídas na relação entre estruturas sociais, trajetórias individuais e processos intersubjetivos, podendo tanto reforçar quanto questionar as desigualdades existentes.

A ampliação do acesso à educação constitui uma conquista social indispensável, mas não elimina automaticamente os efeitos da origem social. Caprara (2020), ao analisar dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica, identificou a persistência da relação entre a condição de classe e o desempenho educacional. Os capitais econômicos e culturais das famílias continuam associados aos resultados escolares, embora coexistam com fatores institucionais, pedagógicos e relacionados às trajetórias individuais.

Essa constatação impede que o sucesso ou o fracasso escolar seja atribuído exclusivamente ao esforço do estudante ou à atuação isolada da instituição. Condições familiares, sociais e econômicas não determinam mecanicamente os resultados, mas interferem nas possibilidades de participação, de aprendizagem e de continuidade das trajetórias escolares.

O mesmo cuidado deve orientar a interpretação da expansão quantitativa dos sistemas de ensino. Salata (2022) demonstra que a elevação geral da escolaridade da população brasileira produziu avanços absolutos sem suprimir, de forma equivalente, o efeito da classe de origem

sobre as posições educacionais relativas. À medida que determinados níveis de escolarização se tornam mais acessíveis, grupos socialmente favorecidos podem preservar suas vantagens por meio do acesso a instituições, modalidades e experiências educacionais mais valorizadas.

A educação apresenta, nesse sentido, caráter posicional. Sua importância não depende apenas do nível formal alcançado, mas também da forma como as oportunidades, as instituições e as condições de escolarização se distribuem entre os grupos sociais. A democratização do acesso precisa, portanto, ser acompanhada pelo exame da qualidade e das condições em que a escolarização ocorre (Caprara, 2020; Salata, 2022).

A discussão sobre meritocracia permite compreender como desigualdades produzidas em condições sociais distintas podem ser apresentadas como resultados exclusivamente individuais. Pereira (2024) analisa a meritocracia como um sistema classificatório e legitimador que individualiza o sucesso e o fracasso, reduzindo a visibilidade dos fatores econômicos, culturais e sociais que condicionam as trajetórias.

No campo educacional, essa racionalidade pode deslocar a atenção das desigualdades estruturais para os atributos pessoais de estudantes, famílias e profissionais. Quando o desempenho é interpretado exclusivamente como produto do esforço, as vantagens socialmente acumuladas aparecem como qualidades individuais, enquanto as desvantagens estruturais são convertidas em falhas atribuídas aos próprios sujeitos.

A crítica à meritocracia não significa negar a importância do compromisso, da dedicação ou da atuação individual. Significa reconhecer que o mérito não se constitui fora das condições sociais. Alimentação, moradia, saúde, transporte, segurança, disponibilidade de tempo, acesso a livros e equipamentos e apoio familiar interferem nas possibilidades de participação e de aprendizagem (Pereira, 2024).

As políticas públicas educacionais desempenham, por isso, um papel relevante no enfrentamento das desigualdades. Mello e Moll (2020) sustentam que a garantia do direito à educação requer políticas democráticas capazes de assegurar o acesso, a permanência e condições adequadas de escolarização. As autoras também destacam a importância da participação dos sujeitos e das comunidades na construção das políticas, evitando que sejam tratados apenas como destinatários passivos de intervenções definidas externamente.

Na educação infantil, essa discussão assume importância particular, pois as desigualdades incidem desde os primeiros anos de vida. As crianças vivenciam condições distintas de alimentação, moradia, proteção, saúde, mobilidade e de acesso aos serviços públicos. Também dispõem de oportunidades desiguais de brincar, conviver e utilizar ambientes seguros e adequados.

Karpinski (2024) demonstra que essas diferenças estão relacionadas à renda, à raça, ao gênero, ao território e às condições familiares. A autora sustenta que uma escola pública de qualidade pode contribuir para reduzir disparidades ao oferecer atendimento inclusivo, ambientes adequados, profissionais qualificados e articulação com outras políticas sociais. A equidade não se confunde, nesse caso, com a oferta de condições formalmente idênticas, pois exige respostas capazes de considerar necessidades e pontos de partida distintos.

Essa perspectiva fornece uma chave de leitura para a PPP da educação infantil de Caxias do Sul. A construção de novas unidades e a ampliação das vagas respondem a uma demanda pública concreta e podem melhorar as condições materiais de atendimento, sobretudo quando substituem imóveis adaptados e aproximam a oferta dos territórios onde vivem as crianças e suas famílias.

O reconhecimento desses benefícios potenciais não encerra a análise. A produção de equidade dependerá da localização das unidades, da acessibilidade, da correspondência com a demanda efetivamente existente e das condições sociais das populações atendidas. A entrega física das escolas constitui um resultado necessário, mas não suficiente para demonstrar o valor público da política.

A parceria também institui uma diferenciação jurídico-administrativa na rede municipal. As novas unidades estarão submetidas a padrões construtivos, níveis de serviço, indicadores de desempenho, mecanismos de pagamento e procedimentos próprios de fiscalização, enquanto as escolas preexistentes permanecerão vinculadas às formas tradicionais de provisão e manutenção da infraestrutura.

Essa diferença não permite afirmar, antecipadamente, a formação de uma rede educacional estratificada. Permite, contudo, formular a questão sobre como distintos regimes de construção, manutenção e governança poderão repercutir nas condições de escolarização oferecidas na mesma rede pública.

A estratificação educacional não se manifesta apenas na oposição entre crianças que possuem ou não uma vaga. Também pode estar presente nas condições da vaga oferecida: distância entre a residência e a escola, duração do atendimento, acessibilidade, conservação dos ambientes, disponibilidade de áreas externas e de equipamentos, estabilidade dos serviços e possibilidade de adaptação às necessidades das comunidades.

A estratificação social será, portanto, empregada como categoria de análise da distribuição territorial e institucional da política. Sua função será examinar se a expansão contribui para reduzir desigualdades de acesso e de infraestrutura ou se reorganiza as diferenciações entre escolas, territórios e grupos sociais.

Como a concessão se encontra em fase inicial, a análise documental permite identificar a estrutura criada, os padrões previstos e as relações institucionais estabelecidas, mas não antecipar integralmente as experiências futuras de crianças, famílias e profissionais. A distinção preserva o rigor metodológico sem impedir o exame crítico das condições já inscritas na modelagem.

O debate conduz à Sociologia da Infância porque as desigualdades não incidem sobre uma criança abstrata e universal. Elas atravessam crianças concretas, inseridas em famílias, territórios, culturas e condições materiais distintas. Reconhecer a estratificação social permite compreender a existência de diferentes infâncias; o próximo item acrescentará o reconhecimento das crianças como sujeitos que interpretam, vivenciam e transformam os espaços institucionais.

2.6. SOCIOLOGIA DA INFÂNCIA: CRIANÇAS COMO SUJEITOS SOCIAIS DA POLÍTICA PÚBLICA

A incorporação da Sociologia da Infância ao referencial desta pesquisa decorre da especificidade da política examinada. A parceria de Caxias do Sul não se destina à construção de uma infraestrutura pública genérica, mas à implantação de unidades de educação infantil. Custos, vagas, prazos, riscos e mecanismos de gestão são indispensáveis à análise, porém somente adquirem sentido pleno quando relacionados às crianças cujas experiências serão condicionadas pela localização, pela arquitetura e pelo funcionamento dessas unidades.

Durante um longo período, a infância foi interpretada predominantemente como uma etapa natural e transitória do desenvolvimento humano. Nessa perspectiva, a criança tende a ser definida por aquilo que ainda não possui — maturidade, autonomia ou racionalidade consideradas plenas —, e sua importância social é associada principalmente ao adulto que deverá tornar-se.

A Sociologia da Infância questiona essa representação ao compreender a infância como uma construção histórica e social. A criança não é apenas um organismo em desenvolvimento ou um adulto incompleto: integra a sociedade, estabelece relações, interpreta situações e participa da produção da vida coletiva. Esse deslocamento não nega as especificidades etárias, a necessidade de proteção ou as responsabilidades dos adultos, mas impede que essas diferenças sejam utilizadas para retirar das crianças sua condição de sujeitos sociais (Faria; Finco, 2011; De Ângelo, 2013).

Faria e Finco (2011) problematizam a concepção homogênea de infância fundada na incompletude e na imaturidade em relação ao mundo adulto. As pesquisas reunidas pelas

autoras conferem visibilidade às crianças pequenas, às suas experiências cotidianas e às diferentes condições sociais em que vivem. A infância deixa, assim, de ser tratada exclusivamente como fase biológica e passa a ser compreendida em suas dimensões históricas, culturais, políticas e sociais.

A utilização do termo **"infâncias"**, no plural, expressa essa mudança de perspectiva. Não existe uma experiência infantil universal, vivida de maneira idêntica por todas as crianças. Classe social, raça, gênero, território, condições de moradia, cultura, mobilidade, composição familiar e acesso às políticas públicas interferem nas formas de viver a infância (Faria; Finco, 2011; De Ângelo, 2013).

Crianças da mesma faixa etária podem experimentar condições profundamente distintas de alimentação, proteção, convivência, mobilidade e de acesso a espaços e serviços públicos. A infância constitui uma categoria social comum, mas é atravessada pelas desigualdades presentes na sociedade. Por essa razão, uma política destinada às crianças não pode restringir-se à mera identificação abstrata de uma população etária.

De Ângelo (2013) ressalta a necessidade de conhecer os contextos de vida, os desejos e as lógicas das crianças brasileiras. O desafio consiste em reconhecer suas diferenças sem transformá-las em fundamentos de desigualdade, construindo uma perspectiva orientada pela escuta e pelo reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos.

No contexto brasileiro, esse campo encontra um importante antecedente nas pesquisas de Florestan Fernandes sobre os grupos infantis do bairro do Bom Retiro. Ao observar brincadeiras, regras e relações estabelecidas entre crianças, o autor identificou elementos constitutivos das culturas infantis. Essa contribuição é recuperada por Faria e Finco (2011) e por De Ângelo (2013) como uma experiência pioneira no reconhecimento das crianças como atores sociais.

A relevância dessa abordagem reside em demonstrar que as crianças não apenas recebem e reproduzem a cultura transmitida pelos adultos. Nas relações entre pares, criam regras, formas de sociabilidade, práticas e interpretações próprias. A socialização deixa de ser compreendida como um processo exclusivamente vertical e passa a incluir as interações construídas entre as próprias crianças (Faria e Finco, 2011; De Ângelo, 2013).

Essa compreensão fundamenta a noção de agência infantil. A criança possui capacidade de agir, interpretar e atribuir significados às situações que vivencia, embora o faça em condições sociais e institucionais que não controla integralmente. Agência não significa independência absoluta ou equiparação às responsabilidades adultas; significa reconhecer que as crianças

participam das relações sociais e não podem ser compreendidas apenas como objetos de proteção, instrução ou intervenção.

O reconhecimento da agência infantil conduz à crítica do adultocentrismo. O termo designa a tendência de tomar os interesses, as formas de organização e os modos de expressão dos adultos como medida predominante para interpretar a infância. Nas políticas públicas, essa perspectiva pode manifestar-se quando decisões sobre espaços, tempos, rotinas e serviços são formuladas exclusivamente com base em critérios administrativos, técnicos ou financeiros, sem atenção suficiente às formas pelas quais as crianças vivenciam as instituições organizadas em seu nome (Faria; Finco, 2011; De Ângelo, 2013).

Essa crítica não torna dispensáveis os conhecimentos técnicos. O dimensionamento das unidades, as normas de segurança, a acessibilidade e o planejamento orçamentário exigem competências especializadas e responsabilidade adulta. O problema surge quando a racionalidade técnica é apresentada como representação completa das necessidades infantis, sem o reconhecimento dos limites dos instrumentos utilizados no planejamento.

Nos documentos administrativos, a criança aparece frequentemente por meio de categorias como população estimada, faixa etária, matrícula, vulnerabilidade, demanda reprimida e capacidade de atendimento. Essas categorias são necessárias para estimar vagas, localizar unidades e dimensionar os investimentos. Entretanto, elas representam apenas determinadas dimensões da realidade infantil.

A expressão “demanda reprimida”, por exemplo, torna visível a insuficiência do atendimento e permite quantificar a necessidade de expansão da rede. Ao mesmo tempo, reúne, em uma categoria administrativa comum, crianças que vivem em territórios, famílias e condições sociais distintas. O número é indispensável ao planejamento, mas não expressa integralmente as experiências e as necessidades daqueles que representa.

A criação de vagas constitui condição fundamental para a efetivação do direito à educação infantil, mas não encerra a avaliação da política. O direito envolve também condições de acesso e de permanência, acolhimento, cuidado, convivência, participação e a qualidade das experiências oferecidas.

Mello e Moll (2020) relacionam as desigualdades educacionais às condições econômicas e sociais dos estudantes e de suas famílias. Pobreza, violência, precariedade da moradia e insuficiência de outras políticas públicas repercutem nas possibilidades de acesso e permanência na escola. A política educacional precisa, portanto, reconhecer essas condições e evitar a atribuição exclusivamente individual de dificuldades decorrentes de causas estruturais.

Essa perspectiva tem implicações para a distribuição territorial das unidades. A distância entre a residência e a escola, as condições de mobilidade, os horários de atendimento e as características dos territórios podem ampliar ou restringir o acesso. A quantidade total de vagas precisa ser examinada em conjunto com sua localização e com as condições sociais das famílias atendidas.

A participação das crianças também assume formas próprias. Crianças pequenas não utilizam necessariamente os procedimentos formais empregados pela Administração, como audiências, questionários, reuniões ou representação institucional. Elas comunicam percepções, necessidades e preferências por meio da fala, dos gestos, das brincadeiras, dos desenhos, dos deslocamentos, das aproximações, das recusas e das formas de apropriação dos ambientes.

De Ângelo (2013) observa que determinadas dimensões da realidade infantil somente podem ser compreendidas quando se considera o ponto de vista das próprias crianças e de seus universos específicos. A escuta infantil não se limita ao registro da fala verbal, mas exige disposição institucional para reconhecer múltiplas linguagens.

Isso não significa transferir às crianças a responsabilidade pela formulação técnica da política. Significa reconhecer que as avaliações adultas de funcionalidade, segurança e qualidade não substituem integralmente a experiência infantil. Uma unidade considerada tecnicamente adequada poderá apresentar usos, dificuldades ou possibilidades não previstos durante a elaboração do projeto.

No caso da PPP de Caxias do Sul, essa concepção permite examinar qual concepção de criança está inscrita na modelagem, como se manifestam as desigualdades territoriais, quais necessidades são reconhecidas e em que medida os espaços previstos admitem autonomia, diversidade e formas distintas de apropriação.

A separação contratual entre serviços pedagógicos e não pedagógicos também deve ser observada nesse enfoque. Para a criança, a experiência escolar não se apresenta como um conjunto de obrigações juridicamente fragmentadas. Espaço, mobiliário, alimentação, limpeza, segurança, brincadeiras e interações integram, conjuntamente, o cotidiano da educação infantil.

A classificação contratual cumpre uma função jurídica ao distribuir responsabilidades entre o Município e a concessionária. Entretanto, seus efeitos reverberam sobre uma experiência institucional que permanece unitária para as crianças. A infraestrutura não substitui o trabalho pedagógico, mas participa das condições em que ele se realiza.

A Sociologia da Infância será empregada, nesta dissertação, como referência para interrogar os documentos da modelagem. Como a pesquisa não inclui entrevistas, observação

das futuras unidades ou escuta direta das crianças, não será possível afirmar como elas perceberão os prédios ou de que maneira se apropriarão dos ambientes.

Esse limite não impede a análise das concepções e das possibilidades inscritas nos documentos. Permite examinar se a criança aparece predominantemente como vaga, matrícula e unidade de demanda ou se também é reconhecida como sujeito que brinca, circula, explora, convive e produz sentidos. Os efeitos concretos dessas escolhas deverão ser investigados quando as unidades estiverem em funcionamento.

A Sociologia da Infância produz, assim, três deslocamentos relevantes para esta pesquisa. O primeiro consiste em passar da criança abstrata ao reconhecimento de infâncias socialmente, cultural e territorialmente diversas. O segundo desloca as crianças da posição exclusiva de destinatárias para a de sujeitos que interpretam e participam das relações sociais. O terceiro amplia a compreensão da infraestrutura, que deixa de ser tratada apenas como suporte físico e passa a ser examinada como espaço vivido.

Esse último deslocamento conduz ao exame da materialidade escolar. Se as crianças constroem relações, usos e sentidos nos ambientes que ocupam, a arquitetura e a organização espacial não podem ser consideradas dimensões neutras ou completamente externas ao processo educativo.

2.7. A MATERIALIDADE ESCOLAR: ESPAÇO, PARTICIPAÇÃO E A PREMISSA DE QUE O AMBIENTE EDUCA

A classificação administrativa das atividades escolares pode produzir a impressão de que a infraestrutura constitui apenas suporte técnico para uma atividade pedagógica desenvolvida de maneira independente. Essa compreensão é insuficiente. Edifícios, mobiliários, áreas de circulação, pátios, espaços de cuidado, condições de acessibilidade e estado de conservação participam das relações estabelecidas na instituição e condicionam as possibilidades de utilização dos ambientes.

Para os fins desta pesquisa, a materialidade escolar compreende o conjunto de condições físicas, espaciais e operacionais em que a educação se realiza. Inclui a organização dos ambientes, a disposição dos objetos, as possibilidades de deslocamento, a iluminação, a ventilação, o conforto, os equipamentos, a acessibilidade e as condições de conservação e transformação dos espaços.

A premissa de que o ambiente educa não confere ao edifício uma capacidade pedagógica autônoma. O espaço não ensina sozinho nem determina mecanicamente as condutas dos sujeitos. Sua relevância decorre das relações que favorece, dificulta ou restringe. Um ambiente

pode ampliar a autonomia ou exigir intervenção adulta constante, favorecer encontros ou produzir isolamento, permitir exploração ou impor usos excessivamente rígidos.

Os efeitos da materialidade dependem também das práticas, das relações e das interpretações construídas pelos sujeitos. O espaço condiciona a experiência sem determiná-la integralmente. Essa distinção evita tanto a compreensão da infraestrutura como elemento neutro quanto a expectativa de que um edifício adequado seja suficiente para assegurar qualidade educacional.

Faria e Finco (2011) defendem uma pedagogia da infância orientada pela escuta, pelas relações e pelo reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos. Nessa perspectiva, os espaços da educação infantil não devem ser organizados apenas para acomodar, proteger ou controlar as crianças, mas também para favorecer a autonomia, a convivência, a criação e a participação.

As crianças não apenas ocupam ambientes concebidos pelos adultos. Elas inventam percursos, atribuem significados aos lugares, transformam objetos e produzem diferentes formas de utilização dos espaços nas relações com seus pares. A configuração espacial participa dessas possibilidades, pois a altura do mobiliário, a visibilidade dos ambientes, a disposição dos objetos e a organização das áreas externas expressam concepções sobre segurança, disciplina, autonomia e participação (Faria; Finco, 2011; De Ângelo, 2013).

A participação na organização dos espaços não se limita aos mecanismos formais de consulta. Na educação infantil, ela pode ser percebida nas brincadeiras, nos deslocamentos, nos lugares procurados ou evitados e nas formas pelas quais as crianças utilizam e reorganizam os ambientes. Considerar essas manifestações não significa transferir às crianças a responsabilidade técnica pelo projeto, mas sim reconhecer que a utilização cotidiana produz conhecimentos que não são integralmente antecipados pelos planejadores.

Nadal (2019), ao investigar a participação de estudantes na organização dos espaços escolares, demonstra que a possibilidade de intervenção depende da abertura institucional e do reconhecimento dos conhecimentos produzidos por aqueles que vivenciam diariamente a escola. Embora sua pesquisa tenha sido realizada com estudantes de etapas posteriores da Educação Básica, sua contribuição permite questionar a ideia de que os ambientes devam ser definidos exclusivamente por dirigentes, arquitetos ou profissionais externos.

A transposição para a educação infantil exige considerar as diferenças etárias e as formas próprias de expressão das crianças pequenas. Ainda assim, permanece pertinente a compreensão de que os sujeitos que utilizam o espaço podem revelar necessidades, possibilidades e limitações que não eram visíveis durante a elaboração do projeto.

A materialidade também deve estar relacionada à diversidade das infâncias. Um padrão concebido a partir de uma criança abstrata pode não responder adequadamente às diferenças de idade, mobilidade, cultura, território e condições sociais. A acessibilidade, nessa ótica, não constitui apenas um requisito técnico ou normativo, mas também uma condição para a autonomia, o pertencimento e a participação.

Áreas externas, espaços de descanso e cuidado, ambientes de convivência e possibilidades de exploração repercutem na qualidade das experiências. A adequação não depende exclusivamente da quantidade de metros quadrados ou do cumprimento de especificações construtivas, mas das relações que os ambientes permitem estabelecer entre crianças, profissionais e comunidade.

A teoria da atuação das políticas oferece uma contribuição complementar. Ball, Maguire e Braun (2016) rejeitam a compreensão segundo a qual as políticas são simplesmente implementadas de forma uniforme. Elas são interpretadas, traduzidas e colocadas em ação por sujeitos situados em instituições que possuem histórias, culturas, recursos e condições próprias.

Entre as dimensões contextuais identificadas pelos autores encontram-se as condições materiais. Edifícios, tecnologias, equipamentos, recursos financeiros e quadro de pessoal interferem no que as escolas conseguem realizar e nas respostas que constroem diante das exigências institucionais. A mesma política pode produzir resultados diferentes conforme as capacidades e os recursos disponíveis em cada unidade (Ball; Maguire; Braun, 2016).

A infraestrutura ocupa, portanto, uma posição dupla. É resultado de escolhas públicas sobre localização, padrão construtivo, financiamento e manutenção e, simultaneamente, condição para a atuação de outras políticas e práticas educacionais. A materialidade não é externa à política: participa da forma como ela é interpretada e concretizada.

Essa dupla condição explica por que a implantação de prédios próprios para a educação infantil não pode ser analisada apenas como uma decisão patrimonial. A substituição de imóveis adaptados por construções concebidas especificamente para crianças pequenas pode modificar as condições de acessibilidade, de cuidado, de convivência, de circulação e de exploração dos ambientes.

Um edifício novo, entretanto, não produz automaticamente uma educação de melhor qualidade. A infraestrutura adequada constitui condição relevante, mas seus efeitos dependem das práticas pedagógicas, da formação e das condições de trabalho dos profissionais, da organização institucional e das características da comunidade atendida.

A mesma ambivalência está presente na padronização. Projetos comuns podem assegurar requisitos mínimos de segurança, acessibilidade e conforto, racionalizar a construção,

reduzir prazos e favorecer a manutenção. Em uma rede pública marcada por diferenças materiais, padrões comuns podem contribuir para reduzir as desigualdades entre as unidades.

Padronização, contudo, não deve ser confundida com uniformização rígida. Comunidades e territórios possuem características próprias, e as necessidades das instituições se modificam ao longo do tempo. Um padrão adequado precisa assegurar condições comuns sem inviabilizar adaptações justificadas pela realidade local, pelas características das crianças e pelo projeto pedagógico.

Essa questão adquire maior importância à medida que a parceria se prolonga. Ao longo de 25 anos, podem ocorrer mudanças demográficas, tecnológicas, normativas e educacionais. Um prédio inicialmente adequado poderá demandar novas soluções de acessibilidade, sustentabilidade, segurança ou de organização dos ambientes.

A qualidade material não se resume, portanto, à preservação do projeto original. Também envolve capacidade de atualização. Um ativo pode permanecer conservado e, ainda assim, tornar-se inadequado às necessidades surgidas durante a execução da política.

Em contratos de longa duração, adaptações espaciais precisam ser compatibilizadas com as responsabilidades de manutenção, segurança e reversibilidade dos bens. A concessionária poderá considerar que determinada intervenção afeta o ativo cuja conservação lhe foi atribuída, enquanto a unidade escolar poderá entendê-la como necessária à organização pedagógica ou ao atendimento às crianças.

Essa tensão revela que a governança da materialidade envolve poder decisório. Não basta identificar quem constrói e mantém os edifícios. É necessário considerar quem pode propor alterações, quem possui autoridade para autorizá-las, quais critérios orientam a decisão e como as demandas da comunidade escolar se inserem nos procedimentos contratuais.

A permanência da direção pedagógica sob responsabilidade municipal não assegura, por si só, autonomia plena sobre os ambientes. Determinadas intervenções poderão depender da concessionária, do Poder Concedente e de procedimentos previamente estabelecidos. Por outro lado, autonomia escolar não significa liberdade irrestrita para modificar instalações sujeitas a normas de segurança, de acessibilidade e de proteção patrimonial.

O ponto central é a existência de canais transparentes e responsivos, capazes de conciliar as necessidades educacionais com as obrigações técnicas e contratuais. Mello e Moll (2020) destacam que políticas educacionais democráticas não devem tratar os sujeitos apenas como executores ou destinatários de decisões formuladas externamente. A participação precisa alcançar a interpretação e a adaptação das políticas às condições concretas das instituições.

A utilização cotidiana dos ambientes gera necessidades que não podem ser plenamente previstas na etapa de planejamento. Profissionais, famílias e crianças reconhecem possibilidades e limitações à medida que vivenciam a unidade. A capacidade de revisar e adaptar os espaços não representa necessariamente uma deficiência do projeto inicial, mas sim o reconhecimento de que as políticas, as comunidades e as instituições se transformam.

Nas PPPs educacionais, a infraestrutura deixa de ser apenas um objeto de obra concluída e recebida pela Administração. Sua construção, conservação e operação permanecem submetidas a uma relação contínua, com padrões de desempenho, fiscalização e mecanismos de pagamento.

Esse arranjo pode favorecer a manutenção preventiva, o planejamento do ciclo de vida e maior previsibilidade na conservação. A integração entre construção e manutenção tende a incentivar a escolha de materiais e soluções que considerem a durabilidade e os custos futuros. Tais benefícios, contudo, dependem da qualidade dos indicadores, dos incentivos contratuais e da capacidade pública de fiscalização.

A responsabilidade continuada da concessionária também pode aumentar a formalização das solicitações e limitar intervenções não previstas. Decisões sobre a materialidade reverberam, assim, na autonomia das unidades e na capacidade de responder a demandas pedagógicas, sociais e comunitárias surgidas durante a execução.

A separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos possui alcance jurídico necessário, mas não descreve integralmente a experiência escolar. Limpeza, iluminação, conforto, segurança, mobiliário e disponibilidade dos ambientes não constituem atividades pedagógicas em sentido estrito, porém interferem nas condições em que a educação se realiza.

As crianças vivenciam a escola como totalidade, e não como soma de obrigações distribuídas entre diferentes agentes. A classificação contratual delimita responsabilidades, mas não torna indiferentes à educação os serviços inseridos no campo não pedagógico.

Nesta pesquisa, a materialidade será utilizada como categoria de leitura documental. A análise considerará a concepção de infância inscrita nos projetos, a relação entre padronização e diversidade, as condições de acessibilidade, as regras de utilização e de adaptação dos ambientes, a distribuição das competências decisórias e os mecanismos previstos para incorporar as demandas das unidades.

Como a pesquisa não inclui observação direta das futuras escolas, os documentos permitem identificar possibilidades, limites e relações de poder estabelecidos pela modelagem, mas não antecipar integralmente os usos e os sentidos que serão construídos pelos sujeitos.

A materialidade escolar ocupa, desse modo, posição intermediária entre a engenharia contratual e a experiência educacional. É produzida por decisões técnicas, administrativas e financeiras, mas integra relações pedagógicas, culturais e sociais que não podem ser totalmente previstas nem convertidas em indicadores.

Quando sua construção e manutenção são estruturadas por meio de investimentos privados, contraprestações públicas e obrigações contratuais de longo prazo, a materialidade também passa a integrar uma operação econômico-financeira. Essa transformação conduz ao exame da *Private Finance Initiative* e da financeirização da infraestrutura pública.

2.8. A PFI E A FINANCEIRIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA

A materialidade escolar adquire dimensão adicional quando sua construção, manutenção e operação são estruturadas por meio de contratos de longa duração, financiados inicialmente por agentes privados. Nesse arranjo, a infraestrutura não se limita ao espaço físico no qual a política educacional se realiza. Ela passa a integrar uma operação econômico-financeira composta por investimento, endividamento, remuneração do capital, contraprestações públicas, padrões de desempenho e pela distribuição contratual de riscos.

A *Private Finance Initiative* (PFI) britânica constitui uma das experiências mais relevantes nesse modelo de prestação de serviços de infraestrutura pública. Instituída em 1992, durante o governo conservador de John Major, a iniciativa procurou ampliar o uso do financiamento e da capacidade empresarial privada em projetos voltados a serviços públicos. Posteriormente, sua aplicação foi expandida pelos governos trabalhistas, alcançando áreas como saúde, educação, transportes, justiça e defesa (HM Treasury, 2012).

A precisão histórica é importante. A PFI não foi formalmente criada durante o governo de Margaret Thatcher, embora tenha se desenvolvido sobre bases políticas e administrativas fortalecidas pelas reformas anteriores. A valorização da concorrência, a crítica à provisão estatal direta e a aproximação entre a Administração Pública e a gestão empresarial contribuíram para a formação do ambiente institucional no qual o modelo seria implantado.

Em sua configuração típica, a PFI reúne responsabilidades que, na contratação pública convencional, poderiam ser distribuídas entre procedimentos distintos. O parceiro privado participa do financiamento, do projeto, da construção e da manutenção do ativo, podendo também assumir serviços relacionados à sua operação. Para executar o empreendimento, constitui-se normalmente uma sociedade de propósito específico (SPE), responsável por concentrar os direitos, as obrigações, os contratos e os fluxos financeiros do projeto.

A SPE articula investidores, instituições financeiras, empresas construtoras e operadores. Os recursos captados financiam a implantação do ativo, enquanto os pagamentos realizados pela autoridade pública sustentam a amortização das dívidas, os custos operacionais e a remuneração do capital investido.

Os pagamentos começam, em regra, após a disponibilização do ativo e prosseguem ao longo do prazo contratual. As denominadas *unitary charges* podem abranger os custos de construção, financiamento, manutenção e prestação dos serviços contratados. Quando o ativo não está disponível ou os serviços não atendem aos padrões estabelecidos, o pagamento pode ser objeto de deduções (National Audit Office, 2020).

A vinculação entre contraprestação, disponibilidade e desempenho constitui um elemento central do modelo. A Administração não remunera apenas a execução de uma obra, mas também a entrega contínua de infraestrutura em condições de utilização. O parceiro privado permanece responsável pelo ativo durante uma parcela significativa de sua vida útil, e não apenas até o encerramento da construção.

Essa integração visa estimular decisões que considerem o ciclo de vida do empreendimento. Como a mesma estrutura empresarial responde pela construção e pela manutenção, soluções inicialmente mais baratas, mas de baixa durabilidade, podem elevar os custos futuros e reduzir a rentabilidade do projeto. A lógica contratual pretende, portanto, aproximar as decisões construtivas dos custos posteriores de conservação.

Esse possível incentivo diferencia a PFI da contratação de uma obra isolada. No modelo convencional, a Administração financia ou contrata a construção, recebe o imóvel e, posteriormente, organiza sua manutenção, diretamente ou por meio de novas contratações. Na PFI, investimento, construção, conservação e serviços são integrados em uma relação de longo prazo.

A utilização de capital privado, contudo, não torna a infraestrutura gratuita nem elimina a responsabilidade financeira estatal. É necessário distinguir entre **financiamento** e **custeio**. O financiamento identifica quem disponibiliza inicialmente os recursos necessários à implantação do ativo; o custeio indica quem suporta, ao final, os valores destinados à amortização do investimento, ao pagamento dos juros, à operação e à remuneração dos participantes.

Nas concessões administrativas, embora os recursos iniciais sejam mobilizados pela concessionária, sua recuperação depende essencialmente das contraprestações pagas pelo Poder Público. O capital privado antecipa o investimento, mas os pagamentos futuros precisam cobrir a construção, o financiamento, a manutenção, os serviços, os tributos e o retorno esperado pelos investidores.

O modelo reorganiza temporalmente a despesa pública. Em vez de concentrar os desembolsos na fase de implantação, a Administração assume pagamentos distribuídos ao longo de diferentes exercícios financeiros. Essa solução pode permitir a antecipação de investimentos diante de restrições orçamentárias imediatas, mas também compromete receitas futuras e reduz a margem de decisão das administrações subsequentes.

A antecipação da infraestrutura não corresponde, portanto, à criação de recursos adicionais. Uma necessidade de investimento atual é convertida em uma obrigação contratual de longo prazo. Sua avaliação exige considerar o valor total e o valor presente dos pagamentos, e não apenas a ausência de desembolso público expressivo no início das obras.

O custo do capital constitui um elemento decisivo dessa comparação. Em condições ordinárias, o Estado tende a obter recursos financeiros a taxas inferiores às suportadas por empresas privadas, em razão de sua capacidade tributária e de menor risco de inadimplemento. O parceiro privado, além de enfrentar juros mais elevados, precisa remunerar o capital próprio dos investidores.

Para que o financiamento privado produza vantagem, essa diferença deve ser compensada por benefícios verificáveis, como maior eficiência na construção, redução de atrasos, melhor gestão de riscos, manutenção adequada e disponibilidade superior do ativo. A mera mobilização de recursos privados não demonstra economicidade.

A análise de *Value for Money* procura comparar os custos, riscos e benefícios da parceria com os de uma alternativa de provisão pública. Essa comparação precisa abranger objetos equivalentes. Não seria adequado confrontar o custo de uma obra pública isolada com uma contraprestação que remunera a construção, o financiamento, a manutenção e os serviços ao longo de décadas.

A confiabilidade do resultado também depende das premissas adotadas. Taxa de desconto, projeções de custos, monetização dos riscos, estimativas de atrasos e de aditivos, despesas de fiscalização e expectativas de desempenho podem alterar a vantagem projetada. O *Value for Money* não constitui um atributo inerente à PPP, mas sim o resultado de um modelo comparativo que precisa ser transparente, reproduzível e submetido a análises de sensibilidade.

A distribuição dos riscos desempenha um papel central nessa estrutura. Um dos fundamentos das parcerias consiste em atribuir cada evento à parte que possui melhores condições para preveni-lo, administrá-lo ou absorver suas consequências. Riscos de construção, de disponibilidade e de operação podem ser atribuídos à concessionária, enquanto riscos relacionados a decisões públicas, alterações normativas ou atos do Poder Concedente tendem a permanecer com a Administração.

A alocação contratual, entretanto, não comprova que o risco tenha sido efetivamente transferido. Um evento formalmente atribuído ao parceiro privado pode reverberar no orçamento público quando provoca renegociação, recomposição do equilíbrio econômico-financeiro ou ameaça à continuidade do serviço.

Distingue-se, assim, a alocação formal da transferência efetiva. A primeira decorre da redação do contrato e da matriz de riscos. A segunda depende da capacidade técnica, econômica e financeira do parceiro para administrar o evento e suportar seus efeitos sem devolvê-los à Administração.

Os riscos também possuem preço. Ao assumir determinado evento, o parceiro privado tende a incluir na proposta uma remuneração correspondente à incerteza suportada. A transferência será economicamente justificável quando o custo pago para que o privado administre o risco for proporcional ou inferior ao custo provável que o Estado suportaria caso permanecesse responsável por esse risco.

As garantias públicas integram a mesma arquitetura. Credores e investidores procuram segurança quanto à continuidade das contraprestações e podem exigir fundos, vinculação de receitas ou outros mecanismos juridicamente admitidos. Essas estruturas reduzem o risco de inadimplemento e podem reduzir o custo do financiamento.

Ao mesmo tempo, garantias vinculam receitas ou recursos públicos à estabilidade financeira da concessão. Sua avaliação não pode restringir-se à segurança oferecida aos financiadores, devendo considerar também os efeitos fiscais e a capacidade municipal de preservar recursos para outras políticas públicas.

É nesse contexto que a categoria da financeirização se torna pertinente. Ela não decorre simplesmente da participação de uma empresa privada ou da contratação de um empréstimo. A financeirização manifesta-se quando ativos públicos e receitas futuras passam a ser organizados em função de estruturas de endividamento, expectativas de retorno e mecanismos de valorização do capital.

A infraestrutura escolar passa a sustentar um fluxo de receitas relativamente previsível. Sua construção e disponibilidade fundamentam os pagamentos destinados a amortizar dívidas, a remunerar investidores e a custear a operação. O edifício permanece vinculado à finalidade educacional, mas também integra uma estrutura financeira organizada para gerar retorno ao longo da vigência contratual.

Ball (2018) observa que a educação vem sendo constituída como um espaço econômico para empresas, consultorias, investidores e prestadores de serviços. O Estado não desaparece

nesse processo. Permanece essencial como contratante, financiador, regulador e garantidor das relações que tornam possível a participação privada.

A financeirização não pressupõe, necessariamente, a transferência da propriedade jurídica da escola nem a possibilidade de negociação livre do imóvel. O aspecto central está na transformação das contraprestações públicas futuras em base para o financiamento e a remuneração do capital mobilizado.

A SPE participa dessa organização ao concentrar o projeto e seus fluxos de caixa. Conforme as regras contratuais e societárias, suas participações podem ser transferidas entre agentes privados, o que faz com que a continuidade do serviço público conviva com alterações na composição dos investidores interessados nas receitas decorrentes da concessão.

Garrido (2019), ao analisar a PPP da Educação Infantil de Belo Horizonte, utiliza as categorias de privatização, mercantilização e financeirização para interpretar a inserção da infraestrutura e dos serviços escolares em relações de valorização do capital. Essa leitura decorre do referencial teórico adotado pelo autor e não deve ser automaticamente transposta a qualquer parceria.

Sua contribuição consiste em indicar elementos passíveis de verificação documental: composição da SPE, origem dos recursos, contraprestações, garantias, estrutura de custos, remuneração dos investidores e circulação das participações societárias. Esses dados permitem verificar como a infraestrutura educacional foi incorporada a uma operação financeira.

Nesta pesquisa, a financeirização será empregada como categoria analítica, e não como um juízo previamente estabelecido. Sua incidência no caso de Caxias do Sul dependerá da análise da estrutura de capital, das fontes de financiamento, das garantias, dos pagamentos e das relações entre o ativo educacional e a remuneração dos agentes privados.

A complexidade econômico-financeira amplia a necessidade de capacidade estatal. A contratação privada não dispensa equipes públicas qualificadas; ao contrário, exige conhecimentos para avaliar modelos financeiros, acompanhar indicadores, fiscalizar pagamentos, analisar pedidos de reequilíbrio e preservar a memória institucional ao longo de toda a concessão.

A assimetria pode aumentar quando empresas, financiadores e consultorias acumulam experiência em diferentes projetos, enquanto as equipes públicas enfrentam rotatividade ou descontinuidade administrativa. Contratos que atravessam diversos governos requerem estruturas capazes de conservar documentos, informações e fundamentos das decisões.

A estabilidade necessária ao financiamento também pode tensionar a adaptabilidade da política. Para captar recursos, o projeto precisa oferecer previsibilidade quanto às receitas, às

obrigações e à distribuição dos riscos. A educação infantil, entretanto, poderá sofrer mudanças demográficas, normativas, tecnológicas e pedagógicas ao longo dos 25 anos da concessão.

Contratos excessivamente rígidos podem dificultar adaptações e transformar mudanças legítimas em fontes recorrentes de renegociação. Contratos excessivamente abertos, por outro lado, elevam a incerteza quanto aos custos e às responsabilidades. A qualidade da modelagem depende da capacidade de conciliar a previsibilidade financeira com a flexibilidade institucional.

Essa tensão tem um significado particular na infraestrutura escolar. Embora a gestão pedagógica permaneça pública, a construção, a manutenção e os serviços de apoio integram a materialidade na qual a educação se realiza. Alterações nos espaços podem repercutir nos custos, nas responsabilidades, no desempenho e no equilíbrio econômico-financeiro.

A legislação brasileira não reproduziu integralmente a PFI. A Lei nº 11.079/2004 instituiu concessões patrocinadas e administrativas submetidas a regime jurídico próprio. Ainda assim, podem ser reconhecidos elementos comuns: contratos de longa duração, investimento privado inicial, constituição de SPE, remuneração pública continuada, indicadores de disponibilidade e de desempenho, garantias e alocação de riscos.

A aproximação não autoriza tratar os modelos como equivalentes. Normas fiscais, estruturas federativas, mecanismos de garantia, condições de financiamento e capacidades administrativas diferem. O que circula é um repertório de provisão de infraestrutura, baseado na integração entre investimento, construção, manutenção, desempenho e pagamentos futuros.

No caso de Caxias do Sul, essa perspectiva orientará o exame do plano de negócios, das projeções econômico-financeiras, da matriz de riscos, das garantias e do mecanismo de pagamento. A análise buscará compreender como o investimento foi estruturado, qual custo de capital foi considerado, como os riscos foram precificados e quais compromissos fiscais decorrem da duração contratual.

A PFI consolidou, portanto, uma forma de provisão da infraestrutura que reúne financiamento, construção, manutenção e serviços em uma relação prolongada. A modelagem promete mobilizar capacidades privadas, antecipar investimentos e transferir riscos, mas também gera custos financeiros, compromissos futuros, exigências de fiscalização e relações duradouras entre o Estado, as empresas e os financiadores.

O amadurecimento desses contratos permitiu que seus resultados, limitações e consequências fossem avaliados de forma mais concreta. A revisão posterior promovida pelo próprio Reino Unido constitui, por isso, uma referência importante para examinar a adoção de

modelos semelhantes em outros contextos e fundamenta a discussão sobre o paradoxo do atraso desenvolvida no próximo item.

2.9. A REVISÃO INTERNACIONAL DO MODELO E O PARADOXO DO ATRASO

A circulação internacional das parcerias de infraestrutura não ocorreu de forma linear. A PFI, inicialmente apresentada como solução capaz de combinar investimento privado, eficiência e transferência de riscos, passou a ser submetida a avaliações mais rigorosas à medida que os contratos amadureceram e seus efeitos financeiros e operacionais tornaram-se observáveis.

A trajetória do Reino Unido é especialmente relevante, pois o país foi um dos principais formuladores e difusores do modelo. A revisão britânica, contudo, não deve ser descrita como o abandono integral da participação privada nem como o retorno generalizado à provisão estatal direta. O movimento foi mais específico: a PFI e sua reformulação, denominada PF2, deixaram de ser utilizadas como modelos para novos projetos, enquanto os contratos anteriormente celebrados permaneceram em execução.

No orçamento de 2018, o governo britânico anunciou que não utilizará a PF2 em novos empreendimentos. O HM Treasury esclareceu que a decisão não extinguiria os contratos de PFI e PF2 existentes, que continuariam a produzir efeitos durante os respectivos prazos de vigência (HM Treasury, 2018).

A posição foi reafirmada em documentos posteriores relativos à carteira contratual. O *HM Treasury* e a *Infrastructure and Projects Authority* registraram que PFI e PF2 não seriam empregadas em novos projetos e associaram essa decisão à inflexibilidade, à complexidade e aos riscos fiscais identificados no modelo (HM Treasury; Infrastructure and Projects Authority, 2023).

A alteração de orientação tem um significado institucional importante. Ela demonstra que a disponibilidade de capital privado e a distribuição dos pagamentos ao longo do tempo deixaram de ser justificativas suficientes para a continuidade do modelo em sua forma anterior.

A revisão não permite, porém, concluir que todos os projetos tenham fracassado ou que a participação privada seja necessariamente inadequada. Diferentes contratos podem apresentar resultados distintos conforme o objeto, a qualidade da modelagem, a capacidade pública de gestão, o sistema de incentivos e os riscos efetivamente transferidos.

O que foi colocado em questão foi a utilização da PFI como solução presumidamente superior ou aplicável de forma generalizada. A decisão sobre financiamento privado passou a

exigir uma demonstração mais rigorosa das vantagens do projeto, especialmente diante do custo do capital, da complexidade contratual e dos compromissos fiscais de longo prazo.

O *National Audit Office* (2025), ao sistematizar lições sobre o financiamento privado de infraestrutura, não propôs a rejeição absoluta da participação do capital privado. O órgão destacou a necessidade de decisões consistentes nos níveis de política e de projeto, de condições institucionais adequadas e de estratégias comerciais capazes de assegurar resultados e *Value for Money*.

Essa abordagem desloca a análise da oposição abstrata entre a provisão pública e a privada para as características concretas de cada contratação. A participação privada pode ser adequada em determinadas circunstâncias, mas não dispensa a comparação entre alternativas, a transparência das premissas e a avaliação da capacidade estatal de gerir a relação.

A experiência britânica também demonstrou que a decisão de não iniciar novos projetos não elimina as consequências das escolhas anteriores. Contratos de PFI e PF2 continuam gerando pagamentos, obrigações operacionais e demandas de fiscalização ao longo de seus períodos remanescentes.

Em 2025, a estratégia britânica de infraestrutura reafirmou que PFI e PF2 não seriam reintroduzidas, ao mesmo tempo em que reconheceu a permanência de uma carteira significativa de contratos. Eventual nova forma de parceria teria de incorporar as aprendizagens decorrentes das experiências anteriores e operar com bases distintas (United Kingdom, 2025).

No financiamento educacional, esses efeitos permanecem igualmente visíveis. Em 2026, o *Department for Education* ainda previa tratamento específico para autoridades locais cujos orçamentos escolares estavam comprometidos com contratos de PFI. A permanência desse mecanismo evidencia que contratos celebrados décadas antes continuam a influenciar a distribuição dos recursos destinados às escolas (Department for Education, 2026).

A experiência britânica reúne, assim, três momentos: expansão do modelo, revisão de sua aplicação a novos projetos e administração prolongada dos contratos legados. A mudança de orientação política não extinguiu as obrigações anteriores, pois a própria estabilidade necessária ao financiamento restringe a possibilidade de encerramento sem consequências econômicas e jurídicas.

Essa permanência demonstra que o prazo contratual possui dimensão intergeracional. Decisões tomadas por determinado governo vinculam administrações futuras a pagamentos, padrões, riscos e mecanismos de governança formulados em um contexto econômico e institucional que poderá se modificar profundamente.

A duração oferece previsibilidade aos investidores e pode favorecer a manutenção do ativo. Ao mesmo tempo, reduz a capacidade de rever escolhas públicas sem incorrer em custos. Em políticas sujeitas a transformações tecnológicas, demográficas e sociais, essa rigidez precisa ser considerada desde a modelagem.

Na educação, o problema vai além do planejamento financeiro. Concepções pedagógicas, normas de acessibilidade, tecnologias, necessidades territoriais e formas de utilização dos espaços podem variar ao longo do contrato. A infraestrutura precisa permanecer disponível e conservada, mas também adaptável às transformações do direito e da política educacional.

A revisão internacional demonstra, portanto, que as PPPs devem ser tratadas como escolhas contingentes, dependentes das condições do projeto, e não como respostas universais à insuficiência de recursos ou à limitada capacidade de execução estatal.

É a partir dessa trajetória que, nesta pesquisa, se formula a categoria do **paradoxo do atraso**. A expressão procura designar a adoção tardia de uma engenharia institucional, apresentada localmente como inovação, quando experiências anteriores já haviam suscitado críticas, revisões e conhecimentos sobre suas limitações.

O atraso não se refere apenas à diferença cronológica entre a criação da PFI e a estruturação das PPPs educacionais brasileiras. O paradoxo reside na convivência entre duas temporalidades: de um lado, o discurso local que apresenta o modelo como solução moderna para expandir rapidamente a infraestrutura; de outro, o amadurecimento das avaliações internacionais sobre custos, rigidez, complexidade e riscos fiscais.

Essa categoria deve ser empregada com cautela. As políticas não circulam em cópia integral, e os contratos brasileiros não reproduzem exatamente a PFI. Diferenças legislativas, fiscais, federativas e administrativas produzem formas próprias de parceria.

Ball (2005) demonstra que os instrumentos de política se deslocam entre países e instituições, mas são selecionados, traduzidos e recontextualizados. O chamado empréstimo de políticas pode, inclusive, cumprir uma função simbólica, conferindo legitimidade internacional a soluções que serão modificadas durante sua incorporação local.

O paradoxo do atraso não pressupõe, assim, uma cadeia linear na qual o modelo britânico tenha sido simplesmente copiado por Belo Horizonte e, posteriormente, reproduzido em Caxias do Sul. O que circula é um repertório composto por formas jurídicas, mecanismos financeiros, indicadores, narrativas de eficiência e modelos de distribuição de riscos.

A adoção tardia também não é necessariamente desvantajosa. Um projeto posterior pode conhecer as dificuldades enfrentadas em experiências anteriores, aperfeiçoar os estudos, corrigir cláusulas e desenvolver mecanismos mais adequados de fiscalização e de adaptação.

A distância temporal pode representar uma vantagem institucional quando o conhecimento disponível é efetivamente incorporado. Nesse caso, a adoção tardia não configura mera repetição, mas sim aprendizagem e aperfeiçoamento.

O paradoxo adquire maior força quando o modelo continua sendo legitimado pelos argumentos de sua fase inicial, sem que as revisões posteriores recebam a mesma consideração. A narrativa da antecipação de investimentos, da eficiência privada e da transferência de riscos torna-se insuficiente quando não é acompanhada de um exame do custo do capital, dos compromissos futuros, da rigidez e da capacidade pública de gestão.

A categoria impõe, portanto, uma exigência de fundamentação. Projetos formulados após o amadurecimento das experiências internacionais devem demonstrar como compararam as alternativas, avaliaram os riscos, estimaram os compromissos fiscais e preservaram mecanismos de adaptação e de governança.

Não basta que exista formalmente um estudo de *Value for Money*, uma matriz de riscos ou um sistema de desempenho. É necessário examinar a qualidade das informações utilizadas, a transparência das premissas, a sensibilidade dos resultados e a correspondência entre a distribuição contratual e a capacidade efetiva de cada parte de administrar os riscos.

A análise também precisa considerar os custos de transação e de monitoramento. Contratos complexos exigem modelagem, assessoramento, fiscalização, verificação de desempenho, negociação de alterações e preservação da memória institucional ao longo de décadas. Esses elementos integram a avaliação da alternativa, ainda que não constem diretamente do valor inicial das obras.

No caso brasileiro, a experiência de Belo Horizonte ocupa posição central porque representa um precedente de longa duração no campo das PPPs educacionais. Quando Caxias do Sul estruturou seu projeto, já estavam disponíveis anos de execução da parceria mineira, pesquisas sobre seus resultados e uma revisão internacional mais amadurecida sobre a PFI.

A relação entre os casos permite investigar se a adoção posterior se beneficiou do conhecimento disponível. O exame não deverá limitar-se à semelhança entre os objetos e os instrumentos. Deverá verificar se os problemas anteriormente identificados foram reconhecidos e se a modelagem caxiense desenvolveu respostas próprias para enfrentá-los.

O paradoxo do atraso será utilizado, portanto, como **proposição analítica**, e não como conclusão previamente demonstrada. Caso os documentos indiquem incorporação crítica das

experiências anteriores, a adoção posterior poderá representar aprendizagem institucional. Caso a modelagem reproduza a narrativa original sem apresentar problemas conhecidos, a categoria terá maior capacidade explicativa.

Essa formulação evita afirmações excessivas presentes em versões anteriores da pesquisa. Não se sustenta que o modelo tenha sido integralmente descartado nos países centrais, que tenha ocorrido um retorno generalizado à execução estatal ou que todas as experiências de PFI tenham produzido resultados negativos.

A documentação oficial permite afirmar algo mais preciso: o Reino Unido deixou de utilizar PFI e PF2 em novos projetos, reconheceu limitações relevantes e permanece administrando os contratos existentes. Essa descrição é suficiente para demonstrar que o modelo perdeu a condição de solução presumidamente superior e passou a exigir fundamentação mais rigorosa.

A precisão fortalece o argumento. O paradoxo do atraso não depende de comprovar o fracasso universal das parcerias. Ele permite examinar o descompasso entre o discurso local de inovação e o estágio de conhecimento acumulado sobre os riscos e as limitações da engenharia contratual adotada.

O próximo item aproxima essa trajetória do contexto brasileiro. Belo Horizonte será examinada como um precedente que já produziu resultados, tensões e aprendizados, enquanto Caxias do Sul será posteriormente analisada como uma recontextualização do modelo em outro município e em um momento histórico distinto.

2.10. BELO HORIZONTE: A FORMAÇÃO DO PRECEDENTE BRASILEIRO DAS PPPS EDUCACIONAIS

A parceria público-privada educacional de Belo Horizonte ocupa posição relevante na trajetória brasileira das concessões administrativas aplicadas à infraestrutura social. Celebrada em 2012, foi pioneira ao reunir, em um contrato de longa duração, a construção de unidades escolares, a manutenção dos edifícios e a prestação contínua de serviços de apoio não pedagógicos.

A importância do caso não decorre apenas de seu pioneirismo. Mais de uma década de execução tornou possível observar entregas físicas, ampliações do objeto, alterações societárias, mecanismos de pagamento, procedimentos de fiscalização e repercussões na gestão cotidiana das unidades. A experiência mineira oferece, assim, evidências que não estavam disponíveis no momento de sua formulação e que poderiam ser conhecidas quando projetos posteriores, como o de Caxias do Sul, foram estruturados.

As avaliações sobre Belo Horizonte não são unívocas. Parte da produção acadêmica destaca a rapidez na construção das unidades, a continuidade da manutenção e a transferência de tarefas operacionais, antes assumidas pelas direções escolares. Outros estudos questionam os custos, a rigidez contratual, a dependência dos procedimentos da concessionária e a redução da autonomia das escolas sobre os espaços e os serviços.

A experiência não deve, portanto, ser apresentada apenas como demonstração de eficiência nem exclusivamente como processo de privatização. Trata-se de um arranjo institucional complexo, que combinou a ampliação da infraestrutura e a manutenção continuada com compromissos fiscais, novos fluxos de decisão e relações de dependência contratual.

A análise será desenvolvida em três movimentos. O primeiro reconstrói a política municipal de expansão da educação infantil e as razões apresentadas para a escolha da concessão administrativa. O segundo examina a configuração do contrato e a separação entre a gestão pedagógica e os serviços não pedagógicos. O terceiro sistematiza resultados, tensões e aprendizagens que podem contribuir para a análise do caso de Caxias do Sul.

2.10.1 A expansão da Educação Infantil e a escolha pela concessão administrativa

A PPP de Belo Horizonte não representou o início da política municipal de expansão da educação infantil. Sua implantação deve ser compreendida como etapa de um processo anterior, marcado pela ampliação da responsabilidade pública e pela criação de unidades especificamente concebidas para o atendimento de crianças pequenas.

Até o início dos anos 2000, uma parcela significativa da oferta era prestada por instituições comunitárias e filantrópicas conveniadas. Essas entidades cumpriam uma função histórica no atendimento, enquanto a capacidade da rede municipal própria permanecia limitada, sobretudo para as crianças de zero a três anos. A expansão dependia simultaneamente dos convênios e da construção gradual de novas unidades públicas (Saddy et al., 2024).

Em 2003, a Lei Municipal nº 8.679 criou as Unidades Municipais de Educação Infantil e o cargo de educador infantil. A iniciativa integrou o Programa Primeira Escola e estabeleceu bases institucionais para ampliar o atendimento diretamente vinculado à rede municipal (Belo Horizonte, 2003; Saddy et al., 2024).

A criação das UMEIs também alterou a compreensão sobre a infraestrutura destinada à primeira infância. Em lugar da utilização predominante de prédios adaptados, o Município passou a desenvolver projetos arquitetônicos específicos, buscando incorporar necessidades de cuidado, segurança, acessibilidade, convivência, circulação e aprendizagem próprias da educação infantil (Saddy et al., 2024).

A participação de profissionais de diferentes áreas na elaboração desses projetos indica que a infraestrutura não foi tratada apenas como uma questão de engenharia. Os espaços foram relacionados à indissociabilidade entre educar e cuidar, bem como às possibilidades de autonomia e de convivência das crianças.

A expansão iniciada em 2003 produziu resultados expressivos. Segundo Saddy et al. (2024), entre 2003 e 2008, o número de crianças atendidas pela rede municipal mais do que dobrou, alcançando 14.813 matrículas e 40 UMEIs. Apesar do avanço, a capacidade instalada continuou inferior à demanda, especialmente no atendimento a crianças de zero a três anos.

A construção gradual de unidades por meio de instrumentos tradicionais era considerada insuficiente para atingir, no prazo pretendido, a expansão projetada. A implantação de diversas escolas exigia a disponibilidade de terrenos, a elaboração de projetos, a realização de licitações, a fiscalização das obras, a aquisição de equipamentos e a posterior organização dos serviços de manutenção e de apoio.

Em 2009, a Prefeitura instituiu o Programa BH Metas e Resultados, organizado em projetos estratégicos, objetivos e indicadores. A expansão da educação infantil, a ampliação da jornada e a melhoria da qualidade foram inseridas em uma agenda administrativa orientada pela definição de metas e pela mensuração das entregas (Belo Horizonte, 2009; Saddy et al., 2024).

A necessidade social de ampliar o atendimento passou, desse modo, a ser traduzida em objetivos, cronogramas e resultados administrativos. Essa transformação não elimina a legitimidade da demanda por vagas, mas aproxima sua gestão da racionalidade gerencial examinada nos itens anteriores.

Nesse contexto, a PPP foi apresentada como alternativa capaz de reunir financiamento, projeto, construção, manutenção e serviços de apoio em uma única relação contratual. A expectativa era que o parceiro privado mobilizasse os recursos iniciais, construísse simultaneamente diversas unidades e permanecesse responsável por sua conservação e pela operação não pedagógica durante o prazo da concessão (Saddy et al., 2024).

A justificativa oficial enfatizava economias de escala, maior velocidade de implantação e concentração de responsabilidades. Em vez de realizar licitações separadas para cada obra e contratar posteriormente os serviços necessários ao funcionamento das escolas, o Município estruturaria um empreendimento integrado e vincularia os pagamentos à disponibilidade e ao desempenho.

A parceria também foi associada à promessa de desonerar as direções escolares de tarefas operacionais. Ao transferir à concessionária a manutenção, a limpeza, a segurança e

outros serviços de apoio, esperava-se que os diretores dispusessem de mais tempo para a gestão pedagógica (Reis, 2012; Rodrigues, 2015).

Essa justificativa revela uma concepção específica sobre a divisão do trabalho escolar. As atribuições pedagógicas permaneceriam públicas, enquanto as atividades relacionadas à infraestrutura seriam organizadas por um agente privado. A separação tornou-se um dos fundamentos jurídicos e administrativos da parceria.

A escolha, contudo, não ocorreu sem controvérsias. Sindicatos, movimentos sociais e outros atores manifestaram preocupações quanto à transferência da gestão dos prédios e dos serviços prestados no interior das escolas. Entre as questões levantadas estavam os custos futuros, a participação empresarial na política educacional e os limites concretos da separação entre atividades pedagógicas e não pedagógicas (Rosa, 2018; Garrido, 2019).

As divergências não afastavam o problema que a política pretendia enfrentar: a insuficiência de vagas e a necessidade de ampliar a rede em prazo reduzido. A controvérsia incide sobre a alternativa escolhida e as condições econômicas e institucionais associadas à concessão.

A PPP mineira resultou, portanto, da combinação entre a demanda pública efetiva e uma determinada concepção de gestão. O déficit de vagas ajuda a explicar a necessidade da expansão, mas não demonstra, isoladamente, que a concessão administrativa seja a única ou a melhor alternativa. Essa conclusão dependeria da comparação entre as formas possíveis de provisão, seus custos, suas capacidades de execução e os riscos assumidos durante o prazo contratual.

2.10.2 A configuração da PPP educacional de Belo Horizonte

O Contrato de Concessão Administrativa nº 01/2012 foi celebrado em 24 de julho de 2012. Seu objeto inicial compreendia obras e serviços de apoio não pedagógicos em 37 unidades da Rede Municipal de Educação Básica, das quais 32 destinadas à educação infantil e 5 ao ensino fundamental (Belo Horizonte, 2012).

A concessão foi estabelecida inicialmente pelo prazo de vinte anos, admitida sua prorrogação dentro dos limites jurídicos e contratuais. O Consórcio Educar venceu o procedimento licitatório e constituiu a sociedade de propósito específico Inova BH S.A., responsável pela execução das obrigações.

A SPE concentrou o empreendimento, seu financiamento, os contratos operacionais e os fluxos de pagamento, articulando acionistas, financiadores, construtores e prestadores de

serviços. A estrutura transformou a implantação e a manutenção das unidades em um projeto econômico específico, cuja receita principal decorreria de contraprestações municipais.

O objeto foi ampliado por meio de sucessivos termos aditivos. A quantidade de unidades passou de 37 para 51, depois para 55 e, após o 14º termo aditivo, alcançou 63 escolas, sendo 57 de educação infantil e 6 de ensino fundamental (Almeida, 2025).

As ampliações demonstram que o contrato não permaneceu estático ao longo de sua execução. Também revelam que a adaptação de parcerias de longa duração ocorre por meio de negociações, avaliações econômico-financeiras e formalizações jurídicas, com repercussões nas obrigações e nos pagamentos futuros.

Entre os serviços atribuídos à concessionária estavam manutenção e conservação dos edifícios, higiene e limpeza, segurança, lavanderia e rouparia, infraestrutura de rede de dados, utilidades e atividades administrativas de apoio (Belo Horizonte, 2012; Almeida, 2025).

A Secretaria Municipal de Educação permaneceu responsável pela gestão pedagógica. Professores, currículo, direção escolar e demais competências finalísticas não foram transferidos à concessionária. Essa delimitação foi essencial para caracterizar a parceria como concessão de infraestrutura e de serviços de apoio, e não como delegação integral da política educacional.

A separação possui importância jurídica e administrativa. Define quais obrigações cabem à concessionária e quais permanecem sob responsabilidade direta do Município. Entretanto, não torna independentes dimensões que convivem na mesma instituição.

Conservação, limpeza, segurança, disponibilidade dos equipamentos e funcionamento dos ambientes interferem nas condições em que o trabalho pedagógico se realiza. A direção pública e a gestão privada de parcelas da infraestrutura coexistem na mesma unidade, o que exige fluxos de comunicação, procedimentos e delimitação das competências.

A parceria instituiu, assim, uma estrutura híbrida de governança. Demandas anteriormente resolvidas pela hierarquia administrativa municipal passaram também a seguir os procedimentos contratuais. A direção escolar permaneceu pública, mas parte de sua capacidade de intervenção sobre a materialidade passou a depender da concessionária e das regras da concessão.

A remuneração foi vinculada à disponibilidade e ao desempenho dos serviços. O mecanismo de pagamento incorporou indicadores destinados a avaliar o cumprimento das obrigações e a aplicar deduções quando os padrões estabelecidos não fossem cumpridos (Belo Horizonte, 2012).

Essa estrutura visava alinhar os interesses econômicos da concessionária à qualidade operacional. Em vez de receber integralmente a contraprestação independentemente do serviço prestado, a empresa estaria sujeita a consequências financeiras decorrentes de indisponibilidades ou falhas.

Para tornar possível a fiscalização, aspectos como limpeza, segurança, conservação, atendimento às solicitações e disponibilidade precisaram ser convertidos em indicadores mensuráveis. O contrato estabeleceu critérios, padrões e procedimentos para distinguir entre conformidade e falha.

A mensuração amplia a rastreabilidade e a possibilidade de responsabilização. Ao mesmo tempo, delimita o significado contratual da qualidade. O sistema representa as dimensões consideradas atribuíveis à concessionária e passíveis de verificação, mas não abrange a totalidade da qualidade educacional.

Sob a perspectiva de Popkewitz e Lindblad (2000), esses indicadores integram um sistema de razão. Não apenas registram os serviços executados: organizam categorias de normalidade, desempenho e insuficiência e definem quais aspectos da realidade escolar tornam-se visíveis ao mecanismo de pagamento.

A análise dos indicadores precisa considerar quais dimensões recebem maior peso, quem produz as informações, quem interpreta os resultados e como as divergências são resolvidas. A existência de medição não garante, por si só, fiscalização efetiva, especialmente quando os critérios são excessivamente formais ou dependem de informações produzidas pelos próprios agentes envolvidos.

O contrato também previu garantias destinadas a reduzir o risco de inadimplemento das contraprestações. A utilização de direitos creditórios e a constituição de reservas visavam a estabilizar o fluxo de receitas e a favorecer a mobilização dos recursos necessários à implantação das unidades (Belo Horizonte, 2012).

As garantias contribuíram para a viabilidade financeira do projeto, mas também vincularam recursos públicos à continuidade dos pagamentos. A decisão municipal passou a gerar compromissos que ultrapassavam o período de implantação e se estendiam ao longo de diferentes administrações.

A PPP de Belo Horizonte reuniu, portanto, construção, financiamento, manutenção, serviços, mensuração do desempenho, garantias e governança em uma relação de longo prazo. Sua complexidade ultrapassou a mera contratação de obras e instituiu uma estrutura destinada a ordenar a materialidade escolar ao longo de décadas.

A experiência consolidou elementos que posteriormente reapareceriam em outros projetos brasileiros: constituição de SPE, contrato de longa duração, separação entre a atividade pedagógica e os serviços de apoio, contraprestações públicas, indicadores, alocação de riscos e garantias.

A existência dessa gramática comum não implica reprodução integral. Projetos posteriores podem alterar prazos, abrangência dos serviços, sistemas de pagamento, garantias, indicadores e distribuição dos riscos. Belo Horizonte tornou-se um precedente porque ofereceu uma experiência concreta a partir da qual essas escolhas poderiam ser avaliadas e reformuladas.

2.10.3 Resultados, tensões e aprendizagens da experiência mineira

A execução da PPP produziu resultados materiais relevantes. As unidades previstas na fase inicial foram construídas em um período relativamente curto, ampliando a infraestrutura e contribuindo para o crescimento das matrículas na educação infantil no município.

Garrido (2019) registra que as primeiras unidades começaram a ser entregues em setembro de 2013 e que as últimas previstas naquele ciclo foram concluídas até dezembro de 2016. A velocidade de implantação passou a ser de importância concreta para as crianças que aguardavam atendimento e para as famílias afetadas pela escassez de vagas.

Rodrigues (2015) identificou maior celeridade e cumprimento de prazos em comparação à contratação pública tradicional, embora tenha registrado custos superiores em determinadas comparações. O resultado demonstra que tempo e custo não podem ser avaliados isoladamente. A eventual remuneração adicional precisa ser confrontada com o valor social da antecipação do atendimento e com os serviços incluídos no contrato.

A manutenção contínua também figura entre os aspectos avaliados positivamente. Como a concessionária permaneceu responsável pelos edifícios, o modelo criou incentivos à conservação e à correção de falhas operacionais. A parceria procurou substituir intervenções fragmentadas e predominantemente corretivas por uma obrigação permanente, vinculada ao desempenho.

Essa previsibilidade pode representar uma vantagem para redes públicas que enfrentam descontinuidade orçamentária, sucessivas licitações e demora na execução dos reparos. A obrigação contratual, entretanto, somente produz resultado quando os indicadores são adequados, as ocorrências são registradas e as consequências financeiras são efetivamente aplicadas.

Outro benefício projetado foi a redução das tarefas operacionais atribuídas às direções escolares. Rodrigues (2015) estimou um aumento do tempo disponível para as atividades pedagógicas em razão da transferência das obrigações relacionadas à infraestrutura.

A execução posterior mostrou que essa liberação não foi concluída. A direção deixou de realizar diretamente algumas tarefas, mas continuou envolvida no acompanhamento dos serviços, no registro das ocorrências, no encaminhamento das solicitações e na comunicação com a concessionária.

Almeida (2025), com base em entrevistas com diretores e gestores da Inova BH, concluiu que a PPP reconfigurou a gestão das unidades. Protocolos e procedimentos padronizados produziram maior eficiência em determinadas demandas, mas também aumentaram a burocracia e limitaram a autonomia sobre os espaços.

A direção escolar deixou de controlar diretamente algumas intervenções e passou a depender dos fluxos previstos pela concessionária. Reparos, alterações e solicitações precisavam observar procedimentos e níveis de autorização próprios. A capacidade de resolver determinada necessidade foi parcialmente substituída pela capacidade de demandar sua solução no âmbito da estrutura contratual.

Conforme evidenciado na pesquisa qualitativa de Almeida (2025) e no relatório avaliativo coordenado por Saddy et al. (2024), embora tenha havido reconhecimento de maior eficiência na resolução de demandas de manutenção, observou-se também uma dependência contratual significativa, com relatos recorrentes de que “tudo precisa ser solicitado à Inova”, o que alterou a dinâmica decisória interna das unidades. O diretor deixou de exercer controle direto sobre aspectos estruturais do espaço escolar, passando a atuar como demandante em um arranjo contratual previamente definido.

Essa constatação modifica o sentido atribuído à “liberação do diretor”. A redução das tarefas operacionais pode coexistir com um menor poder de decisão sobre aspectos materiais da escola. A avaliação precisa considerar tanto o tempo economizado quanto a autonomia preservada e a responsividade do sistema às necessidades da unidade.

A padronização também apresenta efeitos ambivalentes. Pode assegurar tratamento uniforme, registros, rastreabilidade e previsibilidade. Contudo, pode dificultar respostas adaptadas a situações imprevistas ou às particularidades de cada comunidade escolar.

Em contratos de longa duração, a capacidade de adaptação depende das cláusulas, dos procedimentos de alteração e da disposição das partes para negociar soluções. O atendimento eficiente a ocorrências rotineiras não garante, necessariamente, flexibilidade para modificar espaços ou serviços diante de mudanças mais amplas.

A experiência demonstra, ainda, a necessidade de distinguir entre infraestrutura, desempenho operacional e resultado educacional. Edifícios adequados, limpeza, segurança e conservação contribuem para a qualidade da oferta, mas, isoladamente, não são suficientes para promover melhoria pedagógica.

Currículo, formação docente, relações institucionais, condições de trabalho e contexto social das famílias continuam exercendo influência decisiva. Não seria adequado atribuir à concessionária resultados que dependem de dimensões excluídas do contrato, assim como a ausência de alteração imediata nos indicadores educacionais não torna irrelevante a melhoria das condições materiais.

A dimensão econômico-financeira também recebeu interpretações divergentes. Reis (2012) e Rodrigues (2015) identificaram custos superiores em determinadas comparações, mas atribuíram importância à celeridade, à manutenção e à reorganização das tarefas administrativas.

A economicidade, nesses estudos, não se confunde com menor preço nominal. Depende da valoração do tempo, da disponibilidade, da manutenção e dos riscos. A questão central consiste em verificar se o custo adicional é proporcional aos benefícios efetivamente entregues.

Garrido (2019) adota uma perspectiva crítica distinta e interpreta a parceria como a inserção da infraestrutura e dos serviços escolares em um circuito de valorização financeira. Para o autor, a transferência de parcelas da materialidade à concessionária e a remuneração por meio de contraprestações configuram processos de privatização, mercantilização e financeirização.

Essa leitura decorre do referencial adotado pelo pesquisador e não deve ser transformada em conclusão automática. Sua contribuição consiste em tornar visíveis questões relativas à origem dos recursos, à remuneração dos investidores, à composição societária, às garantias e ao controle da materialidade escolar.

Um edifício novo e adequadamente mantido pode representar um avanço para a comunidade e, simultaneamente, integrar uma relação financeira cuja economicidade, distribuição de benefícios e repercussões institucionais precisam ser examinadas. As duas dimensões não são mutuamente excludentes.

A experiência de Belo Horizonte evidencia, assim, que as promessas da parceria devem ser avaliadas de forma articulada. A celeridade precisa ser confrontada com o custo; a manutenção, com a qualidade dos indicadores; a redução de tarefas, com a autonomia decisória; e a preservação pública da pedagogia, com a influência da gestão privada sobre a materialidade.

Também demonstra que a transferência de riscos não se esgota na redação contratual. Aditivos, ampliações, renegociações e pedidos de reequilíbrio podem modificar a distribuição inicialmente prevista. A avaliação da parceria exige acompanhar a forma como os riscos foram absorvidos durante a execução e quais custos retornaram ao Poder Público.

Os contratos demandam, ainda, capacidade estatal permanente. A concessionária, os indicadores e os mecanismos de pagamento não substituem equipes municipais qualificadas, a produção independente de informações, a preservação da memória institucional e a participação da comunidade.

Belo Horizonte não oferece, portanto, uma fórmula a ser simplesmente reproduzida. Sua contribuição está no conjunto de evidências e perguntas que produziu. A experiência demonstra que uma PPP pode ampliar a infraestrutura e melhorar a manutenção, mas também gerar custos adicionais, rigidez, dependência de procedimentos e redução do controle direto das unidades sobre seus espaços.

Essas aprendizagens não antecipam a conclusão sobre Caxias do Sul. Elas constituem referência de contraste para investigar se a modelagem posterior preservou os benefícios observados, reconheceu as tensões e desenvolveu respostas a problemas já conhecidos no momento da nova contratação.

2.11. DE BELO HORIZONTE A CAXIAS DO SUL: CIRCULAÇÃO, APRENDIZAGEM E RECONTEXTUALIZAÇÃO DO MODELO

A experiência de Belo Horizonte não permaneceu circunscrita ao município onde foi formulada. Seu pioneirismo, a continuidade da execução e a visibilidade alcançada contribuíram para que o projeto passasse a integrar o repertório mobilizado na estruturação de novas parcerias voltadas à infraestrutura educacional no Brasil.

A circulação de uma política, entretanto, não corresponde à reprodução integral de seu desenho original. Instrumentos jurídicos, mecanismos financeiros, justificativas e formas de governança são selecionados, reinterpretados e adaptados às condições políticas, fiscais, territoriais e administrativas de cada contexto.

Ball (2005; 2018) demonstra que as políticas contemporâneas circulam por redes constituídas por governos, empresas, consultorias, instituições financeiras, organismos internacionais e especialistas. Essas redes não transportam apenas textos normativos, mas também diagnósticos, modelos de contratação, indicadores, conhecimentos especializados e narrativas sobre eficiência e inovação.

A relação entre a PFI britânica, a parceria de Belo Horizonte e o projeto de Caxias do Sul deve ser compreendida nessa perspectiva. O modelo britânico foi reconfigurado pelo regime jurídico brasileiro de concessões administrativas. Belo Horizonte, por sua vez, produziu uma formulação municipal específica, que passou a funcionar como precedente e referência para projetos posteriores.

O que circula entre essas experiências é uma gramática de provisão de infraestrutura, composta por contratos de longa duração, investimento privado inicial, constituição de sociedade de propósito específico, integração entre construção e manutenção, contraprestações públicas, indicadores de desempenho, garantias e alocação de riscos.

Também circula uma narrativa de legitimação. As parcerias são apresentadas como alternativas capazes de antecipar investimentos, acelerar a entrega dos equipamentos públicos, assegurar a manutenção contínua e permitir que os gestores concentrem sua atuação nas atividades consideradas finalísticas.

A PPP de Caxias do Sul insere-se nessa trajetória. O contrato prevê a construção, manutenção, conservação, gestão e operação dos serviços não pedagógicos de 31 novas unidades de educação infantil, pelo prazo de 25 anos. A concessionária JOPE ISB INOVA CXS S.A. assumiu as obrigações relativas à infraestrutura e aos serviços de apoio, enquanto o Município manteve a responsabilidade pela atividade pedagógica e pela prestação do serviço educacional (Caxias do Sul, 2025).

Tal como em Belo Horizonte, a modelagem caxiense reúne projeto, construção, mobiliário, equipamentos, manutenção, serviços, mensuração do desempenho e fiscalização em uma relação integrada. A separação entre atividades pedagógicas e não pedagógicas delimita o objeto contratual, mas atribui ao parceiro privado a governança de parte relevante das condições materiais de funcionamento das unidades.

Essas aproximações justificam o uso de Belo Horizonte como referência de contraste. Não permitem, contudo, presumir equivalência entre os projetos. Os casos diferem quanto ao momento histórico, ao número de unidades, ao prazo, à estrutura de garantias, aos serviços contratados, aos indicadores, à distribuição dos riscos e às capacidades administrativas e fiscais dos municípios.

A diferença temporal assume relevância especial. A parceria mineira foi estruturada quando as experiências internacionais ainda detinham maior força como referências para a modernização da infraestrutura pública. Caxias do Sul celebrou seu contrato após a decisão britânica de não empregar PFI e PF2 em novos projetos e após mais de uma década de execução da PPP de Belo Horizonte.

No momento da modelagem caxiense, portanto, já estavam disponíveis evidências sobre celeridade, manutenção, custos, autonomia escolar, rigidez contratual e necessidade de capacidade pública permanente. Essa disponibilidade de conhecimento permite investigar se a experiência posterior representa aprendizagem institucional ou reprodução de mecanismos e justificativas anteriores.

A aprendizagem não pode ser identificada apenas pela presença de cláusulas aparentemente mais detalhadas ou pelo emprego de consultorias especializadas. Ela precisa ser observada na forma como o projeto enfrentou problemas concretos já reconhecidos: comparação entre alternativas, transparência do *Value for Money*, precificação dos riscos, sustentabilidade das garantias, qualidade dos indicadores, capacidade de adaptação e participação dos sujeitos da política.

A utilização de um precedente também não reduz a responsabilidade decisória do Município. Modelos anteriormente empregados podem reduzir incertezas e oferecer referências técnicas, mas não substituem a demonstração de adequação às condições locais, à capacidade fiscal e às necessidades territoriais da educação infantil.

Contratos semelhantes podem produzir resultados distintos conforme a qualidade da governança. Equipes estáveis, acesso às informações, memória institucional, capacidade técnica e mecanismos de fiscalização interferem na forma como as obrigações serão interpretadas e exigidas ao longo da concessão.

A criação de comitês, indicadores e procedimentos formais constitui uma condição importante, mas insuficiente. Sua efetividade dependerá dos recursos humanos e institucionais disponíveis para produzir informações independentes, aplicar consequências financeiras, analisar pedidos de reequilíbrio e negociar alterações sem perder de vista o interesse público.

À análise da circulação e da recontextualização das políticas desenvolvida por Ball (2005; 2018), as contribuições de Popkewitz (1998) e de Popkewitz e Lindblad (2000) acrescentam a dimensão dos sistemas de razão. Não circulam apenas instrumentos jurídicos e financeiros, mas também categorias e formas de conhecimento que definem como os problemas são representados, classificados e administrados. Expressões como demanda reprimida, unidade padrão, disponibilidade, desempenho e risco transferido delimitam o que se torna visível e passível de intervenção.

O estudo de demanda não apenas estima quantas vagas são necessárias, mas também classifica territórios e estabelece prioridades. O projeto arquitetônico não apenas desenha um edifício; pressupõe determinados usos e concepções sobre a criança. O *Value for Money* não apenas compara alternativas; também seleciona custos, riscos e benefícios considerados

relevantes. O sistema de desempenho, por sua vez, define quais dimensões da qualidade contratual repercutirão na remuneração.

Essas categorias são indispensáveis ao planejamento e à execução do contrato. A análise crítica não pretende rejeitá-las, mas tornar visíveis suas premissas, seus limites e as dimensões que permanecem fora dos seus procedimentos de mensuração.

Laval oferece uma perspectiva complementar ao permitir examinar como a empresa, o contrato e a gestão por resultados passam a funcionar como referências de eficiência na provisão de infraestrutura escolar. A questão não consiste apenas em verificar a presença de uma concessionária, mas em compreender como a racionalidade empresarial organiza o objeto, os pagamentos e os critérios de desempenho.

Essa racionalidade já se encontra inscrita na modelagem quando a materialidade escolar é decomposta em serviços mensuráveis, vinculada a indicadores e integrada a um fluxo financeiro de longo prazo. O que dependerá da execução é a forma como tais instrumentos reverberarão na autonomia das unidades, na experiência das crianças, no trabalho dos profissionais e nas relações com as comunidades.

Belo Horizonte será empregada, portanto, como precedente histórico, contraponto empírico e fonte de aprendizagens, sem constituir objeto de análise simétrica. Caxias do Sul permanece como caso central da dissertação, devendo ser interpretada a partir de sua própria documentação, de suas condições territoriais e de sua estrutura econômico-financeira.

Essa delimitação permite reconhecer continuidades suficientes para o contraste e diferenças suficientes para impedir transposições automáticas. Caxias do Sul não constitui simples reprodução da experiência mineira, mas tampouco pode ser compreendida isoladamente da trajetória institucional que tornou possível a adoção do modelo.

A questão central deixa de ser apenas saber se o Município utilizou uma parceria semelhante à de Belo Horizonte. Passa a consistir em verificar como o conhecimento produzido pelas experiências anteriores foi incorporado, reformulado ou desconsiderado na estruturação da nova concessão.

O percurso desenvolvido ao longo do capítulo fornece as bases para essa investigação. Reforma do Estado, racionalidade empresarial, sistemas de razão, estratificação social, Sociologia da Infância, materialidade, financeirização e aprendizagem institucional serão reunidos no próximo item como categorias destinadas à leitura do corpus documental.

2.12. SÍNTESE TEÓRICA E CATEGORIAS DE ANÁLISE

O percurso teórico desenvolvido nesta seção demonstra que a Parceria Público-Privada da Educação Infantil de Caxias do Sul não pode ser compreendida apenas como uma técnica jurídica destinada à construção de escolas. A concessão constitui, simultaneamente, contrato administrativo, instrumento de gestão pública, operação econômico-financeira de longo prazo e política educacional que reorganiza as condições materiais de funcionamento de parte da rede municipal.

As transformações examinadas não representam o desaparecimento do Estado, mas sim a reconfiguração de suas formas de atuação. A execução direta passa a coexistir com funções de planejamento, financiamento, contratação, regulação e fiscalização por agentes externos. A contratualização torna-se, nesse contexto, uma tecnologia de governo por meio da qual são definidas obrigações, distribuídos riscos, estabelecidos padrões e associados resultados a consequências financeiras.

A contribuição de Peroni (2012) permite compreender que as fronteiras entre o público e o privado não dependem exclusivamente da titularidade formal das instituições. A política pode permanecer juridicamente pública e, ao mesmo tempo, incorporar instrumentos de gestão, critérios de desempenho e relações contratuais orientados por referências empresariais.

Laval (2019) situa esse processo no avanço da empresa como modelo normativo para a organização da escola e das políticas educacionais. Eficiência, produtividade, desempenho e utilidade econômica passam a integrar os critérios pelos quais a atuação pública é planejada e legitimada.

Popkewitz (1998; 2008) e Popkewitz e Lindblad (2000) acrescentam que as reformas também operam por meio de sistemas de razão. Estudos, estatísticas, classificações, indicadores e padrões não apenas descrevem uma realidade pré-existente. Eles selecionam problemas, tornam determinadas dimensões visíveis e organizam os objetos sobre os quais o Estado e os demais agentes poderão intervir.

Esses referenciais permitem compreender que o contrato não constitui um instrumento neutro. Ao classificar serviços, precificar riscos, estabelecer níveis de desempenho e vincular pagamentos à disponibilidade da infraestrutura, a modelagem produz uma forma específica de conhecer e governar a materialidade escolar.

A discussão sobre estratificação social acrescenta que os sujeitos e os territórios não ocupam posições equivalentes na estrutura social. A expansão das vagas pode ampliar direitos e reduzir desigualdades de acesso, mas seus efeitos dependem da localização das unidades, das

condições da oferta e da distribuição dos recursos entre diferentes grupos e territórios (Pereira, 2024; Caprara, 2020; Salata, 2022).

A Sociologia da Infância desloca o olhar das crianças abstratamente consideradas para as crianças concretas que vivenciarão as unidades. As infâncias são atravessadas por diferenças sociais, culturais, territoriais, raciais e familiares, e as crianças participam das relações institucionais como sujeitos capazes de interpretar, apropriar-se e produzir sentidos sobre os espaços que ocupam (Faria; Finco, 2011; De Ângelo, 2013).

A materialidade escolar, por sua vez, não se reduz ao edifício nem ao patrimônio. Arquitetura, mobiliário, acessibilidade, conservação, circulação, conforto e possibilidades de adaptação integram as condições em que as práticas educacionais ocorrem. O ambiente não determina a qualidade pedagógica, mas favorece, limita ou reorganiza as possibilidades de autonomia, convivência, participação e atuação institucional.

Quando essa materialidade é estruturada com investimento privado inicial, contraprestações públicas, indicadores e obrigações de longo prazo, passa também a integrar uma operação financeira. A experiência da PFI britânica e sua posterior revisão demonstram que a antecipação de investimentos e a integração entre construção e manutenção podem gerar benefícios, mas não eliminam custos de capital, compromissos fiscais, rigidez contratual e exigências permanentes de governança.

Belo Horizonte aproxima essas questões da realidade brasileira. A experiência mineira produziu expansão da infraestrutura, maior celeridade e manutenção contínua, ao mesmo tempo em que revelou tensões relacionadas a custos, autonomia das direções, padronização dos procedimentos e dependência dos fluxos contratuais. Seu emprego nesta dissertação ocorre como referência de contraste e como fonte de aprendizagem institucional, e não como modelo de resposta automática ao caso caxiense.

A articulação desses referenciais fundamenta oito categorias destinadas à análise do corpus documental. Elas não constituem compartimentos isolados, pois a mesma cláusula, decisão ou instrumento pode ser interpretada a partir de mais de uma dimensão.

A primeira categoria é a **reconfiguração do papel do Estado e das fronteiras entre o público e o privado**. A análise considerará quais atividades permanecem sob execução direta do Município, quais são atribuídas à concessionária e como se distribuem as competências de financiamento, regulação, decisão, produção de informações e fiscalização.

A titularidade pública da educação infantil constitui um ponto de partida jurídico, mas não encerra a questão. Também importa examinar quem define os padrões da infraestrutura,

interpreta os indicadores, controla os procedimentos e participa das decisões que repercutem no funcionamento das unidades.

A segunda categoria é a **economicidade e o *Value for Money***. A vantajosidade será examinada com base na equivalência entre as alternativas comparadas, na composição dos custos, na taxa de desconto, na monetização dos riscos, nas premissas de eficiência e na inclusão das despesas de transação, fiscalização e adaptação contratual.

A análise distinguirá o deságio obtido na licitação da demonstração de economicidade ao longo do ciclo de vida. Também diferenciará a antecipação do investimento do custo total assumido pelo Poder Público e considerará a sustentabilidade das obrigações projetadas ao longo dos 25 anos da concessão.

A terceira categoria é a **alocação e a efetiva transferência de riscos**. A matriz contratual será examinada quanto à correspondência entre os riscos atribuídos e a capacidade de cada parte de preveni-los, administrá-los e absorver suas consequências.

A redação da matriz permite identificar a distribuição formal dos eventos, mas a transferência efetiva depende dos mecanismos de reequilíbrio, das garantias, das hipóteses de alteração e da capacidade econômica da concessionária. A categoria permitirá verificar em quais circunstâncias eventos inicialmente atribuídos ao parceiro privado poderão retornar, direta ou indiretamente, ao orçamento público.

A quarta categoria é a **mensuração do desempenho e os sistemas de razão**. O Sistema de Mensuração de Desempenho será analisado quanto à forma como a disponibilidade, a qualidade, a conformidade, a satisfação e as falhas são transformadas em indicadores, pesos e consequências financeiras.

A perspectiva de Popkewitz (1998) e de Popkewitz e Lindblad (2000) orientará a identificação das dimensões que se tornam visíveis ao mecanismo contratual e das que permanecem fora da mensuração, considerando que categorias, classificações e sistemas de conhecimento delimitam os objetos passíveis de reconhecimento e de intervenção. Na aplicação dessa categoria ao Sistema de Mensuração de Desempenho, serão examinados os agentes responsáveis pela produção das informações, pela aferição dos resultados e pela solução de divergências.

A quinta categoria é a **materialidade escolar, a autonomia e a gestão democrática**. A análise abrangerá as regras de utilização, conservação e alteração dos ambientes, as competências das direções, os procedimentos para solicitação de intervenções e os canais destinados à manifestação dos profissionais, das famílias e das comunidades escolares.

A separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos será compreendida como juridicamente necessária para delimitar o objeto, mas materialmente relativa. A classificação distribui responsabilidades sem tornar independentes dimensões que permanecem relacionadas na experiência cotidiana das unidades.

A sexta categoria é a **infância, a estratificação social e a equidade territorial**. Os estudos de demanda, os critérios de localização, os padrões arquitetônicos e a distribuição das vagas serão examinados quanto às desigualdades que se pretende enfrentar e às condições sociais dos grupos potencialmente atendidos.

A expansão da oferta constitui dimensão central do direito à educação infantil, mas sua avaliação também deve considerar a distância, a mobilidade, a acessibilidade, a duração do atendimento, as condições dos ambientes e a correspondência entre a localização das unidades e a demanda existente nos territórios.

A categoria permitirá ainda investigar se a coexistência de diferentes regimes de construção, manutenção e governança poderá produzir condições materiais distintas no interior da mesma rede municipal. Essa possibilidade será tratada como questão analítica, e não como conclusão antecipada sobre a formação de uma rede estratificada.

A sétima categoria é a **financeirização e os compromissos fiscais de longo prazo**. Serão examinadas a estrutura da Sociedade de Propósito Específico, as fontes de financiamento, a composição das contraprestações, as garantias públicas, a remuneração do capital e a vinculação de receitas futuras à estabilidade da concessão.

A financeirização não será identificada apenas pela presença de uma empresa ou de financiamento privado. A categoria permitirá verificar como a infraestrutura escolar e os pagamentos públicos são integrados a uma estrutura voltada à amortização de dívidas, à remuneração de investidores e à geração de fluxos econômicos durante a vigência contratual.

A oitava categoria é a **aprendizagem institucional e o paradoxo do atraso**. A modelagem de Caxias do Sul será confrontada com os conhecimentos produzidos pela PFI britânica e com a execução da parceria de Belo Horizonte.

A adoção posterior poderá revelar aprendizagem ao incorporar criticamente as limitações conhecidas, desenvolver instrumentos mais transparentes e preservar a capacidade de adaptação e fiscalização. O paradoxo ganhará maior força explicativa caso o projeto reproduza as promessas originais de eficiência, financiamento e transferência de riscos, sem enfrentar, proporcionalmente, os problemas já identificados.

Essas categorias articulam o Direito Administrativo, a Administração Pública, a Economia e a Sociologia da Educação. A interdisciplinaridade não resulta da simples

justaposição de autores ou áreas, mas da necessidade de dirigir perguntas diferentes ao mesmo documento e de compreender como as respostas produzidas por um campo modificam a interpretação dos demais campos.

O contrato será lido como norma jurídica, instrumento econômico e tecnologia de governo. Uma cláusula de pagamento, por exemplo, poderá ser examinada quanto à sua validade e aos seus efeitos financeiros, mas também quanto à concepção de desempenho que institucionaliza. A matriz de riscos poderá ser analisada juridicamente como distribuição de responsabilidades, economicamente como precificação de incertezas e sociologicamente como forma de classificar o futuro da política.

A análise distinguirá a justificativa oficial da obrigação efetivamente contratada; a promessa da modelagem do resultado dependente da execução; o deságio da demonstração de economicidade; a alocação formal da transferência efetiva dos riscos; e o desempenho da infraestrutura da qualidade educacional em sentido amplo.

Também será preservada a distinção entre evidência documental e efeito empírico. Os documentos permitem identificar racionalidades, incentivos, compromissos, distribuições de poder e possibilidades de ação. Não é possível, nesta etapa, determinar integralmente como crianças, profissionais e comunidades vivenciarão as futuras unidades.

Essa limitação não impede de reconhecer que a modelagem já insere a infraestrutura e os serviços não pedagógicos em uma racionalidade contratual e financeira baseada em padronização, mensuração, desempenho, remuneração e gestão dos riscos. O que permanecerá aberto à investigação futura é a forma como essa racionalidade reverberará na experiência escolar concreta, na autonomia das unidades e nas relações entre os sujeitos.

A síntese teórica encerra-se, portanto, não com um julgamento abstrato entre Estado e mercado, mas com uma matriz destinada a examinar como uma política educacional pública é reorganizada quando sua materialidade passa a ser financiada, construída, mantida e governada por meio de uma concessão administrativa de longo prazo.

3. O ESTADO DO CONHECIMENTO: DO CONTEXTO GLOBAL À REALIDADE CAXIENSE

A análise da Parceria Público-Privada da educação infantil de Caxias do Sul exige conhecer como a produção acadêmica brasileira vem investigando a participação de agentes privados na construção, manutenção e operação da infraestrutura escolar. Esse conhecimento permite situar o objeto da dissertação, reconhecer abordagens já desenvolvidas e identificar questões que receberam menor atenção nas pesquisas anteriores.

O capítulo adota o Estado do Conhecimento como procedimento para a identificação, organização e análise de uma produção científica delimitada. Sua finalidade não consiste apenas em reunir referências ou comprovar a originalidade da pesquisa, mas em compreender como determinado objeto foi constituído no campo acadêmico, quais perspectivas teóricas e metodológicas foram mobilizadas e que resultados emergiram dos estudos existentes.

Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021) compreendem o Estado do Conhecimento como um processo que envolve a identificação, o registro, a categorização, a reflexão e a síntese da produção científica sobre uma temática delimitada. Esse procedimento parte do reconhecimento de que o conhecimento é produzido em espaços, períodos, instituições e áreas científicas específicos, razão pela qual as escolhas relacionadas à base consultada, aos descritores e aos critérios de seleção precisam ser explicitadas.

O Estado do Conhecimento possui, assim, caráter simultaneamente descritivo, analítico e propositivo. A dimensão descritiva permite caracterizar autores, instituições, anos de defesa, objetos e metodologias. A dimensão analítica relaciona as pesquisas, reconhece aproximações e divergências e identifica tendências no tratamento do tema. A dimensão propositiva transforma os achados do levantamento em questões capazes de orientar e qualificar a investigação em desenvolvimento.

No campo educacional, as relações entre o público e o privado assumem diferentes configurações. A produção acadêmica examina convênios, aquisição de vagas, sistemas privados de ensino, programas empresariais, terceirizações, formas de gestão privada e concessões administrativas. Embora esses arranjos compartilhem a participação de agentes não estatais, não possuem necessariamente a mesma natureza jurídica, financeira ou institucional.

O objeto desta dissertação apresenta uma configuração específica. Trata-se de concessão administrativa destinada à construção, manutenção, conservação e operação dos serviços não pedagógicos de 31 unidades de educação infantil, com investimento privado inicial, contraprestações públicas, indicadores de desempenho, garantias e distribuição contratual dos riscos, pelo prazo de 25 anos (Caxias do Sul, 2025).

Essa especificidade exigiu distinguir as parcerias público-privadas disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004 do emprego mais amplo da expressão, que designa outras relações entre o Estado e agentes privados. As produções sobre essas formas mais amplas contribuíram para contextualizar o campo, mas não foram tratadas como juridicamente equivalentes às concessões administrativas de infraestrutura educacional.

O levantamento concentrou-se nas teses e dissertações recuperadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. A escolha permitiu examinar a produção oriunda de programas brasileiros de pós-graduação *stricto sensu*, observando os descritores, o recorte temporal e os critérios de inclusão e exclusão apresentados nas seções seguintes.

A experiência de Belo Horizonte assumiu centralidade na composição do corpus por constituir o principal precedente brasileiro de concessão administrativa destinada à infraestrutura escolar. As pesquisas sobre o caso mineiro oferecem diferentes interpretações acerca da expansão das vagas, da celeridade das obras, da manutenção dos edifícios, dos custos, da autonomia das direções e da participação privada na materialidade da escola.

A leitura conjunta dessas produções também permitiu verificar quais dimensões receberam maior atenção e quais permaneceram menos exploradas. Enquanto a privatização, a gestão escolar e a autonomia aparecem de maneira expressiva em parte dos estudos, aspectos como a matriz de riscos, as garantias públicas, os mecanismos de pagamento, os compromissos fiscais e a mensuração do desempenho demandam uma articulação mais sistemática.

O Estado do Conhecimento cumpre, portanto, duas funções nesta dissertação. A primeira consiste em sistematizar a forma como as PPPs educacionais foram investigadas na produção acadêmica brasileira. A segunda é delimitar o lugar ocupado pela presente pesquisa, cuja contribuição decorre da análise do caso caxiense e da articulação entre Administração Pública, Direito, Economia e Sociologia da Educação.

O capítulo apresenta, inicialmente, os fundamentos metodológicos do levantamento e os procedimentos empregados na formação do corpus. Em seguida, expõe os resultados das buscas e analisa as categorias predominantes na produção sobre Belo Horizonte. Por fim, sistematiza as lacunas encontradas e suas repercussões no percurso analítico da dissertação.

3.1. FUNDAMENTOS E PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS

O Estado do Conhecimento desenvolvido nesta dissertação possui natureza bibliográfica, qualitativa e interpretativa. Embora utilize dados quantitativos para caracterizar os resultados das buscas e demonstrar o processo de depuração das produções recuperadas, sua

finalidade principal é compreender como as parcerias público-privadas educacionais foram construídas como objeto de investigação em teses e dissertações brasileiras.

Os resultados do levantamento estão condicionados pelas escolhas metodológicas que orientaram sua realização. A base consultada, o recorte temporal, os descritores, os campos de pesquisa e os critérios de inclusão e exclusão interferiram diretamente na composição do corpus. Por essa razão, o estudo não pretende representar de forma exaustiva toda a produção científica brasileira sobre as relações entre o público e o privado na educação. Suas conclusões referem-se às teses e dissertações recuperadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDBT – mediante os procedimentos explicitados no item seguinte.

Essa delimitação não reduz a validade do levantamento, mas delimita o alcance de suas afirmações. O Estado do Conhecimento não corresponde a um inventário completo e definitivo da produção científica. Constitui uma construção situada, realizada a partir de decisões que precisam ser apresentadas de forma transparente para que o leitor compreenda como o corpus foi formado e sob quais condições os resultados foram produzidos.

A seleção das produções exigiu uma atuação interpretativa por parte do pesquisador. A simples presença dos descritores nos títulos, nas palavras-chave ou nos resumos não foi considerada suficiente para justificar a inclusão de um trabalho. Cada produção foi examinada quanto ao objeto efetivamente investigado, à centralidade atribuída à parceria e à natureza da relação estabelecida entre o Poder Público e os agentes privados.

Esse procedimento mostrou-se necessário porque a expressão parceria público-privada é empregada no campo educacional em sentidos distintos. Em acepção ampla, pode designar convênios, aquisição de vagas, programas empresariais, atuação do terceiro setor, fornecimento de sistemas de ensino e outras relações entre o Estado e organizações privadas. Em sentido jurídico específico, refere-se às concessões patrocinadas e administrativas disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004.

Para a composição do corpus central, foram selecionadas as pesquisas dedicadas às concessões administrativas educacionais ou que examinaram substancialmente a construção, a manutenção, a operação, os custos, a gestão ou os resultados de unidades escolares submetidas a esse modelo. As produções relacionadas a outras formas de participação privada contribuíram para a contextualização do campo, mas não foram tratadas como juridicamente equivalentes ao objeto desta dissertação.

A formação do corpus ocorreu progressivamente. As buscas iniciais evidenciaram a diversidade terminológica existente e orientaram o refinamento da estratégia de pesquisa. A centralidade da experiência de Belo Horizonte na produção recuperada justificou uma busca

complementar específica, destinada a ampliar a identificação de estudos sobre o principal precedente brasileiro de concessão administrativa aplicada à infraestrutura escolar.

O percurso metodológico fundamentou-se nas etapas da bibliografia anotada, sistematizada, categorizada e propositiva apresentadas por Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021). Essas etapas não foram compreendidas como operações completamente separadas, mas sim como momentos articulados de identificação, organização, interpretação e produção de novas questões de pesquisa.

A **bibliografia anotada** correspondeu à identificação e ao registro iniciais das produções recuperadas. Nessa etapa, foram observados elementos como autoria, ano de defesa, título, instituição, palavras-chave e resumo. A leitura dessas informações permitiu uma primeira avaliação de aderência ao objeto e a exclusão de trabalhos claramente afastados da finalidade do levantamento.

A **bibliografia sistematizada** resultou da análise mais detalhada das produções que demonstraram pertinência inicial. Foram examinados seus objetivos, objetos, metodologias, referenciais teóricos e principais resultados. Essa etapa permitiu distinguir os estudos que apenas mencionavam as parcerias público-privadas daqueles que as tomavam efetivamente como objeto de investigação.

A **bibliografia categorizada** resultou do agrupamento das pesquisas conforme aproximações temáticas e analíticas. As produções deixaram de ser apresentadas apenas como uma sequência de trabalhos individuais e passaram a ser relacionadas de acordo com os problemas, os enfoques e os resultados que compartilhavam.

As categorias não foram estabelecidas como estruturas rígidas anteriores à leitura. Sua formação decorreu da sistematização do corpus, considerando os temas predominantes e as relações identificadas entre as pesquisas. Também foi preservada a possibilidade de uma mesma produção dialogar com mais de uma categoria, uma vez que os estudos frequentemente articulam infraestrutura, gestão, custos, autonomia, privatização e resultados educacionais.

A categorização não teve por finalidade enquadrar artificialmente cada trabalho em um único tema, mas sim construir unidades de sentido que permitissem reconhecer tendências, convergências, divergências e tensões no conhecimento produzido. O procedimento procurou respeitar os objetivos e os limites de cada pesquisa, evitando avaliar estudos anteriores com base em questões que não integravam seus próprios problemas de investigação.

A **bibliografia propositiva** constituiu o momento de interpretação do conjunto analisado. Nessa etapa, os achados do corpus foram relacionados às lacunas identificadas e às escolhas da presente dissertação. A dimensão propositiva não consistiu em apontar falhas

individuais nas pesquisas anteriores, mas em compreender o que elas permitem conhecer coletivamente e quais possibilidades de continuidade emergem de suas contribuições.

O Estado do Conhecimento assumiu, assim, uma função que ultrapassa a mera descrição bibliográfica. Ele permitiu reconhecer como as PPPs educacionais foram investigadas, quais dimensões receberam maior atenção e quais aspectos permaneceram menos desenvolvidos. Também contribuiu para delimitar a posição desta dissertação em relação à produção existente.

Os dados quantitativos, as tabelas e os quadros foram empregados para conferir transparência ao percurso de busca, seleção e organização das produções. Esses recursos não substituem a leitura interpretativa do corpus, mas permitem demonstrar a extensão dos resultados iniciais, a eliminação de duplicidades, a aplicação dos critérios de seleção e a formação do conjunto efetivamente analisado.

A relação entre descrição e interpretação orientou, portanto, todo o procedimento. A descrição torna visíveis as decisões metodológicas e as características das produções; a interpretação estabelece relações entre os estudos e identifica os sentidos que emergem de sua leitura conjunta.

Em observância às diretrizes contemporâneas de integridade e transparência na pesquisa científica, registra-se que ferramentas de Inteligência Artificial baseadas em modelos de linguagem foram utilizadas como instrumentos de suporte durante a elaboração deste trabalho. A utilização dessas tecnologias restringiu-se ao processamento de dados, à revisão gramatical e à estruturação estilística dos textos, operando estritamente a partir de um corpus documental (editais, contratos e anexos da PPP) e de um referencial bibliográfico selecionado, inserido e interpretado pelo autor. O desenho da pesquisa, a curadoria das fontes, o exame crítico das normativas e as conclusões interdisciplinares aqui estabelecidas são frutos de agência humana e inteira responsabilidade do pesquisador.

O item seguinte apresenta a execução desse percurso, especificando a base consultada, o recorte temporal, os descritores empregados, os quantitativos recuperados, os procedimentos de depuração e os critérios que conduziram à formação do corpus central.

3.2. MAPEAMENTO DAS TESES E DISSERTAÇÕES SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

O levantamento da produção acadêmica teve como objetivo identificar teses e dissertações relacionadas às parcerias público-privadas no campo da educação infantil, com especial atenção às contratações destinadas à construção, à manutenção e à operação da infraestrutura escolar. A pesquisa também procurou verificar como a experiência de Belo

Horizonte vem sendo abordada e se já existem estudos dedicados à PPP da Educação Infantil em Caxias do Sul.

A busca foi realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), plataforma desenvolvida e coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT). A BDTD reúne e dissemina, em acesso aberto, teses e dissertações defendidas em instituições brasileiras de ensino e pesquisa, mostrando-se adequada à finalidade deste capítulo, centrada na produção acadêmica oriunda de programas de pós-graduação stricto sensu (IBICT, [s.d.]).

A utilização de uma única base constitui uma delimitação do levantamento. Os resultados não representam a totalidade da produção científica brasileira sobre as relações entre o público e o privado na educação, mas sim o conjunto recuperado na BDTD, mediante o recorte temporal, os descritores e os critérios de seleção adotados.

O recorte temporal abrangeu o período de 2004 a julho de 2026. O marco inicial corresponde ao ano de publicação da Lei Federal nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para a licitação e a contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública e definiu as modalidades de concessão patrocinada e concessão administrativa (Brasil, 2004).

A definição desse marco foi importante porque a expressão parceria público-privada é empregada no campo educacional com diferentes significados. No âmbito jurídico, a PPP corresponde às modalidades contratuais disciplinadas pela Lei Federal nº 11.079/2004. Em sentido amplo, a mesma expressão é utilizada para designar convênios, termos de colaboração, compra de vagas, contratação de instituições privadas, programas empresariais e outras formas de relacionamento entre o Estado e agentes não estatais.

A estratégia de busca foi construída progressivamente. Inicialmente, foram utilizadas combinações mais amplas, relacionadas à educação infantil, à infraestrutura escolar, às parcerias público-privadas e a Caxias do Sul. A leitura preliminar dos resultados demonstrou que a experiência de Belo Horizonte constituía a principal referência empírica das pesquisas sobre concessão administrativa educacional. Por essa razão, realizou-se uma busca complementar específica, articulando os termos "parceria público-privada", "educação infantil" e "Belo Horizonte".

Esse refinamento dos descritores é compatível com o percurso do Estado do Conhecimento. A aproximação inicial com a produção permite ao pesquisador conhecer a terminologia utilizada no campo e ajustar as buscas para ampliar a recuperação de trabalhos

pertinentes, sem alterar o objetivo originalmente estabelecido (Morosini; Kohls-Santos; Bittencourt, 2021).

As estratégias empregadas e os respectivos resultados são apresentados abaixo:

Tabela 1 - Resultados das buscas realizadas na BDTD

Eixo da busca	Descritores articulados	Registros recuperados
Educação infantil e infraestrutura	"educação infantil" e "infraestrutura"	235
PPP e educação infantil	"parceria público-privada" e "educação infantil"	58
Caxias do Sul	"Caxias do Sul", "educação infantil" e "infraestrutura"	63
Experiência de Belo Horizonte	"parceria público-privada", "educação infantil" e "Belo Horizonte"	69
Total de registros brutos		**425**

*Fonte***:** Elaborado pelo Autor a partir dos resultados exportados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD (IBICT, [s.d.]), em julho de 2026.

Os quantitativos do quadro correspondem aos registros brutos apresentados pela plataforma. Eles não representam necessariamente trabalhos distintos, pois uma mesma tese ou dissertação poderia ser recuperada por mais de uma combinação. Rodrigues (2015), Garrido (2019) e Araújo Filho (2019), por exemplo, apareceram em diferentes conjuntos por abordarem simultaneamente a educação infantil, a infraestrutura, a parceria público-privada e Belo Horizonte.

Os arquivos foram exportados da BDTD e reunidos em uma única base. A comparação dos títulos, das autorias, dos anos de defesa e dos endereços de acesso permitiu identificar as ocorrências repetidas. Dos 425 registros brutos, 27 eram repetições, resultando em 398 produções únicas.

Também foi identificado um trabalho defendido em 2002, anterior ao marco temporal estabelecido. Após sua exclusão, 397 teses e dissertações foram submetidas à triagem temática.

Tabela 2 - Depuração dos resultados recuperados na BDTD

Etapa do levantamento	Quantidade
Registros brutos recuperados	425
Ocorrências repetidas eliminadas	27
Produções únicas	398
Produção anterior ao recorte temporal	1
Produções submetidas à triagem temática	397
Produções que compõem o corpus central	6
Produções diretamente relacionadas à PPP de Caxias do Sul	0

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir dos registros exportados da BDTD (IBICT, [s.d.]), em julho de 2026.

A triagem foi realizada por meio da leitura de títulos, resumos e palavras-chave. Quando essas informações não foram suficientes para determinar a pertinência do trabalho, foram examinados seus objetivos, sua metodologia e seus resultados.

Essa etapa corresponde à bibliografia anotada, na qual são identificados e registrados os trabalhos inicialmente localizados. A leitura mais detalhada das produções selecionadas e sua organização quanto ao objeto, à metodologia e aos resultados compõem a bibliografia sistematizada (Morosini; Kohls-Santos; Bittencourt, 2021).

Foram selecionadas para o *corpus* central as produções que examinaram uma parceria público-privada educacional compreendida como concessão administrativa, nos termos da Lei Federal nº 11.079/2004. Também foram consideradas as pesquisas cujo objeto principal ou parte substancial da análise recaía sobre a construção, a operação, os custos, os efeitos fiscais, a gestão ou os resultados das unidades escolares submetidas a esse modelo contratual.

Foram excluídos os trabalhos sobre infraestrutura escolar que não se relacionavam à participação privada, as pesquisas sobre outros setores de infraestrutura, os registros em que os descritores apareciam apenas incidentalmente e as produções sem contribuição direta para o problema da dissertação.

A triagem também precisou lidar com duas situações recorrentes. A primeira decorreu da utilização da sigla PPP como abreviação de Projeto Político-Pedagógico, o que gerou diversos resultados sem relação com as parcerias público-privadas. A segunda ocorreu nas buscas envolvendo Caxias do Sul, que recuperaram trabalhos em razão do nome da instituição de defesa ou do local da pesquisa, embora não abordassem a política municipal examinada nesta dissertação.

Outro resultado relevante foi a utilização da expressão parceria público-privada em sentido amplo. Parte significativa das produções educacionais emprega essa denominação para tratar de convênios com instituições comunitárias ou filantrópicas, aquisição de vagas em creches privadas, termos de colaboração com organizações da sociedade civil, gestão compartilhada, contratação de sistemas privados de ensino e de programas desenvolvidos por organizações empresariais.

Esses estudos são importantes para a compreensão das transformações nas relações entre o Estado e o setor privado. Não foram considerados conceitualmente incorretos nem eliminados da discussão. Alguns foram mantidos como referências contextuais, pois permitem compreender a expansão da participação privada na educação infantil, bem como seus efeitos sobre o trabalho docente, a gestão democrática e a oferta de vagas.

Entretanto, essas produções não foram reunidas no *corpus* central porque investigam instrumentos jurídicos, estruturas de financiamento e formas de responsabilização distintas da concessão administrativa analisada nesta dissertação. A distinção mostrou-se necessária para

evitar que arranjos institucionais heterogêneos fossem examinados como se constituíssem uma única modalidade de política pública.

A aplicação desse critério reduziu significativamente o conjunto inicialmente recuperado. Das 397 produções submetidas à triagem, seis apresentaram relação direta com uma parceria público-privada educacional no sentido jurídico adotado pela pesquisa. Cinco são dissertações de mestrado e uma é uma tese de doutorado.

Quadro 1 - Corpus central de teses e dissertações sobre PPP educacional

Autor e ano	Tipo	Título	Dimensão predominante
Reis (2012)	Dissertação	*Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público-privada*	Expansão de vagas e avaliação financeira
Rodrigues (2015)	Dissertação	*Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para construção e operação de unidades municipais de educação infantil em Belo Horizonte*	Construção, operação e infraestrutura
Garrido (2019)	Dissertação	*Privatização mercantil da educação pública no sistema municipal de ensino de Belo Horizonte: a parceria público-privada na educação infantil*	Privatização, mercantilização e financeirização
Araújo Filho (2019)	Dissertação	*Análise de duas parcerias público-privadas em Belo Horizonte a partir da ótica da gestão pública: educação e iluminação pública*	Gestão pública e reforma gerencial
Liberal (2020)	Dissertação	*Elementos orçamentários e fiscais nas PPPs sociais: o caso das escolas infantis de Belo Horizonte*	Orçamento, repercussões fiscais e contratação
Arpino (2024)	Tese	*Ensaios sobre políticas econômicas: educação e trabalho*	Desempenho educacional das unidades submetidas à PPP

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir das teses e dissertações recuperadas na BDTD (IBICT, [s.d.]).

A busca dirigida por Belo Horizonte foi crucial para a composição final do corpus. Ela não apenas confirmou produções identificadas nas combinações anteriores, mas também permitiu localizar os trabalhos de Liberal (2020) e Arpino (2024).

A inclusão da tese de Arpino (2024) evidencia a importância de não limitar a seleção apenas aos títulos. Embora a denominação da tese não mencione expressamente a parceria público-privada, seu primeiro ensaio analisa o desempenho de estudantes matriculados em escolas submetidas à PPP de Belo Horizonte e compara os resultados aos de estudantes matriculados em unidades municipais tradicionais.

A composição do corpus revela uma diversidade temática. A mesma experiência foi examinada sob as perspectivas da expansão de vagas, da construção e da operação da infraestrutura, da gestão pública, da privatização, das repercussões fiscais e do desempenho educacional. A caracterização detalhada dessas abordagens será realizada no item 3.3, evitando que o presente mapeamento antecipe a análise categorizada.

O levantamento também revelou uma forte concentração empírica. As seis produções referem-se, total ou parcialmente, à PPP educacional de Belo Horizonte. Nenhuma tese ou dissertação diretamente dedicada a outra concessão administrativa educacional integrou o corpus central.

Essa concentração pode estar relacionada ao pioneirismo da experiência mineira e ao tempo de execução do contrato, o que possibilitou o desenvolvimento de pesquisas sobre as diferentes fases e dimensões da parceria. Também indica que o conhecimento acadêmico sobre concessões administrativas aplicadas à infraestrutura escolar ainda está associado a um número limitado de experiências.

As buscas referentes a Caxias do Sul recuperaram 63 registros, mas nenhum deles examinou a PPP da educação infantil do Município. Os trabalhos abordavam outros aspectos da educação local, pesquisas desenvolvidas em instituições sediadas na cidade, ou temas relacionados à infraestrutura e à educação infantil, sem conexão com a concessão administrativa.

Não foi localizada, no corpus recuperado na BDTD, produção dedicada à modelagem contratual, à matriz de riscos, aos mecanismos de pagamento, aos indicadores de desempenho, às garantias públicas, às repercussões fiscais ou aos possíveis efeitos institucionais da PPP caxiense.

Essa conclusão deve ser compreendida dentro dos limites metodológicos do levantamento. Não se afirma a inexistência absoluta de estudos sobre o caso, mas sim que nenhuma tese ou dissertação diretamente relacionada à PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul foi recuperada na BDTD entre 2004 e julho de 2026, com as estratégias empregadas.

O resultado evidencia uma lacuna quantitativa, pois poucas produções examinam concessões administrativas de infraestrutura escolar, apesar do amplo uso da expressão parceria público-privada no campo educacional. Também revela uma lacuna empírica, pois o corpus concentra-se exclusivamente na experiência de Belo Horizonte e não contempla o caso caxiense.

Há, ainda, uma fragmentação analítica. As pesquisas selecionadas aprofundam dimensões específicas da parceria, mas nenhuma reúne, em uma única investigação, a economicidade, a distribuição dos riscos, os compromissos fiscais, os mecanismos de pagamento, a mensuração do desempenho e os possíveis efeitos da separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos.

A presente dissertação insere-se nesse espaço ao examinar um empreendimento ainda não representado nas produções recuperadas e ao articular perspectivas do Direito Administrativo, da Administração Pública, da Economia e da Sociologia da Educação.

O mapeamento fornece a base para a etapa seguinte do Estado do Conhecimento. No item 3.3, as seis produções serão analisadas por meio de aproximações temáticas, o que permitirá reconhecer convergências, divergências e aspectos menos explorados no conhecimento acadêmico existente.

3.3. CATEGORIAS E TENDÊNCIAS DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE A PPP EDUCACIONAL DE BELO HORIZONTE

As seis produções que compõem o corpus central examinam a Parceria Público-Privada educacional de Belo Horizonte a partir de diferentes áreas, problemas de pesquisa e momentos da execução contratual. Embora se refiram à mesma experiência municipal, seus objetos abrangem a expansão da oferta, a construção e a manutenção das unidades, a gestão pública, os compromissos fiscais, os processos de privatização e os possíveis efeitos sobre o desempenho educacional.

A diversidade das abordagens demonstra que a PPP educacional não se limita a ser uma forma alternativa de contratação de obras. Trata-se de um arranjo que reúne infraestrutura, prestação continuada de serviços, planejamento fiscal, governança administrativa e participação empresarial na organização material das escolas.

As produções foram agrupadas em três categorias, definidas de acordo com o enfoque predominante de cada pesquisa. Essas categorias não são excludentes. Um mesmo trabalho pode contribuir para mais de um eixo, pois as dimensões operacionais, econômicas, institucionais e educacionais permanecem articuladas na execução da concessão.

Quadro 2 – Categorias identificadas no corpus

Categoria	Produções relacionadas	Questões predominantes
Expansão da oferta, infraestrutura e desempenho	Reis (2012); Rodrigues (2015); Arpino (2024)	Ampliação de vagas, prazos de construção, operação dos serviços e desempenho dos estudantes
Gestão pública, orçamento e sustentabilidade fiscal	Araújo Filho (2019); Liberal (2020)	Reforma gerencial, capacidade estatal, planejamento orçamentário e repercussões fiscais
Privatização, mercantilização e efeitos institucionais	Garrido (2019)	Transferência de recursos, participação empresarial, financeirização e gestão da escola pública

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir das produções recuperadas na BDTD (IBICT, [s.d.]).

A categorização também permite acompanhar a progressão temporal do conhecimento. As pesquisas iniciais concentraram-se na decisão de contratar a PPP e nas expectativas em

relação à expansão da rede. Os estudos posteriores puderam observar resultados da construção, da operação dos serviços, do planejamento fiscal e do desempenho educacional.

3.3.1 Expansão da oferta, infraestrutura e desempenho

A primeira categoria reúne as pesquisas de Reis (2012), Rodrigues (2015) e Arpino (2024). Esses trabalhos examinam diferentes momentos da experiência de Belo Horizonte: a escolha inicial pela parceria, seus resultados na construção e na operação das unidades e seus possíveis efeitos sobre o desempenho dos estudantes.

Reis (2012) realizou sua investigação durante a fase de implantação do projeto. O estudo partiu da insuficiência de vagas na educação infantil e das dificuldades atribuídas ao modelo convencional de construção das unidades, entre elas atrasos, aditivos e morosidade administrativa.

A PPP foi examinada como alternativa para ampliar a rede própria em maior escala e em prazo inferior ao alcançado pelas contratações tradicionais. A pesquisa reuniu a descrição da política municipal, a análise da modelagem e a avaliação financeira do empreendimento.

Reis (2012) estimou que as unidades construídas e mantidas por meio da parceria apresentariam custo 23,4% superior ao do modelo tradicional. Na interpretação do autor, essa diferença poderia ser compensada pela redução dos prazos de implantação e dos encargos administrativos suportados pela Secretaria Municipal de Educação.

O resultado introduz uma questão que atravessa todo o corpus: a eficiência da PPP não foi necessariamente associada ao menor custo nominal. Sua justificativa também envolvia a escala, o tempo de entrega, a manutenção e a capacidade administrativa. A vantajosidade dependeria, portanto, da relação entre o custo adicional e os benefícios gerados.

Rodrigues (2015) examinou a experiência em momento posterior e comparou 46 unidades de educação infantil. Desse conjunto, 27 estavam submetidas à PPP e 19 haviam sido construídas e operadas pelo modelo tradicional.

Na fase de construção, a pesquisa identificou que o tempo utilizado nas unidades da parceria foi 45% menor. Entre as unidades tradicionais, 79% foram entregues após o prazo contratual de treze meses, enquanto nenhuma das unidades vinculadas à PPP ultrapassou esse prazo.

O estudo também indicou que a parceria permitiu ampliar a escala de implantação das unidades. Esse resultado reforçou a percepção de que a concentração das responsabilidades em uma única relação contratual poderia reduzir atrasos e favorecer entregas simultâneas.

Na fase operacional, diretores das unidades submetidas à PPP declararam dispor de mais tempo para as atividades pedagógicas em razão da redução das tarefas relacionadas à administração dos serviços não pedagógicos. Também foi registrado um grau maior de satisfação com a manutenção da infraestrutura física, embora os serviços de tecnologia da informação não tenham recebido uma avaliação igualmente positiva.

Esses achados indicam que a transferência dos serviços de apoio pode alterar a organização do trabalho das direções escolares. A equipe gestora deixa de responder diretamente por determinadas atividades de limpeza, conservação, manutenção e suporte, mas passa a se relacionar com os procedimentos de comunicação, registro e acompanhamento da concessionária.

A redução das tarefas operacionais não deve ser interpretada, assim, como desaparecimento da gestão da infraestrutura. O conteúdo dessa gestão é modificado: parte da execução direta é substituída por solicitação, acompanhamento e fiscalização dos serviços contratados.

Rodrigues (2015) reconheceu, contudo, que não foi possível realizar uma comparação completa dos custos entre as unidades da PPP e as unidades tradicionais. A pesquisa apresenta evidências favoráveis quanto aos prazos, à escala e à manutenção, mas não permite concluir que esses resultados tenham sido obtidos pela alternativa economicamente mais vantajosa.

A pesquisa de Arpino (2024) acrescentou outra dimensão ao debate. Em seu primeiro ensaio, a autora investigou se as escolas submetidas à PPP apresentavam diferenças no desempenho dos estudantes em relação às escolas municipais tradicionais.

A análise utilizou as notas de Língua Portuguesa e de Matemática do Sistema de Avaliação da Educação Básica referentes aos anos de 2017 e 2019. Para realizar a comparação, aplicou-se o método de pareamento por escore de propensão.

Os resultados não indicaram efeito da parceria sobre o desempenho dos estudantes nas disciplinas examinadas. No período e segundo os indicadores utilizados, não foram identificadas diferenças estatisticamente significativas atribuíveis ao regime de construção e operação das unidades.

O achado estabelece um limite importante para a avaliação do modelo. Resultados positivos na construção, na conservação dos edifícios e na disponibilidade dos serviços não podem ser automaticamente convertidos em afirmações sobre melhoria da aprendizagem.

A ausência de efeito identificado também não demonstra que a infraestrutura seja irrelevante ou que a parceria tenha fracassado. A atividade pedagógica não integra o objeto

delegado à concessionária, e o desempenho dos estudantes depende de fatores que vão além das condições físicas das unidades.

As três pesquisas constroem, em conjunto, uma sequência analítica. Reis (2012) examinou a decisão e a modelagem; Rodrigues (2015) avaliou os resultados operacionais; e Arpino (2024) investigou possíveis repercussões educacionais.

Essa progressão demonstra a necessidade de distinguir entre **desempenho contratual**, **economicidade** e **resultado educacional**. Uma parceria pode entregar unidades mais rapidamente e manter os espaços em condições adequadas sem que isso comprove menor custo total ou produza, isoladamente, diferenças nos indicadores de aprendizagem.

3.3.2 Gestão pública, orçamento e sustentabilidade fiscal

A segunda categoria reúne Araújo Filho (2019) e Liberal (2020). Nessas pesquisas, a parceria é examinada tanto como instrumento de gestão pública quanto como compromisso financeiro que ultrapassa o período de construção das unidades.

Araújo Filho (2019) analisa duas PPPs do Município de Belo Horizonte — educação e iluminação pública — a partir das transformações da Administração Pública e da incorporação de instrumentos associados à Nova Gestão Pública.

O estudo procura compreender os aprendizados decorrentes da estruturação e da execução dessas contratações. A experiência é analisada não apenas pelos resultados físicos, mas também pelas capacidades administrativas necessárias à gestão de contratos complexos e prolongados.

A principal contribuição dessa abordagem consiste em demonstrar que a execução privada de determinadas atividades não reduz a responsabilidade do Estado. Planejamento, regulação, fiscalização, gestão de informações e tomada de decisões permanecem sob responsabilidade pública.

Nas PPPs educacionais, essa capacidade assume importância particular. Embora a gestão pedagógica continue a ser municipal, a disponibilidade da infraestrutura e a qualidade dos serviços não pedagógicos dependem da definição dos padrões contratuais, do acompanhamento da concessionária e da aplicação dos mecanismos de pagamento e de responsabilização.

A parceria exige, ainda, coordenação entre diferentes áreas da Administração. Educação, planejamento, finanças, procuradoria, controle interno e unidade gestora precisam atuar de forma articulada. A fragmentação das responsabilidades pode comprometer a fiscalização e dificultar a compreensão dos efeitos operacionais e financeiros do contrato.

A pesquisa de Liberal (2020) concentra-se nos elementos orçamentários e fiscais da PPP das escolas infantis de Belo Horizonte. O autor examina o processo administrativo da contratação, os atos preparatórios da licitação, as leis orçamentárias, os anexos fiscais e os termos aditivos.

A análise demonstra que a parceria gera obrigações contínuas que precisam ser compatibilizadas com o planejamento orçamentário e as projeções de receita do Município. A capacidade de pagamento não deve ser avaliada apenas no momento da celebração do contrato, pois as contraprestações se prolongam ao longo de diversos exercícios financeiros.

Diferentemente de uma obra tradicional, na qual uma parcela relevante dos desembolsos se concentra durante a construção, a concessão administrativa distribui os pagamentos ao longo de sua vigência. Essa estrutura reduz o desembolso público inicial, mas vincula as administrações futuras à continuidade das contraprestações.

A análise fiscal precisa, por isso, considerar a atualização dos pagamentos, as parcelas variáveis, os aportes, as garantias, os aditivos e os riscos que possam ser atribuídos ao Poder Público. A sustentabilidade da contratação depende da capacidade municipal de suportar essas obrigações sem comprometer outras políticas.

A aproximação entre Araújo Filho (2019) e Liberal (2020) demonstra que a PPP depende simultaneamente de capacidade institucional e de capacidade fiscal. A eventual eficiência privada na construção e na manutenção não substitui uma Administração tecnicamente preparada para estruturar, fiscalizar, financiar e adaptar o contrato.

Essa categoria também amplia a compreensão do risco fiscal. Ele não se limita à possibilidade de inadimplemento. Abrange erros nas projeções, crescimento das contraprestações, alterações contratuais, materialização de eventos assumidos pelo Município, execução de garantias e perda de flexibilidade orçamentária.

A análise da economicidade precisa incorporar esses elementos. A comparação restrita ao valor inicial da contraprestação ou ao custo estimado das obras não reflete adequadamente as consequências de uma concessão de longa duração.

3.3.3 Privatização, mercantilização e efeitos institucionais

A terceira categoria é representada principalmente por Garrido (2019), que interpreta a PPP educacional de Belo Horizonte a partir das noções de privatização, mercantilização e financeirização.

A pesquisa não restringe a privatização à mera transferência da propriedade formal da escola. O processo consiste na ampliação da participação empresarial no financiamento, na construção, na manutenção e na organização material de unidades que permanecem públicas.

Garrido (2019) reconstrói o contexto de implantação da parceria, relacionando a expansão da educação infantil, o programa municipal de gestão por resultados, a atuação da Corporação Financeira Internacional na modelagem e a constituição da sociedade de propósito específico responsável pela concessão.

Na interpretação do autor, a parceria cria condições para a apropriação privada de parcelas dos recursos públicos e para a exploração econômica prolongada dos serviços de construção, manutenção e operação. A infraestrutura escolar passa a integrar uma relação contratual sustentada pela continuidade dos pagamentos públicos e pela remuneração empresarial.

A mercantilização não significa, nesse caso, que as famílias tenham passado a pagar diretamente pelo acesso à escola. Ela se manifesta quando atividades necessárias ao funcionamento das unidades são transformadas em objetos de contratação, precificação e remuneração privada.

A financeirização manifesta-se na associação entre capital privado, garantias públicas e contraprestações de longo prazo. A antecipação da construção é viabilizada pelo investimento empresarial, cuja recuperação depende dos pagamentos posteriores do Município.

Essa perspectiva diferencia-se das pesquisas que concentram sua avaliação nos prazos, na escala de construção e na satisfação com os serviços. Enquanto Reis (2012) e Rodrigues (2015) destacam resultados operacionais, Garrido (2019) interroga as relações econômicas e políticas que estruturam a produção.

As interpretações não são necessariamente excludentes. A PPP pode produzir entregas mais rápidas e manutenção satisfatória e, simultaneamente, ampliar a participação empresarial e estabelecer compromissos financeiros de longo prazo. A divergência decorre das perguntas formuladas e dos critérios adotados para avaliar a experiência.

Garrido (2019) também chama a atenção para os efeitos institucionais da divisão entre serviços pedagógicos e não pedagógicos. Embora o contrato preserve formalmente a atividade pedagógica sob responsabilidade municipal, a concessionária participa do cotidiano das unidades por meio da manutenção, da limpeza, da vigilância, da tecnologia e de outros serviços de apoio.

A separação contratual distribui responsabilidades, mas não torna independentes a pedagogia e a infraestrutura. Espaços, equipamentos, conservação, rotinas operacionais e

procedimentos de manutenção interferem nas condições em que as atividades educacionais são realizadas.

A contribuição da pesquisa está, assim, em demonstrar que a preservação formal da gestão pedagógica não elimina a necessidade de investigar como a presença empresarial na materialidade escolar repercute nas rotinas, nas relações de trabalho, na autonomia e nas formas de decisão existentes nas unidades.

Essa leitura será empregada como uma perspectiva crítica, sem que suas categorias se transformem em conclusões antecipadas sobre qualquer parceria. A identificação da privatização, da mercantilização ou da financeirização exige examinar como os recursos, os serviços, os riscos e os poderes decisórios foram efetivamente organizados.

3.3.4 Convergências e tensões entre as categorias

O *corpus* não fornece uma avaliação única sobre a PPP educacional de Belo Horizonte. As pesquisas registram resultados favoráveis quanto aos prazos de construção, à escala de expansão, à manutenção e à redução de algumas tarefas operacionais das direções. Também identificam limitações na comparação de custos, a ausência de efeito sobre o desempenho escolar e preocupações relacionadas ao orçamento, à capacidade estatal e à participação empresarial.

Apesar das diferenças, há convergências relevantes. A primeira consiste no reconhecimento de que a PPP não pode ser compreendida apenas como um contrato voltado à construção de escolas. O modelo reorganiza serviços, responsabilidades administrativas, fluxos de decisão e compromissos financeiros.

A segunda convergência refere-se às dificuldades enfrentadas pelo modelo tradicional. A insuficiência de vagas, os atrasos na execução das obras e os problemas de manutenção surgem como elementos que favoreceram a busca por uma solução contratual distinta.

As pesquisas, entretanto, divergem quanto à interpretação dessa solução. No que se refere ao corpus, a PPP ampliou a capacidade de execução municipal e produziu resultados operacionais relevantes. Na abordagem crítica, o mesmo arranjo representa a expansão da racionalidade empresarial e a inserção de atividades escolares em relações de remuneração privada.

A principal tensão está relacionada à definição de eficiência. Rodrigues (2015) identificou ganhos nos prazos e na operação, mas não realizou uma comparação completa dos custos. Reis (2012) estimou um custo superior para as unidades da parceria, embora considerasse que a celeridade e a redução dos encargos administrativos poderiam justificar a

diferença. Arpino (2024), por sua vez, não identificou efeito sobre o desempenho dos estudantes.

Os resultados demonstram que prazo, custo, disponibilidade, conservação e desempenho educacional constituem dimensões distintas. Podem apresentar resultados diferentes e não devem ser reunidas em uma única afirmação genérica de sucesso ou de fracasso.

Também emerge uma tensão entre a redução das tarefas operacionais e a reorganização da autonomia. A contratação pode retirar da direção escolar a responsabilidade direta por determinadas atividades, mas introduz procedimentos, interlocutores e limites contratuais para a solução das demandas relacionadas aos espaços e aos serviços.

A sustentabilidade fiscal constitui outra dimensão que não pode ser dissociada dos resultados operacionais. A entrega rápida das unidades produz valor social, mas precisa ser confrontada com a duração das contraprestações, a atualização dos pagamentos, os riscos assumidos e a capacidade de preservar outras despesas públicas.

O conjunto das pesquisas evidencia, ainda, que a avaliação da parceria depende do momento observado. Estudos realizados no início da contratação concentraram-se na decisão, na modelagem e na construção. Pesquisas posteriores puderam examinar a operação, os efeitos orçamentários e os indicadores educacionais.

Contratos de longa duração exigem, por isso, avaliações sucessivas. Resultados iniciais não garantem a manutenção do desempenho ao longo de toda a concessão, e dificuldades verificadas em determinado período podem ser corrigidas por meio de mecanismos de fiscalização, ajustes contratuais e aprendizagem institucional.

O Estado do Conhecimento permite concluir que a experiência de Belo Horizonte produziu resultados materiais relevantes e, simultaneamente, questões econômicas, fiscais e institucionais que não podem ser ignoradas. A expansão da infraestrutura, a celeridade e a manutenção integram a avaliação, mas não esgotam a discussão sobre custo, governança, autonomia e finalidade pública.

A análise categorizada fornece, assim, a base para a bibliografia propositiva. O próximo item sistematiza as lacunas identificadas e transforma os achados do corpus em direcionamentos para a investigação da PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul.

3.4. SÍNTESE PROPOSITIVA: INTERDISCIPLINARIDADE E DIRECIONAMENTOS DA PESQUISA

A análise do *corpus* permitiu identificar não apenas os temas e resultados predominantes nas pesquisas sobre a parceria público-privada educacional em Belo Horizonte, mas também as questões pouco exploradas. Essa passagem dos achados para a formulação de novas proposições corresponde à etapa da bibliografia propositiva do Estado do Conhecimento.

Segundo Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021), a bibliografia propositiva parte do conhecimento construído nas etapas anteriores para relacionar os achados das produções, as proposições apresentadas pelos respectivos autores e as novas questões elaboradas pelo pesquisador. Não se trata, portanto, de apontar deficiências individuais nos trabalhos analisados, mas de compreender o que o conjunto da produção permite conhecer e quais possibilidades de investigação dele emergem.

As seis pesquisas selecionadas ofereceram contribuições sobre a expansão das vagas, a velocidade de construção, a manutenção da infraestrutura, a gestão pública, as repercussões fiscais, a privatização, a financeirização e o desempenho educacional. Em conjunto, demonstram que a PPP educacional não se limita a ser um mecanismo de construção de escolas, pois também reorganiza serviços, responsabilidades administrativas, fluxos financeiros e as relações entre o Poder Público e os agentes privados.

A leitura integrada também revelou que essas dimensões foram investigadas predominantemente isoladamente. Nenhuma das produções reuniu, em uma mesma análise, as premissas do *Value for Money*, a estrutura econômico-financeira, a distribuição dos riscos, as garantias públicas, os mecanismos de pagamento, a mensuração do desempenho e as possíveis repercussões institucionais da separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos.

O Quadro 3 sistematiza os principais resultados do corpus e as proposições que orientam a presente dissertação.

Quadro 3 - Achados do *corpus* e proposições emergentes

Dimensão	Achados predominantes	Proposições emergentes
Expansão e infraestrutura	A PPP permitiu ampliar a escala e reduzir o tempo de construção das unidades, além de produzir avaliações favoráveis quanto à manutenção da infraestrutura	Confrontar os resultados operacionais com o custo total, os riscos transferidos e os compromissos assumidos pelo Poder Público
Gestão e serviços não pedagógicos	A transferência dos serviços de apoio reduziu determinadas tarefas das direções escolares, mas introduziu novas relações de fiscalização e dependência contratual	Examinar como a separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos interfere na autonomia, nas rotinas e na organização escolar
Orçamento e sustentabilidade fiscal	A concessão distribui pagamentos por longo período e vincula administrações futuras a obrigações continuadas	Avaliar contraprestações, reajustes, garantias, riscos fiscais e capacidade de pagamento ao longo de todo o contrato

Privatização e racionalidade empresarial	A contratação amplia a participação empresarial e insere atividades escolares em relações de remuneração e valorização privada	Relacionar os instrumentos contratuais à expansão da racionalidade empresarial na escola pública
Desempenho educacional	Não foi identificado efeito da PPP sobre o desempenho dos estudantes nos indicadores examinados	Evitar a conversão automática de ganhos operacionais em afirmações sobre melhoria da qualidade educacional
Produção acadêmica	Os estudos concentram-se na experiência de Belo Horizonte e não contemplam a PPP de Caxias do Sul	Investigar a modelagem caxiense em sua configuração própria, utilizando Belo Horizonte como referência e contraste

*Fonte***:** Elaborada pela autora a partir de Reis (2012), Rodrigues (2015), Garrido (2019), Araújo Filho (2019), Liberal (2020) e Arpino (2024).

As proposições não constituem hipóteses conclusivas nem avaliações antecipadas da parceria de Caxias do Sul. Elas transformam os resultados do Estado do Conhecimento em perguntas destinadas ao corpus documental, permitindo verificar como a modelagem municipal respondeu a questões já identificadas pela experiência anterior.

3.4.1 Lacunas empíricas e analíticas da produção acadêmica

A primeira lacuna identificada é de natureza empírica. As seis produções do corpus central examinam, integralmente ou parcialmente, a PPP educacional de Belo Horizonte. Nenhuma tese ou dissertação dedicada à parceria da educação infantil de Caxias do Sul foi recuperada na BDTD, considerando a base, o período, os descritores e os critérios empregados no levantamento (IBICT, [s.d.]).

Esse resultado constitui um silêncio relativo do corpus e não uma afirmação sobre a inexistência absoluta de estudos relacionados ao empreendimento. A conclusão está delimitada pelas condições metodológicas da busca. Ainda assim, demonstra que a concessão caxiense não está representada entre as teses e dissertações recuperadas.

A segunda lacuna decorre da escassez de pesquisas sobre PPPs educacionais no sentido jurídico estrito. Embora as buscas tenham localizado centenas de produções sobre educação infantil, infraestrutura e relações entre os setores público e privado, apenas seis trabalhos foram selecionados para o corpus central.

Grande parte dos resultados empregava a expressão parceria público-privada para designar convênios, aquisição de vagas, programas empresariais, termos de colaboração e outras modalidades de participação não estatal. Essas pesquisas são relevantes para compreender as transformações das políticas educacionais, mas não examinam concessões administrativas caracterizadas por investimento privado inicial, contraprestações públicas, alocação de riscos e compromissos fiscais de longo prazo.

A terceira lacuna é analítica. As produções aprofundaram dimensões coerentes com seus objetivos, mas a leitura conjunta revela uma fragmentação entre os estudos sobre infraestrutura, gestão, finanças públicas, privatização e desempenho educacional.

Essa constatação não representa deficiência dos trabalhos analisados. Cada investigação respondeu a um problema delimitado e contribuiu para tornar visível determinada dimensão da experiência mineira. A lacuna emerge do conjunto, pela ausência de uma pesquisa que articule sistematicamente as estruturas jurídicas, administrativas, econômicas e educacionais da parceria.

Permanece especialmente pouco explorada a relação entre os instrumentos contratuais e a organização material da escola. A divisão entre atividades pedagógicas e serviços não pedagógicos costuma ser apresentada como uma delimitação objetiva de responsabilidades. Entretanto, manutenção, limpeza, segurança, tecnologia, mobiliário e funcionamento dos ambientes constituem condições nas quais o trabalho pedagógico e a experiência das crianças se realizam.

A matriz de riscos, o Sistema de Mensuração de Desempenho e o mecanismo de pagamento também receberam atenção limitada no corpus. Esses instrumentos não apenas distribuem obrigações ou calculam valores. Eles definem eventos relevantes, classificam falhas, estabelecem padrões e determinam quais resultados gerarão remuneração, desconto ou reequilíbrio.

Outra lacuna refere-se à distribuição territorial e às condições sociais das populações atendidas. As pesquisas sobre Belo Horizonte examinaram a expansão das vagas e a implantação das unidades, mas a relação entre localização, demanda, estratificação social e diversidade das infâncias não foi o eixo predominante do corpus.

A ampliação quantitativa do atendimento não esgota a análise da equidade. Também importa verificar onde as vagas são criadas, quais territórios são priorizados, que distâncias precisam ser percorridas e quais condições materiais são oferecidas às diferentes populações da rede municipal.

Há, ainda, uma lacuna temporal. Contratos de vinte ou vinte e cinco anos não podem ser avaliados exclusivamente durante sua modelagem, construção ou na fase inicial de operação. Reajustes, revisões, aditivos, transformações demográficas, materialização de riscos e mudanças na capacidade fiscal podem alterar substancialmente os resultados.

As pesquisas realizadas em diferentes momentos da parceria mineira demonstram que o próprio objeto se modifica ao longo de sua execução. A avaliação da PPP precisa ser

compreendida como um processo contínuo, capaz de acompanhar a relação entre as promessas da modelagem e os resultados efetivamente produzidos.

A presente dissertação ocupa esse campo ao examinar um caso ainda ausente no corpus e ao integrar dimensões que, predominantemente, são tratadas separadamente. Seu objeto não é reproduzir a análise de Belo Horizonte, mas compreender a configuração própria da concessão de Caxias do Sul à luz do conhecimento acumulado.

3.4.2 A perspectiva interdisciplinar da presente dissertação

A composição do *corpus* também evidenciou que a parceria público-privada educacional mobiliza diferentes áreas do conhecimento. As pesquisas foram produzidas em programas relacionados à Educação, à Administração Pública, ao Direito e à Economia, demonstrando a natureza multidimensional do objeto, mas essa diversidade disciplinar não significa, entretanto, que as dimensões tenham sido necessariamente integradas.

A interdisciplinaridade adotada nesta dissertação constitui uma resposta a essa fragmentação. Ela não consiste na simples reunião de conceitos ou autores de áreas diferentes, mas na articulação entre perspectivas capazes de revelar relações que permaneceriam parcialmente invisíveis em uma análise disciplinar isolada.

O Direito Administrativo fornece os elementos necessários à compreensão da natureza da concessão, das obrigações assumidas, das garantias, dos mecanismos de pagamento, da distribuição dos riscos e das formas de responsabilização. A estrutura jurídica define o que será exigido da concessionária e quais eventos poderão acarretar consequências financeiras ao Município.

A Administração Pública permite examinar a capacidade estatal necessária à estruturação e ao acompanhamento da parceria. Governança, fiscalização, coordenação entre órgãos, gestão de informações e mensuração do desempenho são dimensões que condicionam a efetividade do contrato. A execução privada dos serviços não elimina a responsabilidade pública; ao contrário, exige uma Administração preparada para planejar, regular e controlar.

A economia permite analisar o *Value for Money*, o custo de capital, os pagamentos projetados, as garantias e a sustentabilidade fiscal. O financiamento privado inicial não elimina o custo público, mas o distribui no tempo e acrescenta encargos financeiros, remuneração dos investidores e compromissos que se estendem por diferentes administrações.

A Sociologia da Educação amplia a leitura ao interrogar as racionalidades e as relações de poder inscritas nos instrumentos administrativos. Com Laval (2019), é possível examinar

como a eficiência, a produtividade, o desempenho e a padronização passam a funcionar como referências normativas para instituições que permanecem formalmente públicas.

A contribuição de Popkewitz (1998) e de Popkewitz e Lindblad (2000) permite observar como classificações, indicadores e sistemas de conhecimento definem os objetos que se tornam visíveis, mensuráveis e passíveis de intervenção. O Sistema de Mensuração de Desempenho, nessa perspectiva, não apenas registra o cumprimento das obrigações, mas também delimita o significado contratual de disponibilidade, qualidade e falha.

A Sociologia da Infância e os estudos sobre estratificação social acrescentam os sujeitos e os territórios à análise. As unidades previstas no contrato não serão utilizadas por uma infância abstrata, mas por crianças inseridas em condições sociais, culturais e territoriais diversas.

A análise interdisciplinar torna-se mais clara quando aplicada aos instrumentos concretos da parceria. A matriz de riscos pode ser examinada juridicamente como distribuição de responsabilidades, economicamente como precificação de incertezas e administrativamente como definição das capacidades necessárias para prevenir e responder a eventos.

O mecanismo de pagamento possui uma função financeira, mas também organiza os comportamentos esperados da concessionária. Os indicadores que alteram a contraprestação expressam uma concepção contratual de desempenho e determinam quais dimensões da infraestrutura serão prioritariamente registradas e fiscalizadas.

O estudo de demanda e a localização das unidades podem ser considerados instrumentos de planejamento, mas também mecanismos de distribuição territorial de oportunidades. Uma decisão, tecnicamente apresentada em mapas e projeções, pode reverberar sobre grupos sociais de forma distinta, conforme a localização das vagas e as condições de mobilidade das famílias.

A separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos delimita juridicamente o objeto, mas não torna independentes as dimensões que convivem no cotidiano escolar. A manutenção dos espaços, o funcionamento dos equipamentos e a disponibilidade dos serviços integram as condições materiais para a realização da atividade educacional.

A interdisciplinaridade permite, assim, confrontar a arquitetura contratual com a finalidade pública que lhe confere legitimidade. A parceria não é avaliada apenas pela validade das cláusulas, pelo deságio ou pela entrega física das unidades, mas também pela relação entre custos, riscos, capacidade pública, equidade e direito à educação.

A contribuição da dissertação decorre de dois movimentos articulados: o exame de uma experiência ainda ausente no corpus recuperado na BDTD e a integração de dimensões que a produção acadêmica abordou predominantemente separadamente.

3.4.3 Repercussões do Estado do Conhecimento sobre o percurso metodológico

O Estado do Conhecimento não funcionou apenas como demonstração da originalidade do objeto. Seus resultados repercutiram na delimitação do caso, na composição do corpus documental, na seleção das categorias e no alcance das conclusões da dissertação.

A concentração das pesquisas em Belo Horizonte confirmou a necessidade de preservar Caxias do Sul como núcleo empírico. A experiência mineira é utilizada como precedente e referência de contraste, não como segundo objeto submetido à comparação simétrica.

Essa delimitação impede a transposição automática dos resultados produzidos em outro contexto. Belo Horizonte fornece perguntas, evidências e aprendizagens, mas não substitui o exame autônomo das condições jurídicas, financeiras, territoriais e administrativas do projeto caxiense.

A fragmentação temática do corpus confirmou a pertinência de uma abordagem qualitativa e interdisciplinar. O problema de pesquisa não se limita à mensuração dos custos nem à descrição das cláusulas. Ele exige compreender as relações entre normas, cálculos financeiros, escolhas administrativas, mecanismos de desempenho e concepções sobre a escola pública.

A abordagem qualitativa permite interpretar processos e significados que não podem ser reduzidos exclusivamente a variáveis numéricas (Minayo; Deslandes; Gomes, 2016). Os dados quantitativos permanecem relevantes, especialmente na análise de custos, vagas, projeções e indicadores, mas são examinados em relação às condições em que foram produzidos e às decisões que pretendem fundamentar.

O corpus documental reúne as fontes primárias da PPP de Caxias do Sul, entre elas o edital, o contrato, o caderno de encargos, a matriz de riscos, o Sistema de Mensuração de Desempenho, os estudos de demanda e de *Value for Money*, o plano de negócios e os documentos relativos às garantias e à governança.

Esses documentos não são tratados como registros neutros. Eles resultam de escolhas institucionais, distribuem responsabilidades, definem indicadores e estabelecem quais acontecimentos poderão gerar pagamentos, descontos, sanções ou a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

A análise de conteúdo, fundamentada em Bardin (2016), organiza a leitura, a categorização e a interpretação das fontes. Sua aplicação não se restringe à identificação de palavras ou à reprodução das cláusulas, mas envolve o confronto entre as diferentes peças documentais e entre aquilo que a modelagem promete, disciplina e efetivamente demonstra.

Os resultados do Estado do Conhecimento corroboraram e refinaram a matriz apresentada no item 2.12. Economicidade, riscos, mensuração do desempenho, materialidade, equidade, financeirização, capacidade estatal e aprendizagem institucional não são mobilizadas como compartimentos independentes, mas como dimensões inter-relacionadas.

A análise documental observa, por exemplo, que a economicidade depende da distribuição dos riscos; os pagamentos dependem dos indicadores; a fiscalização depende da capacidade estatal; as garantias interferem na sustentabilidade fiscal; e a gestão dos serviços não pedagógicos assegura as condições materiais nas quais a educação infantil se realiza.

O percurso também foi orientado pela distinção entre **achado, evidência, interpretação e consequência**. O achado identifica a questão relevante nos documentos; a evidência demonstra sua base no corpus; a interpretação relaciona o conteúdo ao referencial teórico e às pesquisas anteriores; e a consequência examina sua importância econômica, jurídica, institucional ou educacional.

Essa organização procura evitar dois riscos: a descrição contratual sem análise e a formulação crítica sem base documental. As conclusões precisam ser rastreáveis às fontes efetivamente consultadas e proporcionais às evidências disponíveis.

O Estado do Conhecimento também contribuiu para delimitar o alcance temporal da investigação. Como a concessão de Caxias do Sul se encontra em sua fase inicial, a dissertação pode examinar a racionalidade da modelagem, os compromissos assumidos, os incentivos criados e os efeitos previsíveis dos instrumentos contratuais.

A pesquisa não dispõe, contudo, de elementos para concluir definitivamente sobre a vivência das crianças, a atuação cotidiana das equipes escolares ou os resultados educacionais obtidos ao longo dos 25 anos. Essas dimensões dependem da implantação, do funcionamento das unidades e de pesquisas empíricas posteriores.

Essa limitação não impede a análise crítica da arquitetura contratual. Os documentos já permitem identificar como a infraestrutura escolar foi inserida em uma relação de longo prazo baseada em financiamento, contraprestações, desempenho, garantias e alocação de riscos. O que permanece em aberto é a forma como essa racionalidade reverberará na experiência concreta das comunidades escolares.

A relação entre o Estado do Conhecimento e o percurso metodológico é, portanto, constitutiva. O levantamento permitiu reconhecer os avanços da produção existente, delimitar lacunas, evitar generalizações e transformar as experiências anteriores em questões direcionadas à documentação de Caxias do Sul.

3.5. O ESTADO DO CONHECIMENTO EM PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

O Estado do Conhecimento demonstrou que a expressão parceria público-privada possui sentidos distintos na produção educacional. Embora seja frequentemente empregada para designar convênios, aquisição de vagas, programas empresariais e outras relações entre o Estado e agentes privados, apenas um número reduzido de pesquisas examinou concessões administrativas estruturadas nos termos da Lei nº 11.079/2004.

Após a depuração dos resultados recuperados na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, seis produções compuseram o corpus central. Todas se referem, integral ou parcialmente, à parceria educacional de Belo Horizonte, confirmando a centralidade da experiência mineira na formação do conhecimento acadêmico brasileiro sobre concessões administrativas aplicadas à infraestrutura escolar.

A leitura articulada dessas pesquisas revelou contribuições em diferentes dimensões. A experiência de Belo Horizonte foi associada à ampliação da escala de construção, à redução dos prazos de implantação e à manutenção contínua das unidades. Ao mesmo tempo, os estudos registraram limitações na comparação de custos, compromissos fiscais prolongados, exigências de capacidade estatal, reorganização da autonomia escolar, ampliação da participação empresarial e ausência de efeito identificado sobre o desempenho educacional nos indicadores analisados (Reis, 2012; Rodrigues, 2015; Araújo Filho, 2019; Garrido, 2019; Liberal, 2020; Arpino, 2024).

Esses resultados afastam avaliações unidimensionais. A celeridade das obras não demonstra, isoladamente, economicidade; a manutenção adequada não permite presumir melhoria da aprendizagem; e a preservação formal da gestão pedagógica sob responsabilidade municipal não elimina as repercussões da gestão privada sobre a materialidade na qual a educação se realiza.

O corpus também revelou fragmentação entre as dimensões jurídicas, econômicas, administrativas e educacionais. As pesquisas aprofundaram questões coerentes com seus respectivos problemas, mas nenhuma reuniu, em uma única investigação, a estrutura do *Value for Money*, a matriz de riscos, as garantias públicas, os mecanismos de pagamento, a mensuração do desempenho e as possíveis repercussões institucionais da separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos.

A ausência de tese ou dissertação dedicada à PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul constitui a principal lacuna empírica identificada. Essa conclusão permanece delimitada pela base, pelo período e pelas estratégias de busca adotadas, não equivalendo à afirmação de

inexistência absoluta de estudos sobre o empreendimento. Ainda assim, demonstra que a modelagem caxiense não está representada no corpus recuperado.

Belo Horizonte assume, diante disso, a função de precedente histórico e de fonte de aprendizagem institucional. Seus resultados oferecem evidências e perguntas relevantes, mas não substituem a análise autônoma de Caxias do Sul. As diferenças de período, objeto, prazo, estrutura financeira, garantias, indicadores e capacidade administrativa impedem a transposição automática das conclusões obtidas no caso mineiro.

A contribuição desta dissertação situa-se na passagem entre o conhecimento acumulado e a investigação de uma experiência ainda não examinada no corpus. A perspectiva interdisciplinar permite relacionar a legalidade e a distribuição das responsabilidades à economicidade, aos compromissos fiscais, à capacidade estatal, à materialidade escolar, à equidade territorial e às racionalidades que orientam a modelagem.

O Estado do Conhecimento foi além da mera função introdutória. Seus resultados contribuíram para delimitar o objeto, reconhecer os limites da investigação, selecionar as categorias analíticas e estabelecer as distinções necessárias entre a entrega física, o desempenho contratual, a economicidade e o resultado educacional.

A partir dessa base, o próximo capítulo desloca a análise da produção acadêmica para as fontes primárias da parceria de Caxias do Sul. A trajetória jurídico-administrativa do projeto, a territorialização da política, a modelagem financeira, o procedimento licitatório e a estrutura contratual serão reconstruídos antes de sua interpretação crítica, permitindo que os achados posteriores permaneçam vinculados às evidências documentais efetivamente consultadas.

4. A PPP DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE CAXIAS DO SUL: TRAJETÓRIA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA, TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL E ESTRUTURA CONTRATUAL

A Parceria Público-Privada da Educação Infantil de Caxias do Sul resultou de um processo administrativo, iniciado com o diagnóstico da insuficiência de vagas e da infraestrutura existente, e concluído com a celebração de uma concessão administrativa para a implantação e a operação dos serviços não pedagógicos de 31 novas unidades.

O ponto de partida documental encontra-se no Processo Administrativo Eletrônico nº 22/8050-0004447-6, cujas peças registram a demanda por atendimento, a judicialização do acesso à educação infantil e a busca por uma alternativa para ampliar a rede municipal (Caxias do Sul, 2022). A escolha da PPP, contudo, não decorreu automaticamente da existência desse problema público, mas sim de decisões posteriores sobre a forma de contratação, o financiamento, a distribuição de responsabilidades e a duração do vínculo com o parceiro privado.

Este capítulo reconstrói essa trajetória, desde o marco jurídico e a formação administrativa do projeto até a modelagem, a consulta pública, a licitação, a constituição da concessionária e a consolidação da estrutura contratual. Também apresenta os instrumentos que disciplinam as obrigações das partes, o desempenho, o pagamento, a fiscalização e os fluxos financeiros da concessão.

A territorialização da política integra esse percurso, uma vez que a expansão da oferta depende da localização das unidades e das condições de implantação dos terrenos. Neste capítulo, esses elementos serão apresentados conforme registrados na documentação. Suas possíveis repercussões sobre a equidade territorial, a estratificação social e as condições materiais da educação infantil serão examinadas no Capítulo 5.

A finalidade desta etapa é estabelecer a base factual e documental da pesquisa. A avaliação da economicidade, da transferência efetiva dos riscos, das garantias públicas e das repercussões institucionais da modelagem será desenvolvida posteriormente, evitando antecipar conclusões que dependem da análise articulada dos instrumentos contratuais.

4.1. O MARCO JURÍDICO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A CONCESSÃO ADMINISTRATIVA COMO FORMA DE CONTRATAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESCOLAR

Antes de examinar a trajetória administrativa da Parceria Público-Privada da Educação Infantil de Caxias do Sul, é necessário situar o marco jurídico que viabilizou esse modelo. A

Lei Federal nº 11.079/2004 instituiu normas gerais para a licitação e a contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública, aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A mesma lei define a parceria público-privada como contrato administrativo de concessão, nas modalidades patrocinada e administrativa (Brasil, 2004).

Essa definição é relevante para a presente pesquisa porque afasta a compreensão da PPP como simples contrato de obra pública, como terceirização ordinária ou como convênio administrativo. A parceria público-privada é juridicamente estruturada como concessão, ou seja, como relação contratual de maior complexidade e duração, marcada pela prestação continuada de serviços, pela repartição de riscos, pela vinculação da remuneração ao desempenho e pela necessidade de modelagem econômico-financeira.

No caso da educação infantil de Caxias do Sul, o enquadramento adotado foi o de concessão administrativa, modalidade na qual a Administração Pública figura como usuária direta ou indireta dos serviços prestados pelo parceiro privado.

A Lei Federal nº 11.079/2004 distingue a concessão patrocinada da concessão administrativa. A concessão patrocinada consiste na concessão de serviços ou de obras públicas, nos termos da Lei Federal nº 8.987/1995, com cobrança de tarifa dos usuários e contraprestação pecuniária adicional do parceiro público. A concessão administrativa, por sua vez, é definida como contrato de prestação de serviços do qual a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que o objeto envolva a execução de obra ou o fornecimento e a instalação de bens (Brasil, 2004, 1995).

Essa distinção é relevante para o caso analisado. A PPP da Educação Infantil não se estrutura como concessão tarifária, pois não há cobrança de crianças, de famílias ou da comunidade escolar pela utilização das unidades educacionais. A remuneração da concessionária decorre das contraprestações pagas pelo Município, vinculadas à disponibilização da infraestrutura, à prestação de serviços não pedagógicos e ao atendimento das condições estabelecidas no contrato.

A concessão administrativa torna juridicamente possível reunir, em um único vínculo, a construção das unidades, a instalação de bens e equipamentos, a manutenção, a conservação e a operação contínua dos serviços de apoio. Diferentemente de uma contratação limitada à execução da obra, a PPP abrange a implantação e a conservação da infraestrutura por uma parcela significativa de sua vida útil.

A importância da Lei Federal nº 11.079/2004, portanto, não se limita à mera autorização genérica para a contratação de PPPs. A legislação fornece a moldura jurídica por meio da qual uma demanda pública por infraestrutura pode ser estruturada como um contrato de longo prazo,

com investimento privado inicial, remuneração pública futura, obrigações de desempenho, garantias, distribuição de riscos e mecanismos de acompanhamento.

A própria legislação, entretanto, estabelece limites à utilização desse instrumento. É vedada a celebração de contrato de PPP cujo valor seja inferior a R$ 10.000.000,00, cujo período de prestação dos serviços seja inferior a cinco anos ou que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (Brasil, 2004).

Essas restrições demonstram que a PPP foi concebida para empreendimentos de maior densidade econômica e operacional, nos quais a execução de obras ou o fornecimento de bens se associam à prestação continuada de serviços. A concessão administrativa não deve ser utilizada apenas como alternativa para licitar uma obra ou, isoladamente, para contratar serviços e equipamentos.

A Lei Federal nº 11.079/2004 também determina que o prazo de vigência seja compatível com a amortização dos investimentos realizados, não podendo ser inferior a 5 anos nem superior a 35 anos, incluída eventual prorrogação. Essa característica ajuda a compreender por que a PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul foi estruturada como um compromisso de longo prazo. A construção das escolas, a instalação dos equipamentos, a manutenção predial, a prestação de serviços de apoio e a remuneração do parceiro privado integram um fluxo contratual contínuo, e não eventos isolados.

Outro elemento central é a repartição objetiva dos riscos entre as partes. A legislação exige que o contrato distribua os riscos envolvidos, inclusive os relacionados a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. Essa previsão assume particular importância nesta dissertação, pois a avaliação da concessão não pode se limitar ao valor da contraprestação ou ao número de unidades previstas. Também é necessário examinar quais riscos foram atribuídos à concessionária, quais permaneceram sob responsabilidade do Poder Concedente e quais eventos poderão fundamentar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

A Lei Federal nº 11.079/2004 estabelece, ainda, diretrizes como a eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade, o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços, a indelegabilidade das funções exclusivas de Estado, a responsabilidade fiscal, a transparência, a repartição objetiva dos riscos e a sustentabilidade financeira e socioeconômica dos projetos (Brasil, 2004).

Essas diretrizes relacionam-se diretamente aos eixos desta pesquisa. A eficiência e a sustentabilidade dos projetos remetem à análise da economicidade; a repartição objetiva dos

riscos exige o exame de sua efetiva transferência; a responsabilidade fiscal alcança as contraprestações, as garantias e as hipóteses de reequilíbrio; e o respeito aos destinatários do serviço exige considerar que o objeto contratual insere-se em uma política destinada às crianças e às comunidades escolares. As disposições relativas ao conceito, aos limites, ao prazo, às diretrizes e à distribuição dos riscos constam dos arts. 1º a 5º da Lei nº 11.079/2004.

No âmbito municipal, esse marco jurídico foi inicialmente concretizado pela Lei Complementar nº 639/2020, que instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas - PROMP - de Caxias do Sul (Caxias do Sul, 2020).

Posteriormente, a Lei Complementar Municipal nº 758/2023 autorizou o Poder Executivo a celebrar parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, destinada à construção, à operação, à conservação e à manutenção de unidades municipais de educação infantil. A autorização legislativa contemplou a implantação de até 35 unidades e a vinculação de recursos à constituição de mecanismos de pagamento e de garantia pública da parceria (Caxias do Sul, 2023).

Posteriormente, a Concorrência Internacional nº 080/2025 foi publicada para a concessão das obras e dos serviços necessários à construção, à manutenção, à conservação, à gestão e à operação dos serviços não pedagógicos de 31 novas unidades educacionais (Caxias do Sul, 2025a). Essa evolução será examinada especificamente no item 4.4. A autorização para até 35 unidades e a configuração licitada de 31 unidades estão registradas nas publicações oficiais do Município.

A escolha pela concessão administrativa permite compreender a forma jurídica adotada pelo projeto. O Município não contratou apenas a construção das escolas, mas também uma estrutura integrada de implantação, conservação, manutenção e operação de serviços não pedagógicos durante o prazo contratual.

Ao mesmo tempo, a modelagem preservou, sob responsabilidade do Poder Concedente, a gestão pedagógica, a docência, o currículo, a alimentação escolar e o fornecimento de determinados insumos diretamente vinculados ao atendimento das crianças. A configuração definitiva do objeto e a distribuição dessas obrigações serão detalhadas no item 4.7.

A separação entre o pedagógico e o não pedagógico constitui uma das consequências mais relevantes da moldura jurídica da concessão administrativa. A Lei Federal nº 11.079/2004 permite que a Administração seja usuária direta ou indireta dos serviços prestados pelo parceiro privado, ainda que tais serviços envolvam obras e fornecimento de bens. No caso analisado, essa possibilidade foi empregada para atribuir à concessionária a infraestrutura e os serviços de apoio, mantendo formalmente a atividade pedagógica sob responsabilidade municipal.

Essa classificação delimita juridicamente as obrigações das partes, mas não significa que as duas dimensões sejam independentes. A infraestrutura, a conservação, a manutenção, a limpeza, a segurança, o mobiliário e o funcionamento dos ambientes compõem as condições materiais nas quais a atividade educacional será realizada. A relação entre essa separação contratual e a materialidade escolar será retomada na análise interdisciplinar desenvolvida no Capítulo 5.

A existência de autorização legal também não esgota a avaliação da parceria. A Lei Federal nº 11.079/2004 explica como a PPP é juridicamente possível, mas não demonstra, por si só, sua vantajosidade econômica, sua sustentabilidade fiscal ou a adequação da distribuição dos riscos. Esses elementos dependem do exame concreto da modelagem, do contrato, de seus anexos, do plano de negócios, da matriz de riscos, dos indicadores de desempenho, do mecanismo de pagamento e das garantias públicas.

A legislação federal e municipal constitui, portanto, a moldura jurídico-institucional que possibilitou a conversão da demanda por infraestrutura educacional em contrato de concessão administrativa. A avaliação da solução adotada exige avançar da autorização normativa às escolhas concretas realizadas pelo Município.

O próximo item inicia esse percurso pela reconstrução da origem administrativa do projeto, marcada pela demanda reprimida, pela judicialização do acesso e pelas limitações identificadas na infraestrutura municipal.

4.2. A ORIGEM ADMINISTRATIVA DO PROJETO: DEMANDA REPRIMIDA, JUDICIALIZAÇÃO E INSUFICIÊNCIA DA INFRAESTRUTURA MUNICIPAL

Os primeiros documentos administrativos relacionados à estruturação da Parceria Público-Privada revelam que o Município de Caxias do Sul buscava atualizar o diagnóstico de sua rede de educação infantil para subsidiar os estudos técnicos de modelagem. Em junho de 2022, a Diretoria de Parcerias solicitou à Secretaria Municipal da Educação o encaminhamento de informações sobre o atendimento existente e sobre as condições de expansão da rede (Caxias do Sul, 2022).

A solicitação abrangia o número de crianças atendidas por faixa etária, as vagas existentes nas unidades sob gestão compartilhada, as vagas adquiridas mediante credenciamento de instituições privadas, a demanda reprimida por bairro, a capacidade de atendimento das unidades, as áreas disponíveis, os projetos de novas escolas e os dados financeiros relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB -, ao Salário-Educação e ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM (Caxias do Sul, 2022).

A resposta da Secretaria Municipal da Educação indicou que, conforme o Boletim Estatístico de março de 2022, havia 2.149 crianças de 0 a 3 anos e 2.797 de 4 e 5 anos atendidas nas 48 escolas de educação infantil sob gestão compartilhada. Também foram informadas vagas adquiridas em instituições privadas, sendo 1.862 vagas de creche e 1.438 de pré-escola por meio de credenciamento, além de 2.711 crianças de pré-escola atendidas na rede de Ensino Fundamental municipal (Caxias do Sul, 2022)

Esses dados demonstram que, antes mesmo da formulação definitiva da PPP, a educação infantil de Caxias do Sul já se encontrava estruturada por meio de um arranjo híbrido, combinando unidades públicas, prédios próprios, imóveis locados, gestão compartilhada com organizações sociais e a aquisição de vagas na rede privada.

Portanto, a PPP não inaugura a presença de agentes privados na política municipal de educação infantil; ela reorganiza e aprofunda uma trajetória prévia de articulação público-privada, deslocando parte do problema da oferta de vagas para uma modelagem contratual de infraestrutura, manutenção e serviços não pedagógicos.

O Estudo Técnico Preliminar da contratação do BNDES reforça esse diagnóstico. Segundo o documento, o Município contava, em 2022, com 48 unidades em operação, responsáveis pelo atendimento de aproximadamente 6.000 crianças de 0 a 5 anos. Dessas unidades, 35 funcionavam em prédios públicos de propriedade municipal e 13 em prédios locados, cujos contratos representavam despesa superior a R$ 900.000,00 naquele exercício. O mesmo documento informa que a operacionalização das escolas de educação infantil era realizada por meio de contratos de gestão com organizações sociais, com custo anual total previsto de aproximadamente R$ 36.000.000,00 em 2022. Além disso, mais de R$ 3.000.000,00 mensais eram destinados ao credenciamento e à compra de vagas em instituições privadas (Caxias do Sul, 2022).

A justificativa administrativa também assinalou que a demanda por vagas manifesta superava significativamente a capacidade da rede em operação. Conforme levantamento da SMED de agosto de 2022, havia fila de espera superior a 5.500 crianças de 0 a 3 anos aguardando vagas em creches municipais. O documento estimava, ainda, a necessidade de implantação imediata de aproximadamente 35 unidades escolares de educação infantil para atender à demanda existente (Caxias do Sul, 2022).

Esse ponto é central para a compreensão do caso: a PPP aparece, na documentação municipal, como resposta a uma insuficiência estrutural de vagas e de infraestrutura pública

própria. O Município não apenas identificava a necessidade de ampliar a rede, mas também reconhecia os limites do modelo então vigente, marcado por despesas com locações, contratos de gestão, credenciamentos privados e pela necessidade constante de reparos e adequações nos prédios utilizados para atendimento infantil.

A pressão judicial também compõe a gênese do projeto. Os documentos técnicos registram a existência de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, julgada procedente, com o objetivo de criar novas vagas de educação infantil. Segundo as informações disponibilizadas, foram ajuizadas 471 novas ações em 2021, 1.532 em 2022 e 795 até 21 de março de 2023, revelando um crescimento expressivo da judicialização por vagas em escolas de educação infantil. O mesmo documento indica que, em audiência de 2019, a demanda manifesta foi estimada em 4.788 vagas, tendo o Município assumido compromissos de ampliação progressiva da oferta até 2024; em audiência posterior, de 2022, o Município informou a existência de cerca de 5.000 crianças em lista de espera e mencionou a realização de parcerias público-privadas como alternativa em estudo (Caxias do Sul, 2022).

Dessa forma, a PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul deve ser compreendida como resultado de uma combinação de fatores: déficit persistente de vagas, pressão judicial, limitações de infraestrutura, despesas recorrentes com imóveis locados e com credenciamento privado, além da busca por uma forma de expansão da rede que permitisse acelerar a implantação de novas unidades escolares.

4.3. A ENGENHARIA FINANCEIRA E O DESAFIO: A CONTRATAÇÃO DO BNDES E A TRANSFORMAÇÃO DA DEMANDA EDUCACIONAL EM PROJETO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

A passagem do diagnóstico da demanda para a modelagem da PPP ocorreu por meio da contratação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para estruturar estudos, projetos, levantamentos e modelagens voltados ao contrato de concessão administrativa, com a finalidade de modernizar, expandir, operar e manter as unidades escolares de educação infantil públicas do Município de Caxias do Sul. O valor estimado da contratação foi de R$ 3.561.740,22 (Caxias do Sul, 2022).

A contratação demonstra que o Município buscou apoio técnico especializado para transformar a necessidade de ampliação da educação infantil em um projeto juridicamente estruturado e economicamente dimensionado. O escopo atribuído ao BNDES abrangia os componentes técnicos, econômico-financeiros, jurídicos, operacionais e contratuais necessários à elaboração da parceria.

Essa tradução técnica não eliminou a natureza educacional do problema que originou o projeto, mas sim definiu a forma jurídica, operacional e financeira pela qual o Município pretendia responder a essas necessidades.

Na etapa inicial, o projeto previa a construção, a reconstrução, a gestão, a operação, a conservação e a manutenção de até 35 unidades educacionais mediante concessão administrativa. Na fase externa da licitação, o objeto foi consolidado na construção, manutenção, conservação, gestão e operação dos serviços não pedagógicos de 31 novas unidades da rede municipal de educação infantil (Caxias do Sul, 2022).

A participação do BNDES também inseriu a política municipal em um repertório técnico já utilizado na estruturação de concessões e de parcerias público-privadas. Estudos de viabilidade, projeções econômico-financeiras, análise de riscos, atratividade do projeto e mecanismos de pagamento passaram a integrar a formulação de uma política, inicialmente apresentada como resposta à insuficiência de infraestrutura educacional.

Isso não significa que o BNDES tenha substituído o Município na definição das finalidades da política. A instituição atuou na estruturação técnica do empreendimento, enquanto as decisões sobre a adoção da PPP, a aprovação da modelagem, o conteúdo do edital e a celebração do contrato ficaram sob responsabilidade dos órgãos municipais competentes.

A contratação de apoio especializado também não permite, por si só, concluir que a Administração municipal seja incapaz de formular políticas educacionais ou de administrar sua rede. O que a documentação demonstra é que o Município optou por recorrer a uma instituição especializada para desenvolver uma modelagem de elevada complexidade jurídica, econômica e operacional.

A intervenção do BNDES marca, portanto, a passagem entre duas etapas do projeto. Na primeira, o problema era apresentado principalmente por meio da demanda reprimida, da judicialização e das limitações da rede existente. Na segunda, essas necessidades foram reorganizadas como objeto de concessão administrativa de longo prazo.

A escola passa, então, a ser considerada também como unidade de implantação e de prestação contratual. Sua construção, disponibilidade, conservação e manutenção estão vinculadas a cronogramas, indicadores, obrigações de desempenho, riscos e fluxos de pagamento definidos durante a vigência da parceria.

Esse movimento não deve ser classificado antecipadamente como positivo ou negativo. No âmbito deste capítulo, importa reconstruir como a necessidade educacional foi convertida em um projeto contratual. A avaliação da economicidade da solução, da consistência das premissas financeiras e da transferência efetiva de riscos será desenvolvida no Capítulo 5.

A contratação do BNDES representa, assim, o momento institucional em que o diagnóstico da insuficiência de vagas e de infraestrutura foi formalmente convertido em uma modelagem de parceria público-privada. O passo seguinte consistiu em delimitar o objeto, elaborar as minutas e submeter a proposta à consulta pública, percurso examinado no item subsequente.

4.4. DA MODELAGEM INICIAL À CONSULTA PÚBLICA: A DELIMITAÇÃO PROGRESSIVA DO OBJETO DA PPP

Superada a análise da origem administrativa do projeto e da contratação do BNDES para estruturação técnica da parceria, é necessário examinar como a demanda por expansão da educação infantil foi progressivamente convertida em objeto de concessão administrativa. Este tópico trata do percurso pré-licitatório de amadurecimento da modelagem, especialmente da passagem da estimativa inicial de unidades necessárias à elaboração das minutas, à realização de consulta pública e à definição preliminar do escopo submetido ao debate público.

Em 2024, as minutas do edital, do contrato e de seus anexos foram submetidas à consulta pública no âmbito do Processo Administrativo Eletrônico PROA nº 24/8050-0018035-4. O período destinado ao recebimento de contribuições ocorreu entre 11 de julho e 21 de agosto de 2024, com a realização de audiência pública em 25 de julho do mesmo ano (Caxias do Sul, 2024).

A consulta pública permitiu que interessados examinassem a estrutura proposta e apresentassem dúvidas, críticas e sugestões antes da consolidação do edital. O procedimento não transferiu à sociedade a decisão sobre a adoção da parceria, mas integrou a etapa de transparência e participação exigida para a formação do empreendimento.

As manifestações apresentadas e as respostas formuladas pelo Município integram a documentação da modelagem e permitem identificar questões relativas ao objeto, às obrigações, aos serviços, aos terrenos e às condições de execução. Na versão final da dissertação, as alterações atribuídas à consulta pública somente deverão ser relacionadas a esse procedimento quando houver registro documental que comprove a correspondência entre a contribuição recebida e a modificação posteriormente realizada.

A documentação submetida à consulta também explicitou a divisão entre as atividades que permaneceriam sob responsabilidade do Município e os serviços que seriam atribuídos à concessionária. A gestão pedagógica, a docência, o currículo e as demais atividades educacionais finalísticas não integraram o objeto da concessão.

À concessionária seriam atribuídas a implantação das unidades e a prestação continuada dos serviços classificados como não pedagógicos, conforme especificações posteriormente consolidadas no contrato e em seus anexos. A descrição detalhada dessas obrigações será apresentada no item 4.7.

A localização das unidades constituiu outro componente da delimitação do empreendimento. A modelagem precisava relacionar a expansão projetada à disponibilidade de terrenos e às condições necessárias à implantação das obras. Os locais selecionados foram posteriormente sistematizados no Anexo D - Locais de Implantação, enquanto os requisitos técnicos das edificações foram reunidos no Anexo A (Caxias do Sul, 2024).

Entre a consulta pública e a publicação do edital, o objeto foi consolidado em 31 novas unidades. Os documentos examinados devem demonstrar quando essa alteração ocorreu e quais justificativas foram registradas. Na ausência de motivação expressa, a pesquisa deve limitar-se a registrar a modificação quantitativa, sem atribuí-la presumidamente à disponibilidade de terrenos, à demanda ou à viabilidade financeira.

A versão licitada passou, assim, a abranger a construção, a manutenção, a conservação, a gestão e a operação dos serviços não pedagógicos prestados em 31 unidades municipais de educação infantil. Essa configuração marcou o encerramento da etapa de modelagem e permitiu o início da fase externa da Concorrência Internacional nº 080/2025 (Caxias do Sul, 2025a).

O item seguinte examina o procedimento licitatório, as propostas apresentadas, o critério de julgamento e o resultado econômico da disputa.

4.5. A FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO: EDITAL, B3, PROPOSTAS, JULGAMENTO E HOMOLOGAÇÃO

Após a etapa de modelagem, consulta pública e consolidação das minutas, a PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul ingressou em sua fase externa, por meio da Concorrência Internacional nº 080/2025. Essa fase representa o momento em que o projeto, até então estruturado em estudos, minutas, anexos técnicos e documentos preparatórios, foi submetido ao mercado para seleção do parceiro privado responsável pela execução da concessão administrativa (Caxias do Sul, 2025a).

O critério econômico adotado foi o menor valor de contraprestação mensal, o que significa que a disputa não se concentrou no menor preço de uma obra isolada, mas no valor mensal a ser pago pelo Poder Concedente à futura concessionária ao longo da execução contratual, observadas as regras de desempenho, disponibilidade e pagamento previstas na modelagem (Caxias do Sul, 2025a).

A escolha desse critério é relevante para a análise da PPP. Em uma concessão administrativa, a proposta vencedora não se limita ao preço de construção das escolas, mas abrange a remuneração global projetada para um conjunto de obrigações de longo prazo: implantação das unidades, conservação, manutenção, operação dos serviços não pedagógicos, cumprimento de indicadores, disponibilização da infraestrutura e assunção de determinados riscos contratuais. Desse modo, a contraprestação mensal funciona como elemento central da competição e, ao mesmo tempo, como expressão financeira da modelagem.

A primeira etapa pública da fase externa ocorreu em 27 de junho de 2025, na sede da B3, localizada na Rua XV de Novembro nº 275, Centro, São Paulo/SP, com o recebimento dos envelopes das proponentes. A ata registra que foram apresentados três envelopes: Envelope nº 01 - Garantia de Proposta; Envelope nº 02 - Proposta Financeira; e Envelope nº 03 - Documentos de Habilitação. Também consta que a sessão foi gravada pela equipe da B3 e acompanhada por um representante da Comissão Especial de Licitações do Município de Caxias do Sul (Caxias do Sul, 2025a).

A realização da sessão na B3 evidencia a inserção da PPP educacional em um ambiente institucional próprio de projetos de infraestrutura e de concessões. Não se trata de um procedimento licitatório ordinário de aquisição pública, mas de uma concorrência estruturada para atrair agentes econômicos capazes de assumir obrigações de investimento, financiamento, construção, operação e gestão de serviços ao longo de 25 anos. A presença da B3, nesse contexto, reforça a natureza econômico-financeira da modelagem e sua aproximação às práticas do mercado de concessões.

Na sessão de recebimento, quatro proponentes apresentaram propostas: Companhia CS Infra S.A.; Consórcio Crescer Caxias do Sul; Consórcio Gestores Associados da Educação de Caxias do Sul - GAECS; e Consórcio JOPE ISB. A composição dos consórcios revela a participação de sociedades empresárias e de estruturas de investimento voltadas à infraestrutura, à construção, à operação de serviços e à gestão predial, evidenciando que a PPP foi disputada por agentes econômicos com diferentes arranjos societários e operacionais (Caxias do Sul, 2025).

Quadro 4 - Proponentes da Concorrência Internacional nº 080/2025

Proponente	Composição indicada na ata
Companhia CS Infra S.A.	Proponente individual
Consórcio Crescer Caxias do Sul	Astra Infraestrutura e Concessões Educacionais S.A.; Afonso França Construções e Comércio Ltda.; CLD - Construtora, Laços Detetores e Eletrônica Ltda.; M4 Infraestrutura e Participações S.A.; Engenharia de Materiais Ltda.; Zetta Infraestrutura e Participações S.A.
Consórcio Gestores Associados da Educação de Caxias do Sul - GAECS	OSG - Operadora de Serviços Gerais Ltda.; LEMAM - Construções e Comércio S.A.; Almeida Sapata - Engenharia e Construções Ltda.

Consórcio JOPE ISB	JOPE Infraestrutura Social Brasil S.A.; 4um Infra Social Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura de Responsabilidade Limitada; Infra Social Participações S.A.

*Fonte***:** Elaborado pelo Autor (Caxias do Sul, 2025)

A existência de quatro proponentes indica que o projeto alcançou interesse de mercado. Contudo, do ponto de vista metodológico, esse dado deve ser tratado com cautela. A pluralidade de propostas demonstra competição formal no certame, mas não é suficiente, isoladamente, para comprovar a vantajosidade econômica da PPP ao longo de toda a sua execução. Essa avaliação depende de outros elementos, como matriz de riscos, custo de capital, estrutura de garantias, desempenho efetivo, pagamentos realizados, reequilíbrios contratuais e sustentabilidade fiscal, temas que serão retomados adiante.

A sessão de julgamento da proposta comercial ocorreu em 8 de julho de 2025, também na sede da B3. Na ocasião, foram abertos os envelopes de proposta comercial das proponentes que haviam cumprido as exigências relativas à garantia da proposta. Após a abertura e análise, os valores de contraprestação mensal máxima foram anunciados em ordem crescente, permitindo a identificação da melhor proposta econômica (Caxias do Sul, 2025).

Quadro 5 - Propostas apresentadas na Concorrência Internacional nº 080/2025

Classificação	**Proponente**	**Contraprestação mensal proposta**
1º	Consórcio JOPE ISB	R$ 6.667.091,86
2º	Consórcio Crescer Caxias do Sul	R$ 6.750.654,78
3º	Consórcio Gestores Associados da Educação de Caxias do Sul - GAECS	R$ 7.252.749,15
4º	Companhia CS Infra S.A.	R$ 7.796.383,00

Fonte: Elaborado pelo Autor (Caxias do Sul, 2025)

O Consórcio JOPE ISB foi declarado melhor classificado por apresentar a menor contraprestação mensal, no valor de R$ 6.667.091,86. Segundo a ata de julgamento, o valor máximo previsto no edital era de R$ 8.244.571,05, de modo que a proposta vencedora representou deságio de 19,13% para o Município. Ato contínuo, passou-se à abertura do Envelope nº 03, relativo aos documentos de qualificação da licitante melhor classificada, permanecendo lacrados os documentos de habilitação das demais proponentes (Caxias do Sul, 2025a).

O deságio de 19,13% constitui dado relevante da fase licitatória, pois expressa o resultado econômico imediato da disputa pelo menor valor de contraprestação mensal. No entanto, sua interpretação deve observar os limites próprios da análise documental. O deságio demonstra que a proposta vencedora ficou abaixo do valor máximo admitido pelo edital, mas não comprova, por si só, a economicidade integral do contrato durante os 25 anos de concessão.

Esse cuidado é especialmente importante porque a PPP transforma a lógica tradicional da contratação pública. Em uma licitação comum de obra, o preço contratado costuma estar diretamente associado à execução de determinado objeto material. Na concessão administrativa, por outro lado, a proposta econômica está vinculada a uma relação continuada, que envolve financiamento, disponibilidade da infraestrutura, prestação de serviços, manutenção, desempenho, pagamentos mensais e mecanismos de recomposição econômico-financeira. Por isso, neste momento, o resultado da licitação deve ser analisado como um marco relevante, mas não como conclusão definitiva sobre a eficiência do modelo.

Após o julgamento da proposta comercial e a análise da documentação de habilitação, o procedimento foi homologado em 25 de julho de 2025. O ato de homologação registrou a regularidade dos atos procedimentais, a inexistência de interposição de recurso administrativo e a adjudicação do objeto ao Consórcio JOPE ISB, pelo menor valor de contraprestação mensal, correspondente a R$ 6.667.091,86 (Caxias do Sul, 2025a).

A homologação encerra a fase competitiva da licitação e confirma a escolha do parceiro privado vencedor, mas ainda não equivale, por si só, à assinatura do contrato de concessão. Entre a adjudicação/homologação e a formalização contratual, ainda havia etapas a serem cumpridas pela adjudicatária, especialmente aquelas relacionadas à constituição da Sociedade de Propósito Específico, apresentação de documentos, garantia de execução e atendimento das condições exigidas para assinatura do contrato.

Dessa forma, a fase externa da Concorrência Internacional nº 080/2025 permite identificar três elementos centrais para esta pesquisa. Primeiro, o projeto foi efetivamente submetido ao mercado, tendo recebido quatro propostas. Segundo, o critério de julgamento pelo menor valor de contraprestação mensal resultou na seleção do Consórcio JOPE ISB, com deságio de 19,13% em relação ao valor máximo editalício. Terceiro, a homologação confirmou a regularidade procedimental e a adjudicação do objeto, preparando a etapa seguinte: a constituição da concessionária e a assinatura do contrato.

Em síntese, a licitação representa o momento em que a modelagem da PPP deixa de ser apenas um projeto administrativo e passa a produzir efeitos concretos na seleção do parceiro privado. A partir desse ponto, a análise desloca-se da estruturação e disputa do certame para a formação da concessionária e a consolidação do vínculo contratual, etapa em que o Consórcio JOPE ISB deverá constituir a Sociedade de Propósito Específico - SPE - responsável pela execução da concessão administrativa.

4.6. DA ADJUDICAÇÃO À CONSTITUIÇÃO DA CONCESSIONÁRIA: SPE, PRORROGAÇÃO DE PRAZO E ASSINATURA CONTRATUAL

Encerrada a fase competitiva da Concorrência Internacional nº 080/2025, com a homologação do resultado e a adjudicação do objeto ao Consórcio JOPE ISB, o procedimento não avançou imediatamente para a execução contratual. Entre a escolha da proposta vencedora e a formalização da concessão administrativa, desenvolveu-se uma etapa própria para o cumprimento de requisitos pré-contratuais, especialmente vinculada à constituição da Sociedade de Propósito Específico que assumiria a posição de concessionária.

Essa etapa é relevante porque evidencia uma característica típica das parcerias público-privadas: o licitante vencedor, especialmente quando organizado sob a forma de consórcio, não necessariamente executa diretamente o contrato na mesma estrutura jurídica apresentada durante a licitação. A modelagem exige a constituição de uma pessoa jurídica específica, destinada à execução do projeto, à organização da governança societária, à segregação das obrigações contratuais e à estruturação econômico-financeira da concessão. No caso analisado, essa exigência assumiu centralidade após a homologação do certame.

A própria justificativa apresentada pela adjudicatária permite compreender que a assinatura do contrato não dependia apenas de uma mera formalidade. A constituição da SPE envolvia a organização societária, a governança dos investidores e uma estrutura financeira compatível com as exigências legais, editalícias e contratuais. Esse ponto reforça que a PPP da foi concebida como um projeto de infraestrutura financiável, dependente de um arranjo societário específico e da capacidade de mobilização de capital privado.

O Município de Caxias do Sul, por meio do Ofício nº 029/2025/SFCL, de 22 de agosto de 2025, aceitou as justificativas apresentadas pela adjudicatária e deferiu a prorrogação do prazo por 60 dias para cumprimento das condições necessárias à assinatura do contrato de concessão. O documento registra expressamente que o pedido foi motivado por fatores relacionados à constituição da Sociedade de Propósito Específico e às especificidades decorrentes da participação de um fundo de investimento na composição do consórcio (Caxias do Sul, 2025a).

Posteriormente, em 25 de setembro de 2025, o Município expediu o Ofício nº 036/2025/SFCL, rerratificando a solicitação de prorrogação e esclarecendo que o prazo final para cumprimento dos requisitos necessários à assinatura do contrato se encerraria em 22 de novembro de 2025. Essa rerratificação é importante para fixar a cronologia procedimental entre

a homologação da licitação e a formação definitiva do vínculo contratual (Caxias do Sul, 2025a).

Do ponto de vista analítico, esse intervalo entre a homologação e a assinatura contratual não deve ser tratado como mera demora burocrática. Ele revela o tempo próprio para a montagem de uma concessão administrativa de longo prazo. A adjudicação seleciona o vencedor, mas a assinatura do contrato pressupõe a constituição de uma estrutura jurídica e financeira capaz de assumir obrigações de investimento, construção, operação, manutenção, garantia e prestação continuada de serviços não pedagógicos por 25 anos.

A documentação posterior demonstra que a SPE foi efetivamente constituída para a execução do contrato, denominada SPE JOPE ISB INOVA CXS S.A., inscrita no CNPJ sob nº 63.227.916/0001-07, com sede na Rua do Guia Lopes, nº 560, Centro, Caxias do Sul/RS. O mesmo documento indica que foram encaminhados os documentos comprobatórios exigidos como condições prévias à assinatura, incluindo a constituição da SPE, a inscrição no CNPJ, a estrutura acionária e de gestão, a comprovação do capital social, a integralização mínima do capital, a garantia de execução contratual e os comprovantes de pagamentos previstos no edital (Caxias do Sul, 2025a).

Posteriormente, em 24 de novembro de 2025 foi formalizado o Contrato nº 2025/1082, celebrado entre o Município de Caxias do Sul, na condição de Poder Concedente, e a SPE JOPE ISB INOVA CXS S.A., na condição de concessionária (Caxias do Sul, 2025b).

Essa formalização encerra a sequência procedimental iniciada com o diagnóstico da demanda, desenvolvida por meio da estruturação técnica, submetida à consulta pública, levada à competição na B3 e concluída com a formação de uma concessionária específica para execução da parceria. Assim, o contrato final não aparece como ponto de partida da análise, mas sim como resultado de uma cadeia documental e administrativa iniciada em 2022.

Em síntese, a etapa posterior à adjudicação permite identificar que a constituição da SPE foi um elemento essencial da transição entre o consórcio vencedor e a futura concessionária. Essa constatação é importante para a pesquisa, pois reforça a natureza jurídico-financeira da PPP. A escola pública, nesse modelo, passa a ser mediada não apenas por um contrato administrativo, mas também por uma engrenagem institucional composta por consórcio, SPE, investidores, garantias, obrigações pré-contratuais e mecanismos de financiamento.

A análise da estrutura definitiva desse contrato, com seus anexos, obrigações, prazo, condições de eficácia e separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos, constitui o objeto do próximo tópico.

4.7. A ESTRUTURA CONTRATUAL DEFINITIVA DA CONCESSÃO: PRAZO, ANEXOS, OBRIGAÇÕES E SEPARAÇÃO ENTRE SERVIÇOS PEDAGÓGICOS E NÃO PEDAGÓGICOS

O Contrato de Concessão Administrativa nº 2025/1082 estabeleceu a configuração definitiva da Parceria Público-Privada da Educação Infantil de Caxias do Sul. A concessionária ficou responsável pela implantação das unidades e pela prestação dos serviços necessários ao seu funcionamento, observada a delimitação entre as atividades abrangidas pela concessão e aquelas que permaneceram sob execução municipal. A gestão pedagógica e os demais serviços finalísticos da política educacional não foram transferidos ao parceiro privado (Caxias do Sul, 2025b).

O regime jurídico da avença também evidencia sua complexidade. O contrato submete a concessão às suas próprias cláusulas e anexos, às normas de direito público e, expressamente, à Lei Federal nº 11.079/2004, à Lei Federal nº 8.987/1995, à Lei Complementar Municipal nº 639/2020, à Lei Complementar Municipal nº 758/2023 e à Lei Federal nº 14.133/2021. Esse conjunto normativo confirma que não se trata de uma contratação ordinária de obra, mas de uma parceria público-privada na modalidade de concessão administrativa, estruturada por obrigações de investimento, prestação continuada, mecanismos de desempenho, regras de pagamento e alocação de riscos (Caxias do Sul, 2025b).

O próprio contrato estabelece critérios de interpretação voltados à preservação da coerência do arranjo. Na interpretação, integração ou aplicação de suas disposições, devem ser consideradas as cláusulas contratuais e, em seguida, os anexos. A interpretação deve observar a alocação de riscos, o contexto sistemático das cláusulas e o princípio da boa-fé objetiva, de modo que as partes busquem soluções orientadas à regularidade, à continuidade, à adequação, à segurança e à cortesia dos serviços. O contrato também prevê que, em caso de divergência entre suas disposições e os anexos, prevalecerão as disposições contratuais (Caxias do Sul, 2025).

Essa disciplina interpretativa é relevante para a pesquisa porque demonstra que a PPP foi concebida como sistema contratual integrado: o Contrato nº 2025/1082 não opera isoladamente, ele incorpora, como partes indissociáveis, anexos técnicos, operacionais, financeiros e institucionais, com destaque para o Anexo A - Especificações de Projetos e Obras; o Anexo B - Especificações Mínimas de Serviços; o Anexo C - Especificações Mínimas de Mobiliário e Equipamentos; o Anexo D - Locais de Implantação; o Anexo E - Sistema de Mensuração de Desempenho; o Anexo F - Mecanismo de Pagamento; o Anexo G - Diretrizes

do Verificador Independente; o Anexo H - Diretrizes para Celebração de Contrato de Administração de Contas; e o Anexo I - Penalidades (Caxias do Sul, 2025b).

O prazo da concessão é de 25 anos, contado a partir da data de entrada em vigor. Nos termos do Contrato nº 2025/1082, a data de eficácia corresponde à publicação da Ordem de Início no Diário Oficial Eletrônico do Município. A Ordem de Início foi publicada em 25 de março de 2026, na Edição Extra nº 6095 do Diário Oficial Eletrônico de Caxias do Sul (Caxias do Sul, 2026).

Entre as condições de eficácia, o contrato prevê a liberação, pelo Poder Concedente, de todos os terrenos do Grupo 1, aptos e em condições para o início imediato das obras da primeira fase; a assinatura do contrato de administração de contas pelas partes e pelo agente fiduciário; a apresentação, pela concessionária, do cronograma de implantação das unidades; a aceitação desse cronograma pelo Poder Concedente; a constituição da equipe de supervisão das etapas de implantação; e a constituição do Comitê de Governança Institucional, responsável pelo acompanhamento da execução contratual desde o início das etapas de implantação até o encerramento da operação (Caxias do Sul, 2025b).

Essas condições demonstram que a implantação das escolas foi concebida como um processo progressivo, condicionado e supervisionado. Antes mesmo da plena produção de efeitos da concessão, exige-se a elaboração de cronograma, a liberação de terrenos, a implementação de sistema fiduciário, a constituição de equipe de supervisão e de comitê de governança. Em termos analíticos, esse desenho reforça a ideia de que a PPP constitui uma burocracia contratual própria para a infraestrutura escolar: uma burocracia composta por etapas, documentos, instâncias de acompanhamento, marcos temporais e fluxos de validação.

O contrato também disciplina os bens vinculados à concessão. A outorga não modifica a natureza jurídica dos bens reversíveis nem transfere a propriedade desses bens à concessionária. Cabe à concessionária executar as obras e os serviços autorizados, bem como conservar os bens durante a execução contratual. Além disso, todos os bens imóveis e móveis afetos à prestação dos serviços, bem como os bens adquiridos, incorporados, implantados, instalados, ampliados, projetados, elaborados ou construídos pela concessionária e utilizados na prestação dos serviços, são considerados bens reversíveis, nos termos do contrato (Caxias do Sul, 2025).

Essa distinção é importante para evitar uma leitura simplista da PPP como privatização patrimonial das escolas. O contrato não transfere a propriedade dos prédios escolares à concessionária. O que se transfere, por prazo determinado e sob regime de concessão administrativa, é a responsabilidade pela implantação, manutenção, conservação, operação e

gestão dos serviços não pedagógicos. A titularidade pública dos bens permanece preservada, mas a gestão da materialidade escolar passa a ser mediada por um contrato de longo prazo.

No âmbito das obrigações, a concessionária assume um amplo conjunto de responsabilidades. Entre elas estão captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à execução do objeto; cumprir as cláusulas contratuais e seus anexos; observar normas técnicas; executar as obras e prestar os serviços de forma adequada; apresentar ART ou RRT; cumprir metas e prazos; dispor de equipamentos, equipe técnica e materiais; elaborar e submeter projetos; refazer ou corrigir obras em desconformidade; manter as condições de habilitação; realizar investimentos e modernizações; contratar garantia de execução e seguros; conservar bens vinculados; prestar informações econômico-financeiras; manter sítio eletrônico com informações de interesse público; cooperar com a fiscalização e com o verificador independente; disponibilizar sistema de controle de gestão; e implementar programa de integridade (Caxias do Sul, 2025b).

Ao Poder Concedente, por outro lado, permanecem as obrigações essenciais. O Município deve realizar os pagamentos devidos, analisar projetos e planos, garantir acesso da concessionária às áreas da concessão, responder por fatos anteriores à data de eficácia e por riscos expressamente alocados ao Poder Concedente, indicar agentes responsáveis pelo acompanhamento contratual, fiscalizar a execução, aplicar sanções, informar a programação dos serviços de responsabilidade municipal, colaborar com licenças e autorizações, liberar terrenos, contratar o verificador independente, constituir garantia pública, firmar contrato de administração de contas e realizar intervenções nas redes públicas de infraestrutura necessárias à implementação das unidades (Caxias do Sul, 2025b).

A separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos constitui o eixo mais sensível da estrutura contratual. O contrato afirma expressamente que os serviços pedagógicos a serem prestados nas unidades educacionais permanecerão sob exclusiva tutela e prestação do Poder Concedente. Também permanecem sob responsabilidade municipal os serviços de alimentação escolar, incluindo a aquisição e a entrega dos gêneros alimentícios, a elaboração do cardápio, a preparação, a cocção e a distribuição dos alimentos preparados aos estudantes. Além disso, o escopo da concessão não abrange o fornecimento de kits gestor, professor e estudante, uniformes escolares e fraldas descartáveis (Caxias do Sul, 2025b).

No plano jurídico, essa separação delimita o objeto da concessão administrativa e preserva a responsabilidade direta do Município pelo núcleo pedagógico da política educacional. A concessionária não assume a docência, o currículo, a orientação pedagógica, a

alimentação escolar ou os insumos diretamente vinculados ao atendimento dos alunos. A PPP é apresentada, portanto, como instrumento de infraestrutura e de operação não pedagógica.

No plano educacional, contudo, essa separação exige uma leitura crítica. A materialidade da escola não é indiferente ao processo educativo. A conservação do prédio, a limpeza, a iluminação, a ventilação, a segurança, a acessibilidade, a disponibilidade dos ambientes, o mobiliário, os equipamentos, a tecnologia e os fluxos de manutenção compõem as condições concretas em que o cuidado e a aprendizagem acontecem. Assim, embora o contrato classifique tais dimensões como não pedagógicas, elas participam da produção cotidiana do ambiente escolar.

Essa tensão é central para a pesquisa. A PPP preserva formalmente a educação como serviço público municipal, mas contratualiza parte expressiva do ambiente em que ela se realiza. A escola permanece pública em sua titularidade e em sua função pedagógica, mas passa a ter sua infraestrutura organizada por meio de um contrato de desempenho, pagamento, fiscalização e controle de longo prazo. Em outras palavras, o ensino permanece público; a materialidade que o condiciona passa a ser governada por uma arquitetura contratual de concessão administrativa.

Essa constatação prepara o próximo passo da análise: examinar como essa estrutura contratual será acompanhada, mensurada e remunerada ao longo da execução. Se o presente tópico demonstrou a arquitetura definitiva do contrato, o próximo analisa os instrumentos que operacionalizam essa arquitetura: sistema de mensuração de desempenho, mecanismo de pagamento, verificador independente, contrato de administração de contas e garantia pública.

4.8. GOVERNANÇA DA EXECUÇÃO: SISTEMA DE DESEMPENHO, MECANISMO DE PAGAMENTO, VERIFICADOR INDEPENDENTE E ADMINISTRAÇÃO DE CONTAS

A estrutura do Contrato nº 2025/1082 da PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul é acompanhada de mecanismos destinados a mensurar o desempenho da concessionária, calcular a contraprestação efetivamente devida e organizar os fluxos financeiros da parceria. Esses mecanismos estão disciplinados no Sistema de Mensuração de Desempenho, no Mecanismo de Pagamento, nas Diretrizes do Verificador Independente e no Contrato de Administração de Contas, correspondentes, respectivamente, aos Anexos E, F, G e H (Caxias do Sul, 2024).

O primeiro eixo dessa governança é o Sistema de Mensuração de Desempenho, previsto no Anexo E, que estabelece que o desempenho da concessionária será aferido por meio do Índice de Desempenho (ID), que reflete a eficiência da empresa na execução dos serviços. O ID segue uma escala de 1 a 5, em que 1 indica o não atingimento das metas e 5 representa a

plena realização ou superação dessas metas. O anexo vincula esse índice ao pagamento, ao prever que a contraprestação mensal efetiva será calculada proporcionalmente ao resultado do Índice de Desempenho, conforme as regras do Anexo F - Mecanismo de Pagamento (Caxias do Sul, 2024).

O Índice de Desempenho é composto por dois índices principais: o Índice de Disponibilidade (IQD) e o Índice de Qualidade (IQT). O IQD avalia o nível de disponibilidade dos serviços e das infraestruturas na execução dos serviços das unidades educacionais; o IQT, por sua vez, avalia a qualidade e a satisfação dos servidores públicos e funcionários do Poder Concedente que exercem suas atribuições nas unidades em relação aos serviços prestados pela concessionária. Essa composição demonstra que o contrato não se limita a verificar se a escola foi construída ou se o serviço existe formalmente, mas também procura mensurar a disponibilidade e a qualidade da operação contínua.

A ponderação entre esses índices também é significativa. O Índice de Desempenho Preliminar (IDPRE) é calculado pela fórmula: IDPRE = IQD × 20% + IQT × 80%. Assim, o contrato atribui maior peso à qualidade dos serviços do que à mera disponibilidade da infraestrutura e prevê descontos adicionais caso o IQD ou o IQT fiquem abaixo de 2,0 pontos, bem como em caso de não apresentação dos Procedimentos Operacionais Padrão (POP) em patamar mínimo exigido. Um ID inferior a 3,0 sujeita a concessionária às penalidades previstas no contrato e no Anexo I – Penalidades (Caxias do Sul, 2024).

Os subíndices reforçam a tentativa de detalhar a materialidade da operação escolar. No âmbito do IQD, é avaliada a disponibilidade dos serviços, das utilidades, da infraestrutura e dos ambientes críticos, cada um com peso de 25% e periodicidade mensal. No âmbito do IQT, são considerados o Subíndice de Qualidade Técnica -SIQT, com peso de 60% e periodicidade mensal, e o Subíndice de Satisfação - SIQS, com peso de 40% e periodicidade trimestral. Dessa forma, a avaliação contratual passa a abranger tanto aspectos técnicos quanto as percepções de satisfação dos agentes que vivenciam cotidianamente a unidade educacional.

Esse desenho contratual é relevante para a pesquisa porque revela como a materialidade da escola passa a ser traduzida em indicadores. Limpeza, conservação, disponibilidade de utilidades, funcionamento da infraestrutura, ambientes críticos, manutenção, qualidade técnica e satisfação deixam de ser apenas aspectos administrativos da rotina escolar e passam a integrar uma métrica contratual. A escola, em sua dimensão física e operacional, torna-se objeto de mensuração periódica.

O segundo eixo é o Mecanismo de Pagamento, previsto no Anexo F. Esse anexo estabelece que a contraprestação mensal efetiva será diretamente vinculada à quantidade e à

tipologia das unidades educacionais ativas, bem como ao desempenho alcançado pela concessionária. A fórmula central do pagamento é: CME = CMMÁX × FDISP × FID, em que CME é a contraprestação mensal efetiva; CMMÁX é a contraprestação mensal máxima; FDISP é o fator de disponibilidade, vinculado ao número e à tipologia das unidades efetivamente em operação; e FID é o fator de desempenho, calculado com base no Índice de Desempenho apurado no trimestre de avaliação (Caxias do Sul, 2024).

Essa fórmula expressa a lógica financeira da PPP. A concessionária não recebe automaticamente a contraprestação mensal máxima. O valor efetivamente devido depende, de um lado, da quantidade de unidades educacionais em operação e, de outro, do desempenho medido pelos indicadores. Assim, o pagamento é estruturado como mecanismo de incentivo contratual: quanto maior a disponibilidade das unidades e melhor o desempenho aferido, mais próxima a remuneração ficará do valor máximo previsto.

O Anexo F também estabelece que o Índice de Desempenho será determinado a cada trimestre e que o Fator de Desempenho - FID - ajustará a contraprestação com base no desempenho apurado. A tabela contratual atribui percentuais de FID que variam de 80% a 100%, conforme o ID alcançado. Apenas índices superiores a 4,60 resultam em FID de 100%, o que evidencia a exigência de alto desempenho para o recebimento integral da parcela vinculada ao fator de desempenho (Caxias do Sul, 2024).

A governança da execução também depende do Verificador Independente, regulado pelo Anexo G. Compete a esse agente auxiliar o Poder Concedente no recebimento das unidades educacionais e nas avaliações necessárias à emissão do aceite provisório ou definitivo das obras. Também cabe ao Verificador Independente avaliar o desempenho da concessionária na prestação dos serviços, verificar o grau de atingimento dos indicadores de desempenho, apurar o fator de desempenho e o fator de disponibilidade e informar ao Poder Concedente, à concessionária e ao agente fiduciário o valor da contraprestação mensal efetiva (Caxias do Sul, 2024).

O Verificador Independente deve coletar as informações necessárias à apuração dos indicadores, inclusive por meio de medições de campo e inspeções *in loco*, elaborando relatório de avaliação com a apuração dos índices de desempenho. Para isso, deve ter acesso à base de dados da concessão e promover a integração entre as equipes das partes. O Poder Concedente, por sua vez, mantém ampla fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pela concessionária, com acesso às áreas, instalações, documentos, dados de administração, contabilidade e informações técnicas, econômicas e financeiras da concessão (Caxias do Sul, 2024).

O relatório de avaliação é fundamental neste modelo. Conforme o Anexo G, ele deve incluir o histórico dos indicadores, uma lista detalhada das medições realizadas e o Índice de Desempenho calculado. Após a verificação, esse índice será utilizado para calcular a contraprestação mensal efetiva devida à concessionária. O relatório deve ser enviado à concessionária, ao Poder Concedente e ao agente fiduciário até o quinto dia do mês seguinte ao final do trimestre de apuração (Caxias do Sul, 2024).

Esse arranjo demonstra que a execução contratual passa a depender de uma cadeia formal de produção de informações: a concessionária executa os serviços; os sistemas e registros documentam a execução; o Verificador Independente mede e valida os indicadores; o relatório de avaliação consolida o desempenho; o Mecanismo de Pagamento transforma a avaliação em valor financeiro; e o agente fiduciário operacionaliza, quando necessário, os fluxos de pagamento. A governança da infraestrutura escolar, portanto, é construída sobre registros, medições, relatórios, auditorias e fórmulas.

O quarto eixo é o Contrato de Administração de Contas, previsto no Anexo H. Esse instrumento disciplina o sistema fiduciário da concessão, responsável pelas movimentações e transferências bancárias relacionadas ao pagamento e à garantia pública. O sistema fiduciário envolve, entre outras, a Conta Vinculada, a Conta Garantia, a Conta Única do FUNDEB e a Conta de Livre Movimentação da Concessionária. O Anexo H prevê que o sistema fiduciário será acionado sempre que o mecanismo primário de pagamento não for suficiente para cumprir as obrigações pecuniárias do Poder Concedente (Caxias do Sul, 2024).

A Conta Garantia tem finalidade específica: manter em depósito o saldo mínimo da garantia pública, destinado a assegurar o adimplemento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Poder Concedente. Já a Conta Única do FUNDEB é descrita como conta de titularidade do Município, na qual são depositados os recursos do FUNDEB provenientes da União Federal, a partir da qual se operacionaliza o mecanismo de pagamento complementar, caso não haja recursos suficientes para a quitação dos valores devidos pelo mecanismo primário (Caxias do Sul, 2024).

Este ponto é especialmente importante no Capítulo 5, pois relaciona a PPP à discussão sobre risco fiscal, garantias públicas e vinculação de receitas educacionais. Nesse contexto, é suficiente destacar que a governança na execução vai além do aspecto técnico ou operacional, englobando também a área financeira. A estrutura contratual estabelece mecanismos para assegurar o pagamento à concessionária, incluindo contas vinculadas, agente fiduciário, garantia pública, conta-garantia e mecanismos complementares.

A documentação subsequente confirma a operacionalização desse arranjo. Na mesma edição do Diário Oficial Eletrônico que publicou a Ordem de Início, foi divulgada a súmula do Contrato nº 2026/297, firmado com o Banco do Brasil S.A., tendo por objeto a prestação de serviços de custódia, administração, controle, gerenciamento e movimentação das contas vinculadas ao Contrato de Concessão Administrativa nº 2025/1082, destinadas ao pagamento da contraprestação mensal e aos demais fluxos financeiros previstos na PPP (Caxias do Sul, 2026).

A garantia pública, por sua vez, é estruturada para remediar eventual inadimplemento do Poder Concedente. O Anexo H prevê que, decorrido o período de cura sem quitação das obrigações inadimplidas, o agente fiduciário executará a garantia pública. Entre as hipóteses de acionamento estão a não purgação da mora, o não pagamento de valores devidos, multas, juros, compensações ou indenizações, bem como interferências que afetem a regular operação do mecanismo de pagamento complementar ou a suspensão dos repasses do FUNDEB à Conta Única do Fundo (Caxias do Sul, 2024).

Além disso, o agente fiduciário assume obrigações específicas, como efetuar transferências da Conta Única do FUNDEB para a Conta de Livre Movimentação da Concessionária nas hipóteses admitidas, transferir valores da Conta Garantia quando verificadas as hipóteses contratuais, assegurar a segregação de 50% dos repasses do FPM destinados ao Município para a Conta Vinculada utilizada na manutenção do saldo mínimo da Conta Garantia, gerir as contas vinculadas à concessão e operar a Conta Única do FUNDEB para operacionalização do mecanismo de pagamento complementar.

Sob a perspectiva analítica, esse conjunto de instrumentos revela a sofisticação e a densidade da PPP. A concessão administrativa não depende apenas da construção das unidades educacionais, mas também de uma rede de controles que conecta disponibilidade, qualidade, satisfação, desempenho, pagamento, verificação, conta de garantia e administração fiduciária. O contrato organiza a escola pública como infraestrutura monitorável, avaliável e financeiramente remunerada conforme regras previamente definidas.

Essa forma de governança tem uma dupla leitura. De um lado, pode ser compreendida como uma tentativa de superar fragilidades históricas da Administração Pública na manutenção da infraestrutura escolar, impondo prazos, indicadores, verificações e consequências financeiras por falhas de desempenho. De outro, desloca a materialidade da escola para uma lógica contratual de mensuração e pagamento, na qual a qualidade dos ambientes passa a ser traduzida em índices, relatórios e fatores financeiros.

É nesse ponto que a análise jurídica encontra a reflexão interdisciplinar. A PPP mantém formalmente os serviços pedagógicos sob responsabilidade do Município, mas contratualiza o ambiente em que esses serviços ocorrerão. O sistema de desempenho, o mecanismo de pagamento e o verificador independente não atuam sobre o currículo nem sobre a docência, mas sobre as condições materiais que sustentam a experiência educativa. Assim, aquilo que o contrato classifica como não pedagógico revela-se institucionalmente relevante no cotidiano escolar.

Em síntese, a governança da execução da PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul é composta por instrumentos de mensuração, fiscalização, pagamento e garantia. O Sistema de Mensuração de Desempenho transforma a operação das unidades em indicadores; o Mecanismo de Pagamento converte a disponibilidade e o desempenho em contraprestação mensal efetiva; o Verificador Independente realiza a validação técnica dos resultados; e o Contrato de Administração de Contas estrutura os fluxos financeiros e a garantia pública. Esses mecanismos confirmam que a PPP não é apenas uma forma de entregar prédios escolares, mas também um modelo de gestão contratual da infraestrutura educacional.

Essa constatação encerra o percurso documental do Capítulo 4. A partir dela, o Capítulo 5 poderá avançar para a análise crítica da economicidade, dos riscos e da governança fiscal do modelo, examinando se a arquitetura contratual construída para ampliar a oferta de educação infantil efetivamente transfere riscos ao parceiro privado ou se também produz compromissos financeiros relevantes e duradouros para o Poder Público.

4.9. O INÍCIO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL E OS PRIMEIROS RELATÓRIOS MENSAIS

Após o início da execução do contrato, a Concessionária começou a elaborar os relatórios mensais conforme o item 2.3 do Anexo A do Contrato. Esses relatórios têm o objetivo de registrar de maneira detalhada o progresso dos projetos, licenças, atividades preparatórias e obras de cada unidade educacional (Caxias do Sul, 2025b).

Em 15/05/2026, foi divulgado o Relatório de Execução para a EEI Floresta, indicando que a unidade ainda estava na fase preliminar. O projeto arquitetônico legal foi considerado completamente aprovado, enquanto o projeto arquitetônico executivo tinha 20% de progresso. Os projetos estrutural e de fundações ainda não apresentavam avanço físico. Entre as atividades iniciais, estavam concluídos o levantamento topográfico, a sondagem geotécnica e a supressão vegetal, com o cercamento do terreno e as instalações temporárias de água e energia ainda previstos (Jope ISB Inova CXS, 2026).

O documento demonstra a implementação inicial dos instrumentos de monitoramento previstos no contrato, possibilitando acompanhar a evolução de cada unidade desde a fase de pré-obra. Entretanto, seu conteúdo deve ser interpretado com cautela, pois é um relatório elaborado pela própria concessionária referente a uma única unidade. Ele confirma o registro formal das atividades declaradas, mas não substitui a fiscalização municipal, a validação técnica dos serviços realizados ou a aplicação do mesmo estágio às demais escolas.

5. O OLHAR DO AUDITOR: ECONOMICIDADE, RISCOS E GOVERNANÇA DA INFRAESTRUTURA ESCOLAR

O Capítulo 4 reconstruiu a trajetória jurídico-administrativa da Parceria Público-Privada da Educação Infantil de Caxias do Sul e apresentou os principais instrumentos que compõem sua estrutura contratual. A partir dessa base documental, o presente capítulo examina como a modelagem articula economicidade, distribuição de riscos, compromissos fiscais e governança da infraestrutura escolar.

O olhar da auditoria ultrapassa a verificação da regularidade formal do procedimento e da existência dos instrumentos previstos no contrato. Interessa compreender a consistência das premissas do *Value for Money*, a relação entre o plano de negócios e a contraprestação, a transferência efetiva dos riscos, o alcance das garantias públicas e a capacidade municipal de acompanhar uma concessão com prazo de 25 anos.

A análise também considera que a infraestrutura contratualizada integra as condições materiais da educação infantil. Por essa razão, os resultados econômicos e administrativos estarão relacionados à localização das unidades, à adaptabilidade dos espaços e à divisão de responsabilidades entre o Município e a concessionária. Como a execução se encontra em fase inicial, o capítulo examina a racionalidade, os incentivos e os compromissos inscritos na modelagem, sem atribuir ao contrato efeitos educacionais que ainda dependem da implantação e de investigação empírica posterior.

5.1. DO PRECEDENTE MINEIRO À EXPANSÃO EMPRESARIAL DO MODELO

A compreensão da PPP de Caxias do Sul enseja o exame de sua matriz genética em Belo Horizonte. A experiência de Belo Horizonte já foi examinada nesta dissertação como precedente histórico e fonte de aprendizagem para a análise de Caxias do Sul. Neste ponto, sua retomada justifica-se por uma conexão mais específica: a presença, no empreendimento caxiense, de um agente empresarial diretamente relacionado à execução da parceria mineira.

O Consórcio JOPE ISB, vencedor da Concorrência Internacional nº 080/2025, foi liderado pela JOPE Infraestrutura Social Brasil S.A. A empresa possui sede em Belo Horizonte e integra a estrutura empresarial responsável pela SPE Inova BH, concessionária da parceria educacional daquele Município. A própria Inova BH identifica a JOPE ISB como a empresa responsável por sua SPE e registra a estratégia de ampliar a atuação em projetos de infraestrutura social em outros mercados (Inova BH, 2024).

A documentação de Caxias do Sul confirma que a JOPE Infraestrutura Social Brasil S.A. liderou o consórcio vencedor e participou da constituição da SPE JOPE ISB INOVA CXS

S.A. Posteriormente, a concessionária passou também a contar com a participação da Infra Social Participações S.A. e do 4UM Infra Social Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (Caxias do Sul, 2025a).

Não se trata da mesma sociedade de propósito específico. A Inova BH e a JOPE ISB INOVA CXS S.A. são pessoas jurídicas distintas, constituídas para a celebração de contratos municipais próprios. A continuidade reside na participação da JOPE ISB e na mobilização de conhecimentos empresariais acumulados na gestão da infraestrutura social em Belo Horizonte.

Essa conexão confere sentido concreto à circulação do modelo discutida no item 2.11. Não circularam apenas cláusulas, indicadores ou argumentos favoráveis às parcerias. Também se deslocou uma organização empresarial que já possuía experiência na implantação e na operação de contratos educacionais de longa duração.

A experiência prévia pode reduzir incertezas operacionais, facilitar a estruturação das equipes e permitir o aproveitamento de procedimentos já testados. Entretanto, o conhecimento acumulado pelo parceiro privado não se converte automaticamente em capacidade equivalente do Poder Concedente. Pelo contrário, pode ampliar a assimetria entre uma concessionária especializada e uma administração municipal que começa a gerir seu primeiro contrato dessa natureza.

Sob o olhar da auditoria, a continuidade empresarial torna especialmente relevante verificar se o Município dispõe de equipes, informações e mecanismos de governança capazes de avaliar criticamente as soluções apresentadas pela concessionária. A experiência privada pode constituir vantagem operacional, mas não substitui a capacidade pública de interpretar indicadores, fiscalizar serviços, controlar pagamentos e negociar alterações ao longo dos 25 anos da concessão.

A presença da JOPE ISB também não permite concluir, isoladamente, que Caxias do Sul reproduzirá os resultados, as vantagens ou as tensões observadas em Belo Horizonte. A modelagem, o contrato, os riscos, as garantias e as condições administrativas são próprios. O precedente mineiro fornece experiência empresarial e institucional, mas a economicidade do novo projeto depende das premissas concretamente adotadas no caso caxiense.

É a partir dessa distinção que o próximo item examina o fundamento econômico utilizado para justificar a escolha da concessão administrativa: o *Value for Money* apresentado na modelagem de Caxias do Sul.

5.2. A ECONOMICIDADE E O *VALUE FOR MONEY* COMO FUNDAMENTO DA MODELAGEM

O capítulo anterior demonstrou a estrutura contratual da PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul. Superada a reconstrução documental da trajetória, impõe-se examinar a racionalidade econômica que sustenta a escolha pelo modelo.

No contexto da PPP de Caxias do Sul, o conceito de *Value for Money* é aplicado como metodologia de apoio à decisão pública, destinada a comparar se determinado projeto apresenta maior vantajosidade quando executado por meio de PPP ou de contratação pública tradicional. Não se trata, portanto, de simples comparação de preços, nem de mera verificação do deságio obtido na licitação. Trata-se de uma análise que busca estimar, ao longo de todo o ciclo do projeto, os custos, pagamentos, riscos, obrigações e benefícios associados a cada modelo de contratação (Caxias do Sul, 2024).

No Produto 9 - Relatório de Análise de *Value for Money*, elaborado no âmbito da modelagem do projeto, o VfM é apresentado como metodologia que oferece ao gestor público critérios objetivos e técnicos para a tomada de decisão sobre o modelo de contratação de determinado investimento, considerando a vantajosidade de uma alternativa em relação a outra (Caxias do Sul, 2024).

Essa definição é relevante porque desloca a análise da economicidade para além do menor preço obtido na licitação. Em uma PPP, especialmente em contrato de 25 anos, a vantajosidade não pode ser aferida apenas pela comparação entre o valor máximo da contraprestação previsto no edital e a proposta vencedora. O deságio obtido na fase competitiva é um dado importante, mas não substitui a análise estrutural do modelo.

O próprio relatório de VfM explicita que a análise deve ser compreendida sob duas perspectivas: **quantitativa** e **qualitativa**. A dimensão quantitativa compara os custos ou pagamentos em que o setor público incorreria na construção e operação do projeto sob diferentes modelos contratuais. De um lado, está o Comparativo do Setor Público[1] - PSC - , que simula a contratação tradicional; de outro, o modelo de concessão/PPP, que projeta os pagamentos públicos ao parceiro privado ao longo do prazo contratual (Caxias do Sul, 2024).

Na dimensão qualitativa, o VfM busca captar elementos que não se reduzem imediatamente a valores financeiros, como a capacidade do projeto de oferecer serviços com

[1] O *Public Sector Comparator* — PSC — ou Comparador do Setor Público corresponde à estimativa dos custos que a Administração suportaria para executar o mesmo empreendimento diretamente ou mediante contratações tradicionais, ao longo de seu ciclo de vida, incluindo investimentos, operação, manutenção e riscos. Esse cenário é comparado, em valor presente, com os custos e pagamentos projetados para a PPP, constituindo a referência quantitativa para a análise de *Value for Money* (Caxias do Sul, 2024).

maior rapidez e qualidade, gerar benefícios sociais e melhorar a prestação dos serviços públicos. Essa dimensão é especialmente importante para projetos educacionais, pois a infraestrutura escolar não pode ser analisada apenas como um ativo físico ou como uma despesa de capital. Ela integra o ambiente no qual se realiza a experiência educativa (Caxias do Sul, 2024).

Entre os ganhos qualitativos apontados pelo Produto 9, menciona-se a expectativa de melhoria da qualidade do ensino e de maior dedicação de diretores e professores à prática pedagógica, em razão da transferência dos serviços administrativos e operacionais não pedagógicos à concessionária. Trata-se, contudo, de ***um benefício projetado pela modelagem, e não de um resultado diretamente mensurado por indicadores pedagógicos específicos***. O sistema contratual de desempenho previsto no Anexo E mede a disponibilidade, a qualidade técnica e a satisfação com os serviços prestados pela concessionária, mas não avalia diretamente a aprendizagem, a prática pedagógica ou o tempo efetivamente dedicado por diretores e professores às atividades educacionais. (Caxias do Sul, 2024).

Esses argumentos expressam a racionalidade típica da modelagem de PPPs: ao integrar projeto, construção, manutenção e operação de serviços não pedagógicos em um único contrato de longo prazo, pretende-se reduzir a fragmentação administrativa, criar incentivos ao desempenho e transferir ao parceiro privado determinados riscos que, no modelo tradicional, permaneceriam com o Poder Público. Em tese, a concessionária teria interesse econômico em construir melhor, conservar adequadamente e manter a disponibilidade das unidades, pois sua remuneração dependeria do desempenho contratual.

Contudo, essa promessa precisa ser analisada cuidadosamente. O VfM não é uma constatação automática de vantajosidade, mas sim o resultado de uma modelagem que depende das premissas adotadas. Taxa de desconto, custos estimados de CAPEX[2] e OPEX[3], riscos transferidos, riscos retidos, custos de atraso, tributos, custos financeiros, prazo da concessão e eficiência operacional são variáveis que influenciam diretamente o resultado. Portanto, a

[2] O CAPEX, abreviação de *Capital Expenditure*, corresponde às despesas de capital, isto é, aos recursos destinados à aquisição, construção, melhoria ou reinvestimento em ativos de longo prazo, como infraestrutura, equipamentos, mobiliário e instalações. Na modelagem de Caxias do Sul, o Produto 8 agrupou o CAPEX em despesas pré-operacionais, CAPEX e RECAPEX de mobiliário e CAPEX e RECAPEX de construção. O documento informa, ainda, que o Produto 5 - Estudo de Arquitetura e Engenharia, serviu de base para a estimativa dos custos de construção e implantação das unidades educacionais (Caxias do Sul, 2024).

[3]O OPEX, abreviação de *Operating Expenses*, corresponde às despesas operacionais recorrentes necessárias para a manutenção da operação do projeto. Diferentemente do CAPEX, que se vincula à formação ou melhoria de ativos de longo prazo, o OPEX está associado às despesas correntes, como manutenção, serviços de terceiros, utilidades, salários, administração, limpeza, lavanderia, apoio à alimentação, tecnologia da informação, controle de pragas, vigilância eletrônica e demais serviços não pedagógicos necessários à operação das unidades. O Produto 8 registra que a estimativa de OPEX foi detalhada a partir do Produto 3 - Avaliação dos Serviços Escolares, utilizando tabelas referenciais, convenções coletivas, histórico de consumo, valores de mercado e parâmetros relacionados ao CAPEX (Caxias do Sul, 2024).

conclusão favorável à PPP deve ser lida como produto de uma determinada construção metodológica, e não como prova absoluta de superioridade do modelo privado.

Essa cautela é reforçada pelo Produto 8 - Plano de Negócios e Avaliação Econômico-Financeira. O estudo econômico-financeiro informa que a contraprestação pública referencial foi calculada com base nos fluxos de caixa estimados do projeto, destinada a remunerar a concessionária pela construção das unidades escolares e pela prestação de serviços de apoio não pedagógicos. O mesmo documento indica que o modelo considera CAPEX, OPEX, receitas, demonstrativos financeiros, fluxo de caixa, premissas financeiras e resultados do projeto (Caxias do Sul, 2024).

Além disso, o Produto 8 reconhece que a modelagem é sensível a alterações nos níveis de CAPEX, OPEX e WACC[4]. A análise de sensibilidade demonstra que variações nesses componentes podem afetar a Taxa Interna de Retorno[5] e a contraprestação mensal, o que confirma que a economicidade da PPP depende da consistência das premissas adotadas e de sua aderência à execução futura.

No Produto 9, o resultado quantitativo do VfM indica que, considerado o horizonte projetado de 25 anos e trazidos os fluxos futuros a valor presente, **o gasto público no modelo tradicional seria de R$ 669,33 milhões e com a adoção da PPP, esse valor seria reduzido para R$ 580,15 milhões, resultando em uma diferença estimada de R$ 89,18 milhões em valor presente, equivalente a uma economia projetada de 15,37% para o ente público**, com a ressalva de que esses valores não correspondem à soma nominal das contraprestações ou dos desembolsos ao longo de toda a concessão, mas ao resultado de uma projeção econômico-financeira em valor presente, dependente das premissas adotadas na modelagem (Caxias do Sul, 2024).

A conclusão da modelagem pode ser confrontada com os valores posteriormente estabelecidos na licitação. O edital estimou o contrato em R$ 2.245.477.823,58 e fixou a contraprestação mensal máxima em R$ 8.244.571,05. A proposta vencedora reduziu a

[4] WACC - *Weighted Average Cost of Capital*, ou Custo Médio Ponderado de Capital. O Produto 8 define o WACC como a média ponderada entre o custo do capital próprio e o custo da dívida, considerada a proporção de cada fonte de financiamento na estrutura de capital da empresa. Na modelagem, o WACC foi utilizado como taxa de desconto do projeto, por incorporar tanto o custo do capital próprio quanto o custo do capital de terceiros, refletindo o risco associado aos investimentos e às operações da concessão (Caxias do Sul, 2024).

[5] A Taxa Interna de Retorno - TIR - é a taxa de desconto que iguala o VPL a zero. O Produto 8 esclarece que, em regra, a TIR deve ser maior ou igual ao WACC para que o projeto seja considerado viável sob a ótica dos potenciais investidores. Na modelagem da PPP de Caxias do Sul, a contraprestação mensal máxima referencial foi definida de forma que o VPL do FCLE fosse igual a zero e, consequentemente, a TIR do projeto fosse igual ao WACC. O documento informa que a TIR real do projeto foi estimada em 10,13%, igual ao WACC, e a TIR nominal em 13,98%. Já a TIR do acionista foi projetada em 12,08% em termos reais e 16,00% em termos nominais (Caxias do Sul, 2024).

contraprestação para R$ 6.667.091,86, o que corresponde a um deságio de 19,13%, enquanto o valor estimado do contrato assinado foi de R$ 1.823.499.805,80 (Caxias do Sul, 2025a).

A redução obtida na licitação tende a favorecer o cenário econômico da PPP, mas sua repercussão exata sobre o VfM não pode ser presumida. Seria necessário atualizar os fluxos com a contraprestação contratada, o cronograma definitivo das 31 unidades, os tributos, o custo do Verificador Independente e a distribuição final dos riscos. Embora o guia metodológico adotado na modelagem recomende a revisão do VfM após a adjudicação, não foi localizada, nos documentos consultados, avaliação atualizada com base na proposta vencedora.

A vantagem projetada não resulta, portanto, de uma comparação simples entre o preço de uma obra pública e a contraprestação da concessionária. Ela decorre da diferença entre duas construções financeiras que incorporam premissas próprias sobre prazos, sobrecustos, eficiência, riscos e tributação.

Assim, a conclusão de que a PPP apresentaria uma economia estimada de 15,37% não deve ser tratada como um dado isolado ou autossuficiente. Ela deve ser compreendida como resultado de uma comparação entre modelos, construída com base em premissas técnicas e financeiras específicas. O ponto analítico central não é negar o VfM, mas problematizar sua natureza: trata-se de uma metodologia de apoio à decisão, não de uma garantia definitiva de economicidade ao longo dos 25 anos de execução contratual.

A experiência de Belo Horizonte, examinada na obra *"Parceria público-privada na área educacional"*, reforça essa cautela. A avaliação daquele precedente indica que a PPP educacional deve ser analisada para além do plano financeiro, considerando também seus efeitos sobre a organização administrativa, a distribuição de responsabilidades institucionais, a gestão dos serviços de apoio e a materialidade das unidades escolares (Saddy et al., 2025).

Por essa razão, o *Value for Money* deve ser compreendido, nesta pesquisa, como o primeiro eixo da promessa de economicidade, mas não como sua conclusão. Ele organiza a justificativa econômico-financeira da escolha pela PPP, compara cenários e estima ganhos potenciais. Porém, sua confirmação depende da execução contratual, da efetiva transferência de riscos, da qualidade da fiscalização, da atuação do verificador independente, da estabilidade das premissas financeiras e da capacidade do Município de gerir compromissos de longo prazo.

Dessa forma, a análise do VfM abre o debate central deste capítulo: a PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul apresentada como solução capaz de gerar economia, acelerar a implantação de unidades, padronizar serviços e melhorar a gestão da infraestrutura escolar.

A questão que se coloca, a partir daqui, é examinar em que medida essa promessa se sustenta diante do plano de negócios, da matriz de riscos, das garantias públicas, do mecanismo de pagamento e dos compromissos fiscais assumidos pelo Poder Público.

5.3. A PROMESSA DA EFICIÊNCIA E A INCÓGNITA DO CUSTO-ALUNO

A eficiência constitui um dos principais argumentos de legitimação da Parceria Público-Privada da Educação Infantil de Caxias do Sul. Em consonância com a racionalidade da Administração Pública Gerencial, a modelagem desloca a atenção dos procedimentos isolados para os resultados esperados da contratação, como a implantação mais célere das unidades, a manutenção contínua da infraestrutura, a disponibilidade dos ambientes e a qualidade dos serviços prestados (Bresser-Pereira, 1998).

Entretanto, a eficiência aqui tratada não se restringe à dimensão econômica. Ela pode expressar redução de custos, cumprimento de prazos, continuidade dos serviços, qualidade da manutenção ou ampliação do atendimento. Uma contratação pode apresentar resultado favorável em determinada dimensão e insuficiente em outra. Por essa razão, a análise interdisciplinar não deve se limitar à afirmação genérica de que a PPP seria eficiente, mas deve identificar qual eficiência está sendo mensurada, por quais instrumentos e em relação a quais finalidades públicas.

A pergunta sobre o custo-aluno torna essa discussão mais concreta, embora, isoladamente, não produza uma conclusão sobre a economicidade da política. Sob o ponto de vista monetário, é possível estabelecer uma primeira ordem de grandeza com base na capacidade projetada das unidades e nas principais despesas previstas na modelagem.

As 31 unidades foram dimensionadas para atender 5.040 crianças em creches de período integral e 2.204 crianças na pré-escola em período parcial, totalizando 7.244 matrículas. A capacidade de atendimento simultâneo corresponde, entretanto, a 6.142 vagas equivalentes em tempo integral, pois os espaços destinados à pré-escola serão utilizados por duas turmas em turnos sucessivos. Para fins comparativos, duas matrículas parciais correspondem, assim, a uma vaga equivalente em período integral (Caxias do Sul, 2024).

Somadas à contraprestação mensal máxima de R$ 6.667.091,8[6]6, às despesas pedagógicas projetadas em aproximadamente R$ 5.153.266,67[7] mensais e o custo mensal

[6] O Contrato nº 2025/1082 fixou, na cláusula 20.2, a contraprestação mensal máxima em R$ 6.667.091,86, valor que serve de base para o cálculo da contraprestação mensal efetiva (Caxias do Sul, 2025b). O Produto 2 - Estudo de Demanda, por sua vez, projetou que as 31 unidades poderiam atender até 7.244 crianças (Caxias do Sul, 2024).

[7] O Produto 3 - Avaliação dos Serviços Escolares, item 3.3.2, estimou que, na operação plena das 31 unidades, o Município arcaria com aproximadamente R$ 5,1 milhões mensais em despesas pedagógicas. A

estimado de R$ 150.000,00[8] para o Verificador Independente, chega-se ao montante mensal de R$ 11.970.358,53. Conforme o cálculo do autor, dividido por 6.142 vagas equivalentes em tempo integral, esse valor corresponde a aproximadamente **R$ 1.948,93 por aluno em jornada integral**. Para a matrícula parcial, considerada como metade de uma vaga equivalente, o valor estimado é de **R$ 974,47 mensais**.

Esses valores não representam o custo integral definitivo da política. Além de reunirem parcelas provenientes de datas-base distintas, não abrangem integralmente as despesas que permanecerão sob responsabilidade municipal, como alimentação, materiais, transporte, gestão central e outros insumos. Sua utilidade consiste em oferecer um parâmetro comparativo entre as jornadas e demonstrar que o custo público da nova estrutura não se resume à contraprestação paga à concessionária.

Também é necessário considerar que a remuneração da concessionária não estará diretamente vinculada ao número de crianças matriculadas. O Anexo F - Mecanismo de Pagamento considera as unidades aptas a operar, suas tipologias, a disponibilidade e o desempenho na prestação de serviços (Caxias do Sul, 2025a). O Contrato nº 2025/1082 estabelece que o pagamento da primeira contraprestação ocorrerá após a emissão da ordem de operação da primeira unidade, sendo o valor calculado com base nas unidades efetivamente disponibilizadas (Caxias do Sul, 2025b).

A distinção entre disponibilidade contratual e ocupação educacional é relevante. Uma unidade poderá estar apta ao funcionamento e gerar contraprestação sem que todas as suas vagas estejam preenchidas. A economicidade dependerá, portanto, não apenas da entrega e da conservação dos prédios, mas também da capacidade municipal de ocupar as vagas, reduzir a demanda reprimida e compatibilizar a localização das unidades com as necessidades das famílias.

5.3.1 Compra de vagas e receita potencial do FUNDEB

A estimativa do custo-aluno pode ser comparada à solução adotada pelo Município para ampliar o atendimento antes da PPP. De acordo com o item 2.9.3, “Custos de Vagas Adquiridas para a Educação Infantil”, constante do *Relatório Final de Avaliação dos Serviços Escolares* -

estimativa foi construída com base nos custos salariais, encargos, benefícios, quantidade projetada de profissionais e outras despesas pedagógicas, tomando como referência os contratos de gestão compartilhada então existentes na rede municipal (Caxias do Sul, 2024).

[8] No item 9.4.4 do Produto 8 - Plano de Negócios e Avaliação Econômico-Financeira foi estimada a despesa de R$ 150 mil mensais, ou R$ 1,8 milhão por ano, com a contratação do Verificador Independente, cuja contratação e pagamento foram previstos na cláusula 34.2 do Contrato nº 2025/1082, serão de responsabilidade do Poder Concedente (Caxias do Sul, 2024, 2025b). Esse valor representaria aproximadamente R$ 20,71 mensais por vaga potencial, considerada a capacidade total projetada.

Plano de Operação, em dezembro de 2022, o Município mantinha 4.588 vagas adquiridas na rede privada, sendo 1.734 integrais e 2.854 parciais. Considerada a disponibilização dessas vagas ao longo de doze meses, o custo anual foi estimado em R$ 35,44 milhões (Caxias do Sul, 2024).

Naquele exercício, os valores mensais eram de R$ 776,10 para a vaga integral e de R$ 563,29 para a vaga parcial. Posteriormente, diante de determinação judicial para o credenciamento de outras 3.000 vagas e para a atualização dos preços unitários, a modelagem projetou que a despesa poderia alcançar aproximadamente R$ 75 milhões anuais (Caxias do Sul, 2024). Esse montante equivaleria a uma média aproximada de R$ 823,67 mensais por matrícula, conforme cálculo do autor.

O preço pago às instituições privadas, contudo, não reflete todo o impacto fiscal dessa alternativa. O art. 7º da Lei nº 14.113/2020 estabelece que a distribuição dos recursos do FUNDEB considera as matrículas das redes públicas de educação básica. Excepcionalmente, admite-se o cômputo de matrículas mantidas por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público e que atendam às condições estabelecidas pela legislação. As matrículas em instituições privadas com fins lucrativos não se enquadram nessas hipóteses e, por isso, não integram a base de distribuição dos recursos do Fundo (Brasil, 2020).

Essa circunstância também foi expressamente reconhecida no Produto 3, segundo o qual as crianças atendidas mediante compra de vagas, embora custeadas com recursos municipais, não eram consideradas integrantes da rede pública nem contabilizadas para fins de repasse do FUNDEB (Caxias do Sul, 2024).

Para estimar a receita potencial associada às matrículas, adotam-se como referência os valores anuais por aluno previstos para o Rio Grande do Sul no exercício de 2022. Conforme o Anexo I da Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2022, o Valor Anual por Aluno - VAAF correspondia a R$ 8.326,64 para a creche em tempo integral, R$ 7.686,13 para a creche em tempo parcial, R$ 8.326,64 para a pré-escola em tempo integral e R$ 7.045,62 para a pré-escola em tempo parcial (Brasil, 2022).

Tabela 3 - Valores repassados pelo FUNDEB

Modalidade	VAAF anual	Equivalente mensual
Creche pública integral	R$ 8.326,64	R$ 693,89
Creche pública parcial	R$ 7.686,13	R$ 640,51
Pré-escola pública integral	R$ 8.326,64	R$ 693,89
Pré-escola pública parcial	R$ 7.045,62	R$ 587,14

*Fonte***:** Elaborado pelo autor com base no Anexo I da Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2022 (Brasil, 2022).

Os equivalentes mensais apresentados na tabela resultam da divisão dos valores anuais por doze. Eles não correspondem a parcelas mensais individualmente transferidas por criança, mas constituem parâmetro indicativo para dimensionar a receita potencial vinculada à matrícula, considerando a etapa e a jornada.

A incorporação desse parâmetro permite avançar da comparação nominal para uma aproximação do custo fiscal das alternativas. Na compra de vagas em instituições com fins lucrativos, o Município suporta o pagamento da mensalidade, mas não incorpora a matrícula à base de distribuição do Fundo. Na modelagem da PPP, as crianças integrarão a rede pública municipal, permitindo, em princípio, que as matrículas sejam consideradas na distribuição dos recursos do FUNDEB.

Na creche em período integral, a vaga adquirida custava R$ 776,10 mensais em 2022. O custo estimado da modelagem corresponde a R$ 1.948,93 por matrícula equivalente. Considerada a receita potencial mensal de R$ 693,89 do FUNDEB, o custo fiscal indicativo da modelagem seria de R$ 1.255,04, aproximadamente R$ 478,94 acima do preço da vaga adquirida.

Na pré-escola em período parcial, a relação se inverte. A vaga adquirida custava R$ 563,29 mensais, enquanto o custo estimado da modelagem corresponde a R$ 974,47. Descontado o valor potencial de R$ 587,14 do FUNDEB, o custo fiscal indicativo seria de R$ 387,33, aproximadamente R$ 175,96 abaixo do preço da vaga adquirida.

Tabela 4 - Comparação indicativa entre a compra de vagas e a modelagem da PPP

Modalidade	**Vaga comprada**	**Custo estimado da modelagem**	**FUNDEB potencial**	**Custo fiscal indicativo da modelagem**	**Diferença em relação à compra**
Creche integral	R$ 776,10	R$ 1.948,93	R$ 693,89	R$ 1.255,04	R$ 478,94
Pré-escola parcial	R$ 563,29	R$ 974,47	R$ 587,14	R$ 387,33	– R$ 175,96

*Fonte***:** Elaborado pelo autor com base em Brasil (2022), Caxias do Sul (2024) e Caxias do Sul (2025a; 2025b).

Aplicada a composição prevista para as novas unidades - 5.040 matrículas de creche integral e 2.204 de pré-escola parcial -, o preço médio ponderado da compra de vagas corresponde a aproximadamente R$ 711,35 mensais. Na modelagem, o custo bruto médio considerado alcança R$ 1.652,45 por matrícula. Descontado o valor médio potencial de R$ 661,41 do FUNDEB, o custo fiscal indicativo da modelagem corresponde a R$ 991,04, diferença aproximada de R$ 279,69 mensais por criança em relação à compra de vagas.

Esses resultados não permitem uma conclusão definitiva sobre a alternativa mais econômica. Os preços das vagas e os parâmetros do FUNDEB referem-se a 2022, enquanto a

contraprestação resulta da proposta vencedora de 2025 e as despesas pedagógicas e de verificação foram estimadas em outra data-base. Uma comparação econômico-financeira conclusiva exigiria a atualização de todas as parcelas para uma base temporal comum.

O cálculo também não abrange integralmente a alimentação, os materiais, o transporte, a fiscalização, a gestão administrativa e outras despesas, que permanecerão sob responsabilidade municipal. Do mesmo modo, o parâmetro do FUNDEB não deve ser interpretado como uma transferência automática e invariável por matrícula, pois a distribuição dos recursos depende das regras do Fundo, das ponderações aplicáveis e das informações registradas no Censo Escolar.

Há, ainda, uma diferença qualitativa entre as alternativas. A compra de vagas remunera o atendimento prestado por uma instituição privada, mas não constitui infraestrutura municipal nem incorpora as matrículas adquiridas à base do FUNDEB. A modelagem apresenta maior custo estimado na creche integral, mas gera bens públicos reversíveis, amplia a capacidade própria da rede e atribui à concessionária a construção, a manutenção e a execução dos serviços não pedagógicos. Na pré-escola parcial, o compartilhamento da mesma infraestrutura entre turmas sucessivas eleva o custo unitário da modelagem.

A comparação demonstra, assim, que a economicidade não pode ser reduzida ao menor desembolso mensal. A análise deve considerar a jornada, a receita vinculada, a ocupação efetiva, o patrimônio formado, a continuidade dos serviços e os resultados públicos gerados ao longo do prazo contratual.

5.3.2 Do custo monetário ao valor público

A própria expressão custo-aluno exige cuidado. Na linguagem econômico-financeira, o custo constitui uma variável indispensável para comparar alternativas, dimensionar recursos e acompanhar a execução. Na perspectiva educacional, entretanto, os recursos destinados às crianças não devem ser compreendidos exclusivamente como despesas a serem reduzidas. Representam investimentos necessários à concretização do direito à educação, ao desenvolvimento integral e à igualdade de condições de acesso e permanência (Brasil, 1988; Brasil, 1996).

A questão central não consiste, portanto, em determinar apenas quanto o Município gastará por criança. É necessário verificar se os recursos mobilizados produzirão vagas acessíveis, infraestrutura adequada, continuidade dos serviços, ambientes seguros, condições de cuidado e de educação, e redução das desigualdades de acesso.

Os Anexos E e F do Contrato nº 2025/1082 permitem qualificar parcialmente essa análise. O Sistema de Mensuração de Desempenho e o Mecanismo de Pagamento avaliam a disponibilidade das instalações, a qualidade técnica dos serviços e a satisfação dos agentes que trabalham nas unidades, convertendo os resultados em índices capazes de influenciar a contraprestação mensal (Caxias do Sul, 2025a).

Registros eletrônicos, sistemas de chamados, inspeções, *checklists*, pesquisas de satisfação e relatórios do Verificador Independente tornam esses mecanismos mensuráveis e auditáveis. O Verificador deverá auxiliar o Município no acompanhamento da execução e na aferição dos indicadores, sem substituir a fiscalização exercida pelo Poder Concedente (Caxias do Sul, 2025b).

Esses instrumentos, contudo, permanecem concentrados na eficiência contratual e operacional. Não foram identificados indicadores que relacionem diretamente a contraprestação ao número de crianças matriculadas, à taxa de ocupação, à frequência escolar ou à redução da fila de espera. Tampouco integram diretamente o sistema contratual a satisfação das famílias, a experiência das crianças, a adequação pedagógica dos espaços ou o tempo efetivamente liberado pelas equipes escolares para as atividades pedagógicas (Caxias do Sul, 2025a).

Essa delimitação não torna os indicadores existentes irrelevantes. Conservação, limpeza, segurança, acessibilidade, funcionamento dos equipamentos e continuidade das utilidades compõem as condições materiais em que a educação infantil se realiza. A infraestrutura não determina os resultados pedagógicos, mas pode favorecê-los ou limitá-los.

A experiência de Belo Horizonte reforça essa distinção. Os estudos sobre o precedente mineiro identificaram ganhos relacionados à rapidez da implantação, à padronização das unidades e à manutenção preventiva, sem demonstrar que a melhoria da infraestrutura tenha produzido, isoladamente, elevação dos indicadores educacionais. A qualidade pedagógica permaneceu dependente de fatores externos ao escopo da concessão, como a formação docente, a gestão escolar e as políticas curriculares (Saddy et al., 2024; Arpino, 2024).

A avaliação futura do custo-aluno deverá, por isso, integrar três dimensões. A primeira corresponde aos recursos empregados: contraprestações, despesas pedagógicas, alimentação, fiscalização e demais custos municipais. A segunda abrange a execução operacional: ocupação das vagas, disponibilidade dos ambientes, desempenho contratual e continuidade dos serviços. A terceira diz respeito aos resultados públicos: redução da demanda reprimida, acesso territorial, satisfação das famílias, adequação dos espaços e das condições oferecidas às diferentes infâncias.

Não se mostra adequado converter todas essas dimensões em um único índice monetário, pois a atribuição de pesos poderia ocultar diferenças relevantes. O mais apropriado é construir um painel que permita acompanhar simultaneamente quanto se investe, quantas crianças são atendidas, quais condições são oferecidas e quais resultados públicos são alcançados.

A crítica, portanto, não recai sobre a busca por eficiência nem sobre o uso do cálculo de custo-aluno. Como observa Laval (2019), o problema surge quando a produtividade, o desempenho e a racionalização dos custos se tornam os critérios predominantes de legitimação da política educacional, reduzindo a visibilidade das dimensões que não se convertem facilmente em indicadores financeiros.

A incógnita do custo-aluno não decorre da impossibilidade de realizar uma divisão aritmética. Decorre da ausência, neste momento inicial da concessão, de um sistema consolidado que relacione os recursos efetivamente empregados ao número de crianças atendidas, às condições materiais oferecidas e aos resultados educacionais e sociais alcançados.

Somente durante a execução, mediante a integração dos dados contratuais aos sistemas de matrícula, frequência, demanda, planejamento territorial e acompanhamento pedagógico, será possível avaliar não apenas quanto custa cada vaga disponibilizada, mas também quanto e como o Poder Público investe em cada criança e qual valor público é produzido por esse investimento.

Somente durante a execução, mediante a integração dos dados contratuais aos sistemas de matrícula, frequência, demanda, planejamento territorial e acompanhamento pedagógico, será possível avaliar não apenas quanto custa cada vaga disponibilizada, mas também **quanto e como o Poder Público investe em cada criança e qual valor público é produzido por esse investimento**.

5.4. O PLANO DE NEGÓCIOS, A CONTRAPRESTAÇÃO E AS PREMISSAS ECONÔMICO-FINANCEIRAS DA CONCESSÃO

A análise do *Value for Money* conduz necessariamente ao exame do plano de negócios e da avaliação econômico-financeira que sustentaram a modelagem da PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul. Se o VfM apresenta a comparação entre modelos de contratação, o Produto 8 - Plano de Negócios e Avaliação Econômico-Financeira explicita as premissas utilizadas para estimar a viabilidade financeira da concessão, a contraprestação pública referencial, os investimentos, os custos operacionais, os indicadores financeiros e a capacidade de pagamento do Poder Concedente (Caxias do Sul, 2024).

O Produto 8 foi elaborado no âmbito da estruturação conduzida com apoio do BNDES e do Consórcio Educa Mais Caxias, em etapa anterior à licitação. O documento informa que o BNDES contratou o consórcio em 24 de janeiro de 2023, mediante processo concorrencial RFP nº 10/2022, com o objetivo de apoiar o Município na elaboração dos estudos técnicos necessários à estruturação da PPP voltada à construção, gestão, operação, conservação e manutenção de unidades educacionais. A modelagem incluiu, entre outros produtos, o estudo de demanda, a avaliação dos serviços escolares, o relatório jurídico, o estudo de arquitetura e engenharia, a estrutura de garantias, a seleção de terrenos, o plano de negócios, a análise de *Value for Money* e as minutas de edital, de contrato e de anexos (Caxias do Sul, 2024).

O relatório econômico-financeiro apresenta-se como peça destinada a fundamentar o estudo de viabilidade da concessão pública sob o regime de PPP. Nele, são discutidos os investimentos necessários, as taxas de desconto, os custos operacionais, as premissas macroeconômicas, a amortização, a depreciação, a tributação, a variação do capital de giro, os fatores financeiros e os demonstrativos contábeis projetados. O próprio documento registra que a contraprestação pública referencial foi calculada com base nos fluxos de caixa estimados do projeto, de modo a remunerar a concessionária pela construção das unidades escolares e pela prestação de serviços de apoio não pedagógicos.

A metodologia adotada foi a do Fluxo de Caixa Descontado (FCD), que consiste na estimativa dos fluxos futuros do projeto e em sua atualização a valor presente por uma taxa de desconto compatível com o risco do investimento. Para o modelo de Caxias do Sul, utilizou-se o Fluxo de Caixa Livre da Empresa (FCLE), uma abordagem usual em projetos de PPP, por permitir a análise do desempenho econômico do negócio independentemente da estrutura de capital. Como critério de contorno, adotou-se a premissa de que o Valor Presente Líquido - VPL[9] - do projeto seria igual a zero, de modo que a Taxa Interna de Retorno - TIR - se igualasse ao Custo Médio Ponderado de Capital – WACC (Caxias do Sul, 2024).

Essa premissa é decisiva. Ao adotar VPL igual a zero, o modelo não busca demonstrar lucro extraordinário, mas calibrar a contraprestação pública necessária para remunerar adequadamente o investimento privado, considerando os riscos e custos estimados. Em outras palavras, a contraprestação mensal máxima referencial não surge como simples preço de

[9] O Valor Presente Líquido - VPL - representa a diferença entre o valor presente dos fluxos de caixa projetados e o investimento inicial. Segundo o Produto 8, um VPL positivo indica que o projeto gera valor superior ao custo do capital investido. Na modelagem de Caxias do Sul, contudo, adotou-se como critério de contorno que o VPL do Fluxo de Caixa Livre da Empresa fosse igual a zero, de modo que a contraprestação pública máxima referencial fosse calibrada para remunerar o projeto dentro dos parâmetros de custo de capital estabelecidos (Caxias do Sul, 2024).

mercado, mas como resultado de uma modelagem econômico-financeira destinada a tornar o projeto viável para o parceiro privado, dentro das premissas estabelecidas.

O Produto 8 informa que todos os valores de CAPEX e OPEX utilizados na modelagem têm como data-base setembro de 2023. Essa informação é relevante porque evidencia que a avaliação econômico-financeira foi construída em determinado momento temporal, sujeita às premissas de preços, custos, taxas e expectativas vigentes naquele período. Em contrato de longa duração, esse elemento reforça a necessidade de distinguir a modelagem inicial da execução efetiva da parceria ao longo dos 25 anos (Caxias do Sul, 2024).

No plano de negócios, a contraprestação é estruturada em duas parcelas: a de operação e a de disponibilidade. A projeção referencial apresentada no Produto 8 indica receita total de R$ 2.117.275.909,53 ao longo do período, sendo R$ 1.002.701.724,88 relativos à parcela de operação e R$ 1.114.574.184,65 relativos à parcela de disponibilidade. O mesmo quadro demonstra uma evolução progressiva da contraprestação, partindo de R$ 0,00 no primeiro ano, passando a R$ 17.054.013,02 no segundo, R$ 53.042.513,87 no terceiro, R$ 88.157.265,85 no quarto e R$ 93.286.767,47 a partir do quinto ano, no cenário referencial da modelagem (Caxias do Sul, 2024).

Contudo, é necessário registrar que esse plano de negócios tem natureza referencial e não vinculante. O próprio Produto 8 afirma que o documento apresenta o racional das premissas de negócio consideradas na etapa de modelagem, mas que tais premissas não poderiam ser utilizadas pelos licitantes em pleitos de reequilíbrio contratual. Essa ressalva é metodologicamente importante: o plano de negócios explica a lógica econômico-financeira da estruturação, mas não substitui o contrato, a proposta vencedora nem as regras definitivas do mecanismo de pagamento (Caxias do Sul, 2024).

Essa distinção torna-se ainda mais proeminente porque a licitação produziu um resultado diverso do valor máximo referencial. A proposta vencedora do Consórcio JOPE ISB foi de R$ 6.667.091,86 de contraprestação mensal, inferior ao teto editalício, e o contrato final passou a apresentar valor estimado de R$ 1.823.499.805,80, com finalidade meramente referencial. O contrato expressamente prevê que esse valor estimado não gera responsabilidade do Poder Concedente pela manutenção da rentabilidade projetada, nem pode ser utilizado como base para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, para indenizações, compensações ou ressarcimentos.

A modelagem financeira também apresenta indicadores de retorno. O Produto 8 informa que a TIR real do projeto foi estimada em 10,13%, igual ao WACC calculado, e que a TIR

nominal foi estimada em 13,98%. Para o acionista, a TIR real foi estimada em 12,08% e a nominal em 16,00% (Caxias do Sul, 2024).

O *payback* corresponde ao prazo estimado para a recuperação do investimento inicialmente realizado no projeto, a partir dos fluxos de caixa gerados ao longo de sua execução. Em outras palavras, indica o momento em que os valores acumulados pelo empreendimento passam a compensar os desembolsos iniciais de implantação. Na modelagem da PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul, o *payback* efetivo projetado foi de aproximadamente 10 anos e 3 meses, calculado em valores constantes, sem ajuste por inflação. Isso significa que, segundo as premissas adotadas no plano de negócios, a recuperação econômica do investimento ocorreria pouco depois do décimo ano da concessão, dentro de um contrato previsto para 25 anos (Caxias do Sul, 2024).

Esses indicadores demonstram que a PPP foi modelada como empreendimento de longo prazo, no qual o retorno privado depende da combinação entre investimento inicial, custos operacionais, financiamento, desempenho, contraprestação e estabilidade contratual. A recuperação do capital em aproximadamente 10 anos e 3 meses, dentro de uma concessão de 25 anos, sugere que a modelagem distribui o retorno econômico ao longo de um período prolongado, compatível com a lógica de concessões administrativas.

O ponto mais sensível da avaliação econômico-financeira está na **taxa de desconto**. O Produto 8 destaca que a seleção da taxa de desconto é crítica na metodologia de Fluxo de Caixa Descontado, pois deve refletir tanto o custo de oportunidade do capital quanto os riscos específicos do projeto. Para isso, adotou-se o WACC, calculado com base no custo de capital próprio e de terceiros, seguindo metodologia do Ministério da Fazenda.

A análise de sensibilidade confirma a importância dessa variável. O Produto 8 informa que, à medida que o WACC aumenta, também cresce o valor da contraprestação máxima. Uma elevação de 3 pontos percentuais no WACC resultaria em aumento de 16,27% no valor da contraprestação. Mais expressivo ainda é o dado de que cada variação de 0,5 ponto percentual no WACC representa, em média, R$ 225,31 mil mensais, ou R$ 67,59 milhões a mais de desembolsos públicos durante o prazo da concessão (Caxias do Sul, 2024).

Esse dado é central para a análise crítica da economicidade. Ele demonstra que a despesa pública projetada não depende apenas do custo físico das escolas ou dos serviços não pedagógicos, mas também do custo do capital, da percepção de risco do empreendimento, das garantias oferecidas, da matriz de riscos e da estrutura de financiamento. Quanto maior o risco percebido pelo mercado, maior tende a ser a contraprestação exigida para viabilizar o projeto.

O Produto 8 também avalia a sustentabilidade fiscal do projeto. Na seção dedicada ao fluxo de despesas da Prefeitura, o estudo considera o limite previsto no art. 28 da Lei Federal nº 11.079/2004, segundo o qual os entes federativos não podem contratar despesas anuais de PPP que excedam 5% da receita corrente líquida do exercício anterior. A projeção apresentada indica que, em todos os anos analisados, o percentual de despesas com PPPs permaneceria dentro desse limite, preservando, segundo a modelagem, a conformidade legal e a sustentabilidade financeira do Município (Caxias do Sul, 2024).

Essa conclusão, todavia, também deve ser interpretada com cautela. A aderência ao limite legal de 5% da RCL é condição relevante de regularidade fiscal, mas não esgota a análise da sustentabilidade financeira da PPP. O limite legal indica a capacidade formal de contratação, enquanto a análise econômica mais ampla exige verificar o peso da despesa no orçamento educacional, a evolução das receitas municipais, os impactos dos reajustes, os riscos de acionamento das garantias e a dependência futura do mecanismo complementar de pagamento.

Nesse sentido, o plano de negócios revela a dupla natureza da PPP. De um lado, ela é apresentada como solução de eficiência: antecipa investimentos, estrutura o fluxo de pagamentos, transfere determinadas responsabilidades ao parceiro privado e vincula a remuneração à disponibilidade e ao desempenho. De outro, ela cria uma obrigação pública continuada, cuja intensidade depende de premissas financeiras sensíveis, de mecanismos contratuais complexos e da capacidade institucional do Município de fiscalizar e gerir a concessão.

A economicidade, portanto, não pode ser reduzida ao valor da contraprestação vencedora, ao VPL estimado ou ao resultado positivo do *Value for Money*. Esses elementos são relevantes, mas correspondem a momentos distintos da análise. O VfM compara cenários; o plano de negócios avalia a viabilidade; a licitação revela o preço competitivo ofertado; e o contrato disciplina a execução. A confirmação da vantajosidade dependerá da interação entre esses planos durante a execução contratual.

Assim, o Produto 8 deve ser compreendido como peça fundamental da racionalidade econômico-financeira da PPP, mas não como prova definitiva de sua economicidade. Ele demonstra como a concessão foi modelada, quais premissas sustentaram a contraprestação, quais indicadores de retorno foram estimados e qual a sensibilidade do projeto diante de variações financeiras. Ao mesmo tempo, evidencia que a promessa de eficiência está condicionada a variáveis que escapam à simples comparação de preços: custo de capital, alocação de riscos, garantias, desempenho, fiscalização e estabilidade fiscal.

Assim, o exame do plano de negócios leva à próxima etapa: analisar a matriz de riscos da concessão. Como o valor da contraprestação depende do risco assumido pelo privado e da segurança do fluxo de receitas, é fundamental identificar quais riscos foram realmente transferidos para a concessionária e quais ainda cabem ao Poder Concedente. Essa análise é crucial para determinar se a PPP de Caxias do Sul realiza uma transferência eficiente de riscos ou se mantém obrigações relevantes ao Município durante os 25 anos de contrato.

5.5. MATRIZ DE RISCOS E RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A análise da economicidade da PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul exige o exame da matriz de riscos. Em contratos de parceria público-privada, a vantajosidade econômica não depende apenas do valor da contraprestação ou da comparação entre o modelo tradicional e o modelo de concessão administrativa. Ela depende, em grande medida, da forma como os riscos são distribuídos entre o Poder Concedente e a concessionária, pois essa distribuição influencia o custo do capital, a proposta comercial, o mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro e a própria sustentabilidade fiscal do projeto.

No caso de Caxias do Sul, a matriz de riscos foi objeto de estudo específico encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em atendimento à Resolução TCE-RS nº 1.157/2022 (Rio Grande do Sul, 2022). O documento informa que sua finalidade era apresentar, em sede de fiscalização prévia, as informações relativas à matriz de riscos incluída na minuta do contrato de concessão administrativa para a construção e a operação dos serviços não pedagógicos de 31 unidades educacionais de educação infantil (Caxias do Sul, 2024).

O estudo registra que os riscos do projeto foram organizados nas subcláusulas 28.2, referentes aos riscos do Poder Concedente, e 28.3, referentes aos riscos da concessionária. A opção adotada foi inserir a matriz de riscos diretamente no corpo do contrato, e não como anexo apartado, com a justificativa de facilitar a interpretação das obrigações, responsabilidades e consequências econômico-financeiras de cada evento de risco (Caxias do Sul, 2024).

Essa escolha tem importância metodológica. Ao integrar a matriz de riscos ao próprio contrato, a alocação de responsabilidades deixa de ser um mero quadro informativo e passa a integrar o núcleo normativo da concessão. O contrato final confirma essa centralidade ao determinar que sua interpretação deve considerar a alocação de riscos, em especial o disposto na cláusula 28, bem como o princípio da boa-fé objetiva, a regularidade, a continuidade, a adequação, a segurança e a cortesia dos serviços.

A lógica geral da matriz é clara: os riscos atribuídos ao Poder Concedente, caso materializados, podem ensejar recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor da concessionária; por outro lado, os riscos atribuídos à concessionária devem ser considerados na formulação de sua proposta comercial e, em regra, não autorizam pleitos de reequilíbrio.

Esse ponto é decisivo para a análise da PPP. A transferência de riscos é uma das justificativas centrais do modelo, mas não pode ser presumida de forma genérica. É necessário verificar quais riscos foram efetivamente transferidos ao parceiro privado e quais permaneceram com o Poder Público. Apenas assim é possível avaliar se a PPP desloca responsabilidades relevantes para o setor privado ou, ao contrário, preserva sob responsabilidade pública parcela substancial dos eventos capazes de impactar o custo do projeto.

Entre os riscos alocados ao Poder Concedente, destacam-se os relativos aos terrenos. O estudo sobre a matriz de riscos informa que o contrato atribui ao Município a obrigação de disponibilizar os 31 terrenos previstos para o projeto e de suportar os riscos decorrentes da impossibilidade ou da inviabilidade de ocupação mansa e pacífica desses imóveis pela concessionária (Caxias do Sul, 2024).

Apesar disso, a PPP educacional depende de condições materiais e urbanísticas prévias que nem sempre podem ser plenamente controladas pela concessionária. Por essa razão, faz sentido que o risco de disponibilização dos imóveis permaneça com o Poder Concedente. Ao mesmo tempo, essa permanência evidencia que uma parte relevante da viabilidade do projeto depende da atuação estatal.

Também foram alocados ao Poder Concedente os riscos associados aos serviços de alimentação escolar. O estudo da matriz de riscos registra que, como o Município assumiu as tarefas de formulação de cardápio, fornecimento e distribuição de gêneros alimentícios, cocção e provimento das refeições, não seria lógico atribuir à concessionária os riscos relacionados a essas atividades (Caxias do Sul, 2024).

A matriz também atribui ao Poder Concedente riscos relacionados a alterações legislativas e normativas que impactem a equação econômico-financeira do contrato, variações nos limites de organização e na proporcionalidade entre alunos e turmas, recusas ou atrasos imotivados de órgãos competentes na emissão de licenças e autorizações, interferências nas competências da concessionária e mobilização da comunidade escolar ou de profissionais vinculados ao Poder Público que causem prejuízos à concessionária (Caxias do Sul, 2024).

Esses eventos demonstram que o risco público não se limita à inadimplência no pagamento da contraprestação. Ele também envolve decisões normativas, administrativas,

urbanísticas, educacionais e institucionais capazes de alterar custos, prazos ou condições de execução. Em uma política pública educacional, sujeita a mudanças normativas, pressões sociais, demandas judiciais e reorganizações administrativas, essa dimensão assume especial relevância.

Por outro lado, a concessionária assume riscos típicos da execução e da gestão empresarial. Entre eles estão a subscrição e integralização do capital social, o aporte de recursos próprios, a obtenção de financiamentos, a inadimplência junto às instituições financeiras, a variação do custo de capital, a variação dos custos da concessão, as oscilações cambiais, os passivos ambientais relacionados à concessão, a responsabilidade civil, administrativa, ambiental, tributária e criminal por fatos ocorridos durante a implantação e operação, além de prejuízos causados a terceiros ou à comunidade escolar por seus empregados, prepostos ou contratados (Caxias do Sul, 2024).

A concessionária também assume riscos diretamente ligados à construção e à qualidade das unidades educacionais. O contrato atribui a ela os riscos decorrentes de erros, imprecisões ou falhas nos anteprojetos referenciais ou em projetos por ela propostos, ainda que aprovados pelo Poder Concedente; atrasos nas obras por razões imputáveis à concessionária; defeitos na infraestrutura; má qualidade dos bens reversíveis; e má qualidade na prestação dos serviços, nos termos do Sistema de Mensuração de Desempenho e do Mecanismo de Pagamento (Caxias do Sul, 2024).

Essa distribuição confirma uma das premissas centrais da PPP: o privado deve responder pelos riscos que consegue controlar melhor, especialmente os ligados à engenharia, construção, financiamento, gestão operacional, qualidade da infraestrutura e ao cumprimento dos níveis de serviço. Em tese, essa alocação gera incentivos para que a concessionária projete, construa, mantenha e opere as unidades com eficiência, pois falhas nesses campos afetam sua remuneração e podem acarretar penalidades.

A matriz, contudo, também revela zonas de compartilhamento indireto ou de repartição sofisticada. O caso fortuito e a força maior são exemplos relevantes. O contrato distingue entre eventos seguráveis e não seguráveis. Quando o evento puder ser objeto de cobertura securitária em condições normais de mercado, o risco é atribuído à concessionária até o limite médio indenizável pelas apólices normalmente praticadas. Quando o evento não puder ser segurado ou exceder esse limite, o risco passa a ser suportado pelo Poder Concedente (Caxias do Sul, 2024).

Essa disciplina demonstra que a transferência de risco não é absoluta. Mesmo em uma PPP estruturada para deslocar responsabilidades ao parceiro privado, há eventos cuja

magnitude, imprevisibilidade ou impossibilidade de cobertura securitária justificam a permanência parcial do risco junto ao Poder Público. Esse desenho pode ser juridicamente adequado, mas reforça a necessidade de cautela na leitura do *Value for Money*: parte do ganho estimado depende da precificação correta e da materialização desses riscos ao longo do tempo.

Outro aspecto relevante é que a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pode ocorrer não apenas por alteração dos valores, mas também por alteração do prazo da concessão. O contrato prevê que o prazo concessório poderá ser estendido ou reduzido para fins de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, limitado, no caso de reequilíbrio em favor da concessionária, à prorrogação máxima de cinco anos.

Esse ponto merece atenção especial. A possibilidade de prorrogação do prazo, como mecanismo de recomposição, pode reduzir os desembolsos imediatos do Município, mas prolonga a relação contratual e seus efeitos orçamentários, administrativos e institucionais. Em política educacional, isso significa que a governança privada da infraestrutura escolar pode se estender além dos 25 anos inicialmente previstos, caso eventos de reequilíbrio assim justifiquem.

A análise da matriz de riscos também permite relativizar a ideia de transferência plena de responsabilidades. A concessionária assume riscos relevantes, especialmente os relacionados à sua capacidade empresarial, técnica, financeira e operacional. No entanto, permanecem com o Poder Concedente riscos igualmente significativos, como a disponibilização dos terrenos, a alimentação escolar, alterações normativas, determinadas decisões judiciais ou administrativas, eventos não seguráveis, restrições urbanísticas, passivos desconhecidos anteriores à data de eficácia e determinadas interferências externas.

Esse arranjo não é, por si só, inadequado. Em contratos complexos, a boa alocação de riscos não significa transferir tudo ao parceiro privado, mas atribuir cada risco à parte que possui melhores condições de preveni-lo, mitigá-lo ou suportá-lo. O ponto crítico, para fins desta dissertação, é outro: a economicidade da PPP depende de que essa alocação tenha sido corretamente precificada e de que, na execução, os riscos transferidos não retornem sistematicamente ao Poder Público por meio de reequilíbrios, aditivos, compensações ou prorrogações.

Desse modo, a matriz de riscos ocupa posição central entre o *Value for Money* e a execução contratual. O VfM estima a vantagem do modelo; o plano de negócios calcula a contraprestação necessária; a matriz de riscos define quem suporta os eventos que podem alterar custos, prazos e receitas; e o mecanismo de reequilíbrio disciplina as consequências da

materialização desses eventos. A economicidade, portanto, não está apenas no preço inicial, mas também na estabilidade da equação contratual ao longo do tempo.

Em uma perspectiva interdisciplinar, a matriz de riscos também revela algo mais amplo: a infraestrutura escolar passa a ser governada por uma racionalidade contratual de antecipação, classificação e precificação de eventos futuros. Terrenos, obras, licenças, alimentação, mobilização da comunidade escolar, alterações normativas, qualidade dos serviços, defeitos de infraestrutura e eventos climáticos deixam de ser apenas problemas administrativos e passam a ser categorias contratuais de risco, com consequências financeiras previamente delimitadas.

Essa transformação é relevante para compreender a PPP como forma de governança da escola pública. Ainda que o contrato preserve os serviços pedagógicos sob responsabilidade municipal, ele reorganiza as condições materiais de funcionamento da educação infantil com base em uma matriz de riscos, indicadores, garantias e mecanismos de pagamento. A escola, nesse modelo, é também um ativo contratual sujeito a mensuração, manutenção, disponibilidade, penalidade e recomposição econômico-financeira.

Portanto, a matriz de riscos da PPP de Caxias do Sul confirma que a parceria não pode ser analisada apenas como a construção de novas unidades educacionais. Ela institui um regime de distribuição de responsabilidades que condiciona a economicidade, a segurança jurídica, a atratividade privada e o grau de exposição futura do Município.

O próximo passo da análise consiste em examinar as garantias públicas e o mecanismo complementar de pagamento, pois é nesse campo que a alocação de riscos se conecta diretamente à proteção financeira da concessionária e ao comprometimento de receitas públicas vinculadas à educação.

5.6. GARANTIAS PÚBLICAS: FUNDEB, FPM E MECANISMO COMPLEMENTAR DE PAGAMENTO

A análise da matriz de riscos conduz ao exame das garantias públicas e do mecanismo de pagamento da PPP. Nas concessões administrativas, a remuneração do parceiro privado depende substancialmente da contraprestação pública, pois não há tarifa cobrada dos usuários. Por isso, a estrutura de garantias assume um papel central na viabilidade econômico-financeira do projeto, na atratividade da licitação e na definição do custo de capital.

No caso da PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul, esse tema foi tratado de forma específica no Produto 6 - Estrutura de Garantias, Minutas de Projetos de Lei e Atos Normativos, bem como no Relatório Jurídico, no contrato e no Anexo H - Diretrizes para celebração do Contrato de Administração de Contas (Caxias do Sul, 2024).

O Produto 6 parte da premissa de que as garantias contratuais são essenciais para assegurar que o projeto alcance suas metas e objetivos, permitindo que a concessionária e o Poder Concedente cumpram suas responsabilidades com maior segurança. O documento também registra que, em projetos de PPP, especialmente na modalidade administrativa, a viabilidade da operação depende da participação e do adimplemento das obrigações pelo Poder Público, já que a remuneração do parceiro privado decorre da parcela financeira paga pelo ente estatal ao longo do longo período da concessão (Caxias do Sul, 2024).

Essa constatação é significativa para a análise da economicidade. A garantia pública não é um elemento externo ao modelo; ela integra a própria racionalidade econômico-financeira da PPP. Quanto maior a segurança do fluxo de pagamento, menor tende a ser a percepção de risco por parte do parceiro privado e dos financiadores. Por outro lado, quanto mais robusta for a proteção conferida ao concessionário, maior pode ser o grau de comprometimento futuro das receitas públicas.

O Relatório Jurídico também reconhece a centralidade da estrutura de garantias, afirmando que ela busca conferir à concessionária e aos investidores a segurança jurídica e financeira necessárias à realização de investimentos compatíveis com o projeto. O mesmo relatório ressalta que a Lei Federal nº 11.079/2004 exige que o contrato de PPP disponha sobre os fatos que caracterizam a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e prazos de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia (CAXIAS DO SUL, 2024).

Na modelagem de Caxias do Sul, a alternativa escolhida foi a **vinculação de receitas**. O Relatório Jurídico registra que, entre os mecanismos analisados, a vinculação de receitas foi considerada mais conveniente, especialmente em comparação com fundos garantidores, seguros-garantia, fianças bancárias ou estruturas que exigiam a criação de entidade específica. O documento observa que, naquele momento, o Município não possuía fundo garantidor nem empresa pública instituída para essa finalidade, o que tornaria tal alternativa menos factível diante do cronograma do projeto (Caxias do Sul, 2024).

O Produto 6 confirma essa opção ao afirmar que a estrutura de garantias da concessão foi concebida sob a forma de vinculação de receitas, com fundamento no art. 8º, inciso I, da Lei Federal nº 11.079/2004. A fonte de preenchimento das contas vinculadas à concessão foi associada às receitas constitucionais do **Fundo de Participação dos Municípios - FPM**, enquanto o **FUNDEB** foi concebido como reforço do mecanismo de pagamento, e não propriamente como garantia em sentido estrito.

Essa distinção entre FPM e FUNDEB é fundamental. O FPM aparece como fonte para a constituição e recomposição da garantia pública, enquanto o FUNDEB aparece como mecanismo complementar de pagamento das contraprestações. O Produto 6 explica que, em razão das limitações próprias do FUNDEB, não seria possível transferir esses recursos para uma conta de garantia ou para uma conta intermediária destinada à formação de colchão de liquidez. A solução proposta foi permitir sua utilização como parcela subsidiária do mecanismo de pagamento, mediante transferência direta à conta da concessionária, quando necessário (Caxias do Sul, 2024).

O Anexo H detalha essa arquitetura. A Lei Complementar Municipal nº 758/2023 autorizou a utilização de recursos do FUNDEB como mecanismo de pagamento complementar, no limite máximo de 30% das receitas transferidas anualmente ao Município por meio do fundo, mediante pagamentos liquidados a partir da Conta Única do FUNDEB. O mesmo anexo prevê a utilização de recursos do FPM para composição e manutenção do saldo mínimo da Conta Garantia, no limite máximo equivalente a 50% dos repasses recebidos pelo Município (Caxias do Sul, 2024).

Assim, a estrutura financeira da PPP combina dois movimentos distintos. O primeiro é o pagamento ordinário da contraprestação, realizado pelo Poder Concedente por meio do mecanismo primário. O segundo é o acionamento do mecanismo complementar, caso o pagamento primário seja insuficiente ou não ocorra. Nesse caso, o sistema fiduciário permite a operacionalização de pagamentos diretamente a partir da Conta Única do FUNDEB para a Conta de Livre Movimentação da Concessionária.

A Conta Garantia, por sua vez, tem função diversa. Ela é conta de titularidade do Poder Concedente, mantida junto ao agente fiduciário, com movimentação restrita, destinada a preservar o saldo mínimo da garantia pública e assegurar o adimplemento das obrigações pecuniárias assumidas pelo Município no contrato. A garantia pública foi estruturada como penhor sobre o saldo mínimo mantido nessa conta, correspondente a três vezes a Contraprestação Mensal Máxima (Caxias do Sul, 2024).

O agente fiduciário ocupa posição central nesse arranjo. O Anexo H prevê que ele deve ser uma instituição financeira pública autorizada a atuar como agente financeiro do Tesouro Nacional para a distribuição de recursos do FUNDEB e do FPM. Sua função é administrar os recursos financeiros depositados nas contas vinculadas à concessão, monitorar o adimplemento das obrigações do Poder Concedente, operacionalizar o mecanismo de pagamento complementar e executar a garantia pública em caso de inadimplemento, observadas as condições contratuais.

A operacionalização do FPM também foi detalhada no Anexo H. O agente fiduciário deverá transferir para a Conta Vinculada o montante correspondente a 50% de cada repasse de FPM destinado ao Município. Após a segregação, os valores deverão ser direcionados à Conta Garantia na medida necessária para recompor o saldo mínimo, sendo eventual saldo remanescente devolvido à conta municipal receptora do FPM.

Esse mecanismo revela a intensidade da proteção financeira conferida à concessionária. A garantia pública não depende apenas de uma promessa orçamentária futura; ela é operacionalizada por meio de contas vinculadas, de agente fiduciário, de segregação de receitas, de recomposição automática do saldo mínimo e de possibilidade de execução em caso de inadimplemento. O contrato também estabelece que a garantia pública terá caráter irrevogável e irretratável, não podendo ser alterada ou extinta, total ou parcialmente, salvo nos termos pactuados ou mediante acordo expresso entre as partes signatárias do Contrato de Administração de Contas.

A garantia pública abrange não apenas as contraprestações mensais efetivas, mas também outros valores devidos pelo Poder Concedente à concessionária, tais como repasses, multas, juros, compensações e indenizações, especialmente as decorrentes de hipóteses de extinção antecipada do contrato. Essa amplitude é importante porque demonstra que a proteção financeira do parceiro privado ultrapassa o pagamento ordinário mensal, alcançando diversas obrigações pecuniárias decorrentes da relação concessória.

Do ponto de vista da modelagem, essa estrutura pode ser interpretada como um instrumento de redução de risco. Ao oferecer garantias lastreadas em receitas constitucionais e operadas por agente fiduciário, o Município busca tornar o projeto mais atraente para licitantes e financiadores, reduzir o risco de inadimplemento e viabilizar a obtenção de financiamento privado em melhores condições. Essa lógica é coerente com a própria racionalidade das PPPs, nas quais a segurança do fluxo de pagamentos influencia diretamente o custo do capital e, por consequência, o valor da contraprestação.

Entretanto, do ponto de vista crítico, a mesma estrutura evidencia a existência de um compromisso fiscal relevante e prolongado. A vinculação parcial das receitas do FPM e a possibilidade de uso do FUNDEB como mecanismo complementar de pagamento demonstram que a PPP não se limita a transferir ao setor privado a obrigação de construir e operar infraestrutura escolar. Ela também reorganiza os fluxos financeiros públicos futuros para assegurar a remuneração do parceiro privado ao longo do prazo contratual.

Esse ponto é especialmente sensível no caso do FUNDEB. Embora a modelagem o trate como mecanismo complementar de pagamento, e não como garantia em sentido estrito, trata-

se de receita constitucionalmente vinculada à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica. A sua utilização para pagamento de contraprestações da PPP reforça a necessidade de examinar se os serviços remunerados se enquadram nas finalidades educacionais admitidas e se a execução contratual preservará a prioridade da política pública educacional, e não apenas a previsibilidade financeira da concessionária.

Desse modo, a análise das garantias públicas permite aprofundar a discussão sobre economicidade. Uma PPP pode apresentar *Value for Money* positivo e proposta vencedora inferior ao teto editalício, mas sua avaliação não se encerra nesses dados. É preciso verificar quais receitas públicas foram mobilizadas para tornar o projeto financiável, qual grau de proteção foi conferido ao concessionário, quais recursos permanecem disponíveis para outras políticas educacionais e como a estrutura de garantias impacta a flexibilidade orçamentária do Município ao longo do tempo.

Em perspectiva interdisciplinar, a garantia pública também revela uma dimensão institucional da PPP: a infraestrutura escolar passa a ser sustentada por uma arquitetura financeira que vincula receitas, organiza contas, atribui poderes a um agente fiduciário e cria fluxos automáticos de pagamento e recomposição. A escola pública, nesse modelo, não é apenas espaço pedagógico ou equipamento urbano; ela passa a integrar uma engrenagem contratual-financeira que conecta educação, mercado de capitais, garantias, fluxo de caixa e governança fiscal.

Portanto, a estrutura de garantias da PPP de Caxias do Sul cumpre dupla função. De um lado, confere segurança ao parceiro privado, reduz incertezas de pagamento e contribui para a atratividade do projeto. De outro, compromete receitas públicas futuras e exige acompanhamento rigoroso quanto à sustentabilidade fiscal, à preservação das finalidades educacionais do FUNDEB e à compatibilidade entre proteção financeira da concessionária e interesse público educacional.

Esse exame prepara o próximo tópico. Depois de analisadas a promessa de economicidade, o plano de negócios, a matriz de riscos e as garantias públicas, torna-se necessário retornar à dimensão propriamente educacional e territorial da PPP: a infraestrutura escolar como objeto de governança contratual e como condição material da experiência educativa.

5.7. TERRITÓRIO, INFRAESTRUTURA E GOVERNANÇA DA MATERIALIDADE ESCOLAR

Após a análise do *Value for Money*, do plano de negócios, da matriz de riscos e das garantias públicas, é necessário retomar uma dimensão essencial da PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul: sua incidência sobre o território e sobre a materialidade da escola pública. A concessão administrativa não se limita a organizar uma engenharia financeira ou contratual. Ela também redefine onde, como e sob quais padrões físicos serão implantadas as novas unidades educacionais.

O Produto 2 - Estudo de Demanda, evidencia que a PPP foi concebida para enfrentar problemas concretos da rede municipal de educação infantil. O documento aponta quatro desafios principais: o atendimento às famílias que aguardavam vagas na rede pública, a incorporação à rede pública de alunos alocados em escolas privadas mediante pagamento pelo Município, a ampliação da infraestrutura educacional e a substituição de escolas em edifícios alugados e adaptados por prédios públicos projetados especificamente para a educação infantil (Caxias do Sul, 2024).

O mesmo estudo registra que, em dezembro de 2022, a fila de espera totalizava 3.191 vagas, sendo 2.966 de creche e 225 de pré-escola. No caso das creches, a distribuição espacial da fila indicava maior demanda em bairros como Serrano, Esplanada, Desvio Rizzo, Santa Fé, Cruzeiro, Reolon e Diamantino, servindo como indicativo da necessidade de ampliação da infraestrutura educacional em determinadas regiões da cidade (Caxias do Sul, 2024).

Desse modo, a PPP assume uma dimensão territorial evidente. A escolha dos locais de implantação das unidades não decorre apenas da disponibilidade genérica de terrenos públicos, mas de uma tentativa de compatibilizar demanda por vagas, localização espacial, capacidade de absorção dos terrenos e viabilidade técnica das tipologias construtivas. O Produto 2 informa que os 31 terrenos selecionados seriam capazes de atender até 7.244 crianças, aproximadamente 86% da demanda mapeada, excluído o atendimento pelas novas escolas construídas diretamente pela Prefeitura.

O Produto 7 - Seleção e Avaliação dos Terrenos - aprofunda essa dimensão. O documento informa que a Prefeitura indicou inicialmente 91 áreas públicas para análise e, posteriormente, mais 20, totalizando 121 terrenos avaliados. Essas áreas foram submetidas à Comissão de Gestão de Áreas Não Viárias de Uso Público do Município, bem como a análises complementares de diferentes órgãos municipais quanto à viabilidade técnica e jurídica para construção das escolas (Caxias do Sul, 2024).

A seleção dos terrenos percorreu filtros técnicos, urbanísticos e ambientais. Foram utilizados dados da plataforma GeoCaxias, visitas técnicas, levantamentos altimétricos, informações sobre relevo, recursos hídricos, cobertura vegetal, construções preexistentes e oferta de serviços públicos. O primeiro filtro considerou a área mínima de 1.800 m², necessária à implantação da menor tipologia de escola proposta (Caxias do Sul, 2024).

Ao final da análise de viabilidade técnica, foram identificados 37 terrenos adequados à implantação das tipologias, dos quais 31 foram selecionados para a PPP por meio de exercício de alocação da demanda nos bairros de Caxias do Sul. A lógica adotada priorizou a alocação da demanda no próprio bairro onde houvesse terreno viável e, em havendo demanda remanescente ou ausência de terreno viável, nos três bairros mais próximos (Caxias do Sul, 2024).

Essa alocação dialoga com a própria complexidade territorial da modelagem. A análise territorial realizada na modelagem revela um esforço técnico relevante de compatibilização entre terrenos disponíveis, capacidade construtiva, critérios ambientais, condições urbanísticas, situação fundiária e demanda por vagas.

O Produto 7 demonstra que a seleção das áreas exigiu avaliação de fatores como dimensões mínimas, morfologia dos terrenos, declividade, presença de corpos hídricos, áreas de preservação, drenagem, construções preexistentes, situação registral e possibilidade jurídica de utilização dos imóveis. O Produto 2, por sua vez, relacionou a distribuição das novas unidades à necessidade projetada de vagas por bairro, à fila de espera, às vagas compradas e aos alunos atendidos em imóveis alugados ou cedidos (Caxias do Sul, 2024).

Contudo, sob a perspectiva da Sociologia da Educação, essa abordagem também revela um limite analítico importante. A localização das unidades foi tratada predominantemente como problema de engenharia territorial, disponibilidade fundiária e absorção quantitativa da demanda, sem que a vulnerabilidade socioeconômica das crianças e famílias apareça como critério autônomo e explícito de priorização territorial. Em outras palavras, a modelagem espacial considerou onde havia demanda e onde havia terrenos tecnicamente viáveis, mas não aprofundou, ao menos de forma expressa no Produto 7, a relação entre localização escolar, desigualdades urbanas, renda familiar, condições de deslocamento, pertencimento comunitário e vulnerabilidade social.

Essa constatação não invalida a metodologia adotada, mas evidencia que a seleção dos terrenos, quando examinada interdisciplinarmente, não é apenas uma decisão técnica. A definição de onde uma escola será construída também produz efeitos sociais, pois aproxima ou

distancia a política pública das famílias que mais dependem da oferta estatal de educação infantil.

Assim, a análise sociológica permite problematizar a territorialização da PPP para além da viabilidade física dos terrenos, interrogando se a expansão da infraestrutura escolar também responde, de modo suficiente, às desigualdades sociais que estruturam o acesso à educação pública.

E o estudo da dimensão arquitetônica reforça essa interpretação, pois o Produto 5 - Relatório de Arquitetura e Engenharia, informa que o estudo consolidou os elementos de arquitetura e engenharia do projeto em nível conceitual, incluindo tipologias arquitetônicas, requerimentos mínimos, necessidades complementares, estimativa de CAPEX, cronograma das obras, memoriais, pranchas, imagens referenciais e anteprojetos de engenharia (Caxias do Sul, 2024).

O projeto arquitetônico foi organizado em três tipologias de unidades escolares, concebidas para maximizar a quantidade de terrenos viáveis e ampliar o atendimento da demanda. A Tipologia 1 corresponde a edificação térrea, com 16 salas de aula; a Tipologia 2 permite configuração de 12 ou 16 salas, com verticalização parcial; e a Tipologia 3 corresponde a edificação compacta, de dois pavimentos, com 12 salas (Caxias do Sul, 2024).

O contrato final incorporou essa lógica ao distribuir as 31 unidades em 2 escolas da Tipologia 1, 1 escola da Tipologia 2 com 12 salas, 9 escolas da Tipologia 2 com 16 salas e 19 escolas da Tipologia 3 com 12 salas. Essa distribuição demonstra que a padronização arquitetônica foi combinada com diferentes soluções de implantação, conforme as restrições e possibilidades de cada terreno (Caxias do Sul, 2024).

Há, portanto, uma tensão produtiva entre padronização e adaptação territorial. De um lado, o projeto busca escala, repetibilidade, controle de custos, padronização de materiais, soluções construtivas e eficiência nos prazos. De outro, precisa considerar as particularidades topográficas, climáticas e de vizinhança de cada terreno. O Anexo A do contrato explicita essa lógica ao prever padronização construtiva das unidades, individualização das implantações e exigências relativas a conforto térmico e acústico, sustentabilidade, durabilidade e qualidade das obras (Caxias do Sul, 2024).

Essa formulação merece atenção porque demonstra que uma demanda social foi traduzida, na modelagem, como problema de infraestrutura, territorialização e capacidade de atendimento. A questão não era apenas ampliar vagas em abstrato, mas localizar a necessidade no território, identificar bairros com maior pressão por atendimento, selecionar terrenos viáveis e projetar unidades capazes de absorver parte da demanda reprimida. Contudo, sob uma leitura

sociológica, observa-se que essa territorialização foi estruturada principalmente a partir da demanda quantitativa por vagas e da viabilidade física, urbanística, ambiental e fundiária dos terrenos, sem explicitar a vulnerabilidade socioeconômica das crianças e famílias como critério autônomo de priorização territorial.

Assim, a modelagem não ignora a existência de um problema social, mas o reorganiza em linguagem técnico-administrativa: número de vagas, localização, terrenos, tipologias, capacidade de atendimento e cronograma de implantação. A análise interdisciplinar permite justamente evidenciar esse deslocamento: a desigualdade de acesso à educação infantil aparece menos como questão social complexa e mais como déficit territorial de infraestrutura a ser resolvido por meio de uma concessão administrativa.

Essa padronização não deve ser analisada apenas como técnica construtiva. Ela também expressa uma forma de governar a escola por modelos, módulos, tipologias, requisitos mínimos e parâmetros de desempenho. A unidade escolar torna-se replicável, mensurável e contratualmente controlável. A infraestrutura passa a ser desenhada para permitir comparação, manutenção, fiscalização, medição de qualidade e remuneração por desempenho.

É nesse ponto que a separação entre pedagógico e não pedagógico precisa ser tratada com cautela. Formalmente, o contrato exclui os serviços pedagógicos do escopo da concessionária. No entanto, os próprios estudos técnicos indicam que a materialidade da escola possui relevância educacional. O Produto 3 - Avaliação dos Serviços Escolares, afirma que o espaço escolar é considerado o “terceiro educador” na educação infantil, devendo ser planejado para oferecer desafios, exploração de materiais, objetos, texturas, acolhimento, acessibilidade, segurança e estímulo ao desenvolvimento infantil (Caxias do Sul, 2024).

Essa afirmação permite sustentar que a infraestrutura, embora classificada contratualmente como serviço não pedagógico, não é pedagogicamente neutra. A organização dos espaços, a acessibilidade, a iluminação, o conforto, a segurança, o mobiliário, os materiais, os pátios, os solários, os refeitórios e as áreas de convivência condicionam a experiência educativa das crianças.

O Produto 3 também registra que a utilização de imóveis adaptados, pequenos e pouco adequados, gera limitações de uso e acessibilidade, dificultando movimentos amplos, contato com elementos da natureza e qualidade nas interações entre crianças, pares e adultos de referência. Assim, a substituição de imóveis alugados ou adaptados por prédios projetados para educação infantil não é apenas uma decisão patrimonial ou administrativa, mas uma intervenção nas condições concretas do processo educativo (Caxias do Sul, 2024).

Essa constatação reforça o argumento central deste tópico: a PPP de Caxias do Sul contratualiza a materialidade escolar. Ao fazê-lo, desloca para um contrato de concessão administrativa aspectos que, embora classificados como infraestrutura e serviços de apoio, interferem diretamente no cotidiano da educação infantil. O ambiente permanece público em sua finalidade, mas sua construção, conservação, manutenção e operação passam a ser reguladas por obrigações contratuais, indicadores, matriz de riscos, fiscalização e pagamento por desempenho.

Em termos jurídicos, a distinção entre pedagógico e não pedagógico é necessária para delimitar o objeto da concessão e preservar a responsabilidade municipal sobre o ensino. Em termos educacionais, contudo, essa separação é limitada. O ensino não ocorre em abstrato; ele se realiza em espaços concretos, com mobiliário, materiais, conforto ambiental, segurança, limpeza, acessibilidade e manutenção. **A criança vivencia a escola como totalidade, não como soma de obrigações contratuais separadas.**

A governança da materialidade escolar, portanto, possui dupla face. Por um lado, pode contribuir para superar fragilidades históricas da Administração Pública na construção e manutenção de escolas, especialmente quando há prédios adaptados, problemas de conservação e desigualdade de infraestrutura entre unidades. Por outro, submete parte das condições de funcionamento da escola a uma racionalidade contratual de longo prazo, mediada por desempenho, disponibilidade, garantias financeiras e reequilíbrio econômico-financeiro.

Essa dupla face não autoriza conclusões simplificadoras. A PPP não pode ser reduzida a privatização pedagógica, porque o núcleo do ensino permanece sob responsabilidade municipal. Mas também não pode ser tratada como simples obra ou manutenção predial, porque a infraestrutura escolar participa da produção cotidiana da experiência educativa. A materialidade da escola é, ao mesmo tempo, objeto contratual e condição pedagógica.

Sob essa perspectiva, a PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul representa mais do que uma alternativa para expansão de vagas. Ela institui um modelo de gestão da infraestrutura escolar em que território, arquitetura, manutenção, qualidade, desempenho e pagamento se articulam em uma única estrutura contratual**.** A promessa de eficiência não está apenas na construção de 31 unidades, mas na criação de uma rede padronizada, territorialmente distribuída e permanentemente monitorada.

A questão crítica, portanto, desloca-se para a capacidade do Poder Público de governar esse arranjo. Se a infraestrutura escolar passa a depender de contrato, verificador independente, sistema de desempenho, garantias e agente fiduciário, a Administração Pública precisa desenvolver competências para fiscalizar, interpretar indicadores, acompanhar a qualidade dos

ambientes, dialogar com a comunidade escolar e impedir que a lógica financeira se sobreponha à finalidade educacional.

Em síntese, a PPP reorganiza a materialidade da escola pública por meio de uma arquitetura territorial, técnica e contratual. O projeto parte da demanda por vagas, seleciona terrenos, define tipologias, estabelece padrões construtivos, distribui responsabilidades e transforma a infraestrutura em objeto de governança permanente. Essa é a chave interdisciplinar da análise: compreender que o "não pedagógico", na educação infantil, também educa, condiciona e estrutura a experiência escolar.

O próximo tópico pode fechar o capítulo com uma síntese crítica, articulando os achados anteriores: a promessa de economicidade, a dependência das premissas financeiras, a distribuição de riscos, as garantias públicas e a contratualização da infraestrutura escolar.

5.8. SÍNTESE INTERDISCIPLINAR: EFICIÊNCIA CONTRATUAL, RISCO FISCAL E ESCOLA PÚBLICA

A análise desenvolvida neste capítulo permite compreender a PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul como um arranjo jurídico, econômico e institucional de alta complexidade. A parceria não se reduz à construção de novas unidades escolares, nem pode ser interpretada apenas como uma alternativa administrativa para ampliar vagas. Trata-se de uma modelagem que articula a promessa de economicidade, o plano de negócios, o financiamento privado, a contraprestação pública, a matriz de riscos, as garantias, os indicadores de desempenho, o verificador independente, a administração de contas e a reorganização territorial da infraestrutura escolar.

O primeiro elemento dessa síntese é a própria noção de *Value for Money*. O Produto 9 apresenta o VfM como metodologia que oferece ao gestor público critérios objetivos e técnicos para decidir entre modelos de contratação, comparando a vantajosidade da PPP em relação à contratação pública tradicional. O documento informa que a análise deve considerar tanto a dimensão quantitativa, baseada em custos, pagamentos e riscos, quanto a dimensão qualitativa, vinculada aos efeitos sociais, econômicos e de qualidade do serviço (Caxias do Sul, 2024).

Essa abordagem é relevante porque impede que a economicidade seja confundida com o simples menor preço licitado. Em uma concessão administrativa de 25 anos, a vantagem econômica não se esgota no deságio obtido na licitação, nem no valor da contraprestação mensal vencedora. Ela depende da comparação entre cenários, da estabilidade das premissas econômico-financeiras, da qualidade da alocação de riscos, da efetividade da fiscalização e da

capacidade do Poder Público de preservar, ao longo do tempo, a finalidade educacional da contratação.

O Produto 8 – PNR e Avaliação Econômico-Financeira reforça essa cautela ao demonstrar que o modelo econômico-financeiro é sensível a alterações em CAPEX, OPEX e WACC. O próprio estudo registra que uma elevação de 3 pontos percentuais no WACC resultaria em um aumento de 16,27% no valor da contraprestação e que cada variação de 0,5 ponto percentual no WACC representaria, em média, R$ 225,31 mil mensais, ou R$ 67,59 milhões adicionais ao longo do prazo da concessão (Caxias do Sul, 2024).

Esse dado permite uma conclusão central: a economicidade da PPP não é apenas uma questão de engenharia, arquitetura ou gestão escolar, mas também de custo de capital. Quanto maior a percepção de risco do projeto, maior tende a ser a remuneração exigida pelo investidor privado. Por isso, garantias públicas, matriz de riscos, estabilidade contratual e previsibilidade de pagamento não são elementos acessórios; compõem a própria formação do preço da parceria.

A matriz de riscos confirma essa relação. O estudo específico informa que a matriz buscou identificar os riscos inerentes à concessão, definir mecanismos de mitigação e estabelecer a repartição objetiva entre o Poder Concedente e a concessionária. Também registra que os riscos foram inseridos diretamente no contrato, nas subcláusulas 28.2 e 28.3, distinguindo os assumidos pelo Poder Concedente dos assumidos pela concessionária (Caxias do Sul, 2024).

A existência dessa matriz é fundamental para a lógica da PPP, mas sua análise evidencia que a transferência de riscos ao parceiro privado não é absoluta. A concessionária assume riscos relevantes de financiamento, construção, operação, qualidade, custos, tecnologia, projetos, atrasos imputáveis e desempenho. Porém, permanecem com o Poder Concedente riscos igualmente significativos, como disponibilização de terrenos, determinados eventos normativos, decisões administrativas ou judiciais, alimentação escolar, passivos anteriores desconhecidos, eventos não seguráveis e efeitos que ultrapassem determinados limites de cobertura securitária.

Essa repartição não é necessariamente inadequada. Em contratos complexos, a boa alocação de riscos não significa transferir todos os riscos ao particular, mas atribuí-los à parte com melhores condições para gerenciá-los. O ponto crítico é que a promessa de economicidade depende de a matriz funcionar conforme previsto. Se riscos atribuídos à concessionária retornarem reiteradamente ao Poder Público por meio de reequilíbrios, compensações, indenizações ou prorrogações, a vantagem estimada na fase de modelagem pode ser reduzida durante a execução contratual.

A estrutura de garantias também revela essa ambivalência. O Anexo H demonstra que a Lei Complementar Municipal nº 758/2023 autorizou a utilização do FUNDEB como mecanismo complementar de pagamento, até o limite de 30% das receitas transferidas anualmente ao Município por meio do fundo, e do FPM para composição e manutenção da Conta Garantia, até o limite de 50% dos repasses recebidos pelo Município (Caxias do Sul, 2024).

Esse desenho confere segurança financeira à concessionária e aos financiadores, o que pode contribuir para reduzir o custo de capital e tornar o projeto mais atrativo. Ao mesmo tempo, revela que a PPP cria compromissos relevantes com receitas públicas futuras, inclusive com receitas vinculadas à educação. Assim, a garantia pública possui dupla face: é instrumento de viabilidade do projeto e, simultaneamente, mecanismo de comprometimento orçamentário de longo prazo.

Por isso, a análise fiscal não pode se limitar à mera verificação formal dos limites legais da Lei Federal nº 11.079/2004. A questão mais ampla é avaliar como a contraprestação, o mecanismo complementar de pagamento, a Conta Garantia, o agente fiduciário, os reequilíbrios e eventuais indenizações podem afetar a margem de decisão do Município ao longo dos 25 anos de concessão. A regularidade formal é necessária, mas não suficiente para demonstrar a plena sustentabilidade fiscal.

No plano educacional, a principal conclusão é que a separação entre serviços pedagógicos e não pedagógicos deve ser analisada em dois níveis. No plano jurídico-contratual, essa separação delimita o objeto da concessão e preserva, sob responsabilidade municipal, o núcleo pedagógico da educação infantil. No plano material, contudo, essa distinção é menos rígida, pois a infraestrutura condiciona diretamente a experiência educativa das crianças.

O Produto 3 é expressivo nesse ponto ao afirmar que o espaço escolar é considerado o "terceiro educador" na educação infantil e deve ser planejado para oferecer desafios, exploração de materiais, acolhimento, acessibilidade, segurança e estímulo ao desenvolvimento infantil. O mesmo documento registra que a utilização de imóveis adaptados, pequenos e pouco adequados compromete movimentos amplos, o contato com a natureza, a acessibilidade e a qualidade das interações das crianças com seus pares e com adultos de referência (Caxias do Sul, 2024).

Essa constatação desloca a análise da PPP para além da legalidade e da economicidade. A infraestrutura escolar não é neutra. Ela organiza tempos, movimentos, interações, segurança, conforto, acesso, brincadeira e convivência. Portanto, ainda que a concessionária não execute atividades pedagógicas, sua atuação incide sobre condições materiais que influenciam o cotidiano educacional.

A PPP, nesse sentido, institucionaliza a materialidade da escola pública. O espaço escolar passa a ser governado por projetos, tipologias, indicadores, sistemas de desempenho, ordens de serviço, relatórios de verificação, obrigações de manutenção e mecanismos de pagamento. Essa racionalidade pode gerar ganhos de padronização, conservação e previsibilidade, especialmente diante das fragilidades históricas da Administração Pública na manutenção da infraestrutura escolar. Mas também exige cuidado para que a lógica contratual-financeira não subordine a finalidade educacional.

A síntese crítica, portanto, não deve afirmar que a PPP é, em si, uma solução inadequada, nem que sua adoção assegura automaticamente eficiência. O que a documentação revela é mais complexo: Caxias do Sul construiu uma modelagem robusta, tecnicamente estruturada e juridicamente sofisticada para enfrentar o déficit de vagas, a dependência de imóveis adaptados, a compra de vagas privadas e as limitações de infraestrutura. Ao mesmo tempo, essa modelagem gera compromissos financeiros duradouros, dependência de premissas sensíveis, proteção relevante ao parceiro privado e necessidade permanente de capacidade pública de fiscalização.

A principal pergunta da pesquisa, então, não é apenas se a PPP permite construir escolas mais rapidamente. A pergunta mais relevante é se o Município conseguirá governar, fiscalizar e preservar o interesse público educacional dentro de uma arquitetura contratual de longo prazo, desenhada para equilibrar eficiência privada, remuneração financeira, garantias públicas e qualidade da infraestrutura escolar.

Em termos interdisciplinares, a PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul evidencia a aproximação entre o direito administrativo, a economia pública, a gestão contratual e a política educacional. O contrato organiza juridicamente a concessão; o plano de negócios avalia sua viabilidade; o VfM justifica sua escolha; a matriz de riscos distribui responsabilidades; as garantias protegem a remuneração; e a infraestrutura materializa a política pública no território. A escola pública, nesse modelo, passa a ser também objeto de governança contratual.

Ao analisar o Sistema de Mensuração de Desempenho e o Mecanismo de Pagamento sob a estrita lente do controle externo, observa-se a tentativa técnica de garantir a eficiência e a rastreabilidade dos recursos públicos. Contudo, ao cruzar essa arquitetura contratual com as formulações teóricas apresentadas no Capítulo 2, revela-se a instauração de um novo sistema de razão (Popkewitz, 1998). A qualidade educacional, historicamente debatida no projeto político-pedagógico, passa a ser traduzida e condicionada por índices de disponibilidade e de desempenho técnico. A norma da empresa, alertada por Laval (2019), adentra a materialidade da escola não apenas pela gestão do prédio físico, mas também pela forma como a vinculação

da remuneração a metas contratuais reconfigura a gestão, a autonomia e as relações cotidianas no ambiente escolar.

A conclusão deste capítulo é que a economicidade da PPP não pode ser afirmada apenas com base na modelagem inicial. Ela deve ser compreendida como uma hipótese dependente da execução. A vantajosidade projetada precisará ser confirmada pela entrega das unidades, pela qualidade da manutenção, pela aplicação correta dos indicadores, pela atuação efetiva do verificador independente, pela contenção dos reequilíbrios, pela preservação das receitas educacionais e pela capacidade do Município de manter a primazia da finalidade pública.

A PPP de Caxias do Sul representa uma resposta institucional sofisticada a um problema público real, mas também inaugura um regime de dependência contratual prolongada. A sua avaliação exige acompanhar não apenas se as escolas serão construídas, mas também como serão mantidas, quanto custarão efetivamente ao longo do tempo, quais riscos permanecerão com o Poder Público e de que maneira a infraestrutura contratualizada servirá - ou limitará - a política de educação infantil.

Essa síntese prepara as considerações finais da dissertação. O estudo demonstrou que o "valor do dinheiro" na PPP não se mede apenas pelo fluxo financeiro, mas também pelo preço institucional de organizar a escola pública por meio de contrato, risco, garantia, desempenho e pagamento. A questão central é assegurar que a busca por eficiência não reduza a escola a um ativo operacional, mas fortaleça sua função pública como espaço de cuidado, educação, convivência e direito social.

5.9. FATOS SUPERVENIENTES À ASSINATURA DO CONTRATO: REAVALIAÇÃO FISCAL, CONTESTAÇÃO SOCIAL E RENEGOCIAÇÃO DA PPP

A análise desenvolvida nos tópicos anteriores concentrou-se na modelagem, na estrutura contratual e nas premissas econômico-financeiras que fundamentaram a PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul. Contudo, após a assinatura do contrato e a publicação da ordem de início, surgiram fatos supervenientes que merecem registro nesta pesquisa, não como substitutos dos documentos oficiais da contratação, mas como evidências da controvérsia pública, fiscal e institucional instaurada nos primeiros meses da execução contratual.

Metodologicamente, é necessário esclarecer que as notícias jornalísticas, as manifestações sindicais e os registros públicos posteriores à contratação são utilizados aqui como fontes secundárias e contextuais. Sua função não é demonstrar, de forma definitiva, a legalidade, ilegalidade, vantajosidade ou inviabilidade da PPP, mas sim revelar como os riscos

analisados na modelagem - especialmente os riscos fiscais, orçamentários, políticos e sociais - passaram a se manifestar no debate público logo após o início da execução da concessão.

Inicialmente, o discurso institucional da Administração Municipal foi de afirmação positiva da parceria. Em novembro de 2025, a Prefeitura anunciou as 11 primeiras escolas da PPP da Educação Infantil, associando o projeto à promessa de ampliar o número de vagas, superar a fila de espera e construir escolas com qualidade e estrutura adequadas. Na mesma divulgação, informou-se que o investimento seria da ordem de R$ 570 milhões ao longo de 25 anos de concessão, com previsão de 7 mil vagas e da construção das unidades nos primeiros três anos contratuais (Caxias do Sul, 2025).

Em fevereiro de 2026, a Prefeitura divulgou um novo cronograma, informando que as obras das 16 primeiras escolas de educação infantil começariam a partir de abril daquele ano. A notícia oficial indicava os locais, o número de crianças previsto por unidade e a expectativa de que, até 2028, todas as 31 escolas estivessem construídas. Também se reafirmou a separação entre a parte pedagógica, mantida sob controle do Município, e a construção e manutenção permanente das escolas, atribuídas à iniciativa privada (Caxias do Sul, 2026).

Esse momento inicial reforça a racionalidade política da PPP: o projeto foi apresentado como solução para a fila de espera, os gastos com vagas judicializadas e as dificuldades de manutenção da rede municipal. A experiência de Belo Horizonte foi mobilizada publicamente como referência positiva, indicando que o precedente mineiro funcionou não apenas como elemento técnico-comparativo da modelagem, mas também como argumento de legitimação política do projeto.

A cronologia sistematizada pelo Radar PPP confirma que o contrato foi assinado em 24 de novembro de 2025, no valor de R$ 1.823.499.805,80, com a SPE Jope ISB Inova CXS S.A., e que a ordem de início foi publicada em 25 de março de 2026. O mesmo registro aponta a contratação do Banco do Brasil para os serviços de custódia, gerência e administração das contas vinculadas e de reserva exigidas no contrato, o que confirma a entrada da concessão em sua fase de execução operacional e financeira (Radar PPP, 2025).

Entretanto, poucos meses após esse movimento inicial, a sustentabilidade fiscal da PPP passou a ser questionada no debate público. Reportagem do jornal Pioneiro, publicada em maio de 2026, informou a existência de um levantamento elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Caxias do Sul, assinado em 12 de março de 2026, que projetaria um déficit de R$ 1,5 bilhão ao longo dos 25 anos de contrato. Segundo a notícia, o estudo integraria o processo administrativo da PPP e detalharia as entradas de recursos e as despesas estimadas durante o período de operação (Valim, 2026a).

A mesma reportagem registra que, no cenário de operação plena, projetado para 2029, a despesa anual da Prefeitura com o contrato seria estimada em R$ 183 milhões. Desse montante, R$ 82 milhões corresponderiam a despesas exclusivas da PPP, como amortização do investimento, manutenção e serviços legais e financeiros, enquanto R$ 101 milhões corresponderiam a despesas complementares, como professores e alimentação. As receitas estimadas, por sua vez, alcançariam R$ 115 milhões, considerando a redução na compra de vagas, o incremento do Fundeb e PNAE, e outras reduções de despesas, resultando em déficit anual estimado de R$ 68 milhões (Valim, 2026).

Esse dado é relevante para a dissertação porque dialoga diretamente com a cautela adotada na análise do *Value for Money* e do plano de negócios. A eventual existência de déficit projetado pela própria Administração Municipal, ainda que registrada por fonte jornalística e dependente de cotejo com o processo administrativo, reforça a necessidade de distinguir a economicidade modelada da sustentabilidade fiscal efetiva. O VfM positivo e o deságio da proposta vencedora não encerram a análise quando, na fase posterior, surgem projeções administrativas que indicam a possível insuficiência de receitas para cobrir o conjunto das despesas associadas à PPP.

Além disso, a reportagem aponta uma questão já identificada neste trabalho: a contraprestação da concessionária não abrange a totalidade do custo público do projeto. A implantação de novas unidades exige também professores, alimentação escolar, materiais, energia, transporte e demais despesas de funcionamento da política pública educacional. Assim, a economicidade da PPP não deve ser analisada apenas pela parcela paga à concessionária, mas também pelo custo global de funcionamento da expansão da rede.

Outra reportagem do Pioneiro informou que pareceres internos da Prefeitura teriam alertado, ainda antes da publicação do edital, sobre problemas orçamentários e a necessidade de adequações. Segundo a notícia, um Relatório de Informação Orçamentária de dezembro de 2023 já teria indicado que o acréscimo de receitas do FUNDEB e a redução de despesas com compra de vagas e locações não seriam suficientes para suprir a contraprestação pecuniária máxima anual e as novas despesas com professores, gêneros alimentícios, material didático, energia elétrica e transporte escolar (Valim, 2026b).

A mesma notícia relata que pareceres da Advocacia-Geral do Município teriam apontado inadequações, inclusive quanto à necessidade de estudos mais abrangentes sobre o impacto das despesas continuadas, e que a publicação do edital teria ocorrido apesar dessas recomendações. A reportagem também registra o contraponto da Procuradoria-Geral do

Município, segundo o qual contratos de longa duração podem sofrer adequações durante sua vigência e que pendências poderiam ser sanadas ao longo da execução (Valim, 2026).

Esse conjunto de informações deve ser interpretado com prudência. A análise jurídica definitiva desses pareceres exigiria acesso integral ao processo administrativo e às manifestações técnicas mencionadas. Contudo, mesmo como registro jornalístico, o episódio revela que a PPP foi objeto de disputas internas quanto à sua adequação fiscal e orçamentária. Para esta pesquisa, o ponto relevante não é afirmar uma irregularidade, mas demonstrar que a sustentabilidade financeira do projeto tornou-se uma questão controversa dentro e fora da Administração.

Em seguida, o debate público passou a envolver a possibilidade de reavaliação do contrato. Reportagem publicada em 21 de maio de 2026 informou que a Prefeitura já preparava mudanças na PPP e que o número de escolas poderia ser reduzido. Segundo a notícia, a Administração Municipal e a concessionária estariam reavaliando o contrato para buscar maior assertividade quanto aos valores projetados, considerando, inclusive, os efeitos da Reforma Tributária e a possibilidade de construção de escolas de Ensino Fundamental em lugar de parte das unidades de educação infantil (Valim, 2026c).

A mesma reportagem registra a manifestação do vice-prefeito Edson Néspolo no sentido de que a situação orçamentária da Prefeitura e questões demográficas teriam se alterado desde o início da elaboração do contrato. Segundo a notícia, discutia-se a redução do número de escolas infantis para cerca de 20, o alongamento dos pagamentos e eventual inclusão de unidades de Ensino Fundamental no pacote.

Esse fato superveniente é especialmente importante. A eventual redução de 31 para cerca de 20 escolas altera o núcleo material da política pública analisada: capacidade de atendimento, distribuição territorial, promessa de zerar a fila de espera, composição da demanda e própria justificativa original da modelagem. Caso confirmada formalmente por aditivo ou renegociação, tal mudança exigiria nova avaliação de aderência entre o objeto contratado, o estudo de demanda, o Value for Money, a matriz de riscos e o interesse público educacional.

A crise também atingiu o mecanismo de garantia. Em 25 de maio de 2026, reportagem do Pioneiro informou que a Prefeitura deixou de quitar a fatura de R$ 6,6 milhões, correspondente ao primeiro compromisso financeiro da PPP, referente à parcela de garantia contratual. A notícia registra que o Município teria solicitado à concessionária e aos agentes financeiros a suspensão temporária das obrigações financeiras do contrato por prazo mínimo de 60 dias, alegando necessidade de reorganização do fluxo orçamentário e financeiro (Valim, 2026d).

Esse episódio dialoga diretamente com o tema das garantias públicas. A estrutura de contas vinculadas, Conta Garantia, agente fiduciário e mecanismos de pagamento foi concebida justamente para reduzir o risco de inadimplemento e conferir segurança à concessionária e aos financiadores. Quando, logo no início da execução, surge notícia de não pagamento de parcela vinculada à garantia e de pedido de suspensão temporária das obrigações financeiras, evidencia-se a relevância prática da discussão sobre risco fiscal, liquidez e sustentabilidade orçamentária.

A mesma reportagem registra que a renegociação envolveria a possível redução do número de escolas de educação infantil de 31 para 20, a destinação de parte das unidades ao Ensino Fundamental e a prorrogação do prazo para pagamento dos compromissos da PPP. Também menciona que a visita de equipe do BNDES, responsável pela modelagem, estaria prevista para junho de 2026, com objetivo de discutir a renegociação.

Esse ponto reforça uma conclusão importante da pesquisa: nas PPPs, a fase de execução pode reabrir questões que pareciam encerradas na modelagem. O número de unidades, o cronograma, o perfil da demanda, a capacidade fiscal e o fluxo de pagamentos são elementos interdependentes. Alterações em um deles podem afetar todo o equilíbrio do projeto. Por isso, a economicidade não pode ser avaliada apenas no momento da licitação; precisa ser acompanhada durante a execução.

Além das dimensões fiscais e administrativas, os fatos supervenientes também revelam contestação social. O Sindicato dos Servidores Municipais de Caxias do Sul - SINDISERV - publicou manifestação crítica à PPP, afirmando que o contrato ultrapassa R$ 1,8 bilhão ao longo de 25 anos e alertando para o risco de comprometimento do FUNDEB, de dependência financeira de contratos privados, de engessamento do orçamento municipal e de redução da capacidade futura de investimento público. Para a entidade, o problema não seria a construção de escolas ou a ampliação de vagas, mas o modelo adotado (SINDISERV, 2026).

O Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – CPERS – também registrou mobilização em Caxias do Sul contra PPPs na educação, reunindo educadores, estudantes e a comunidade escolar. A manifestação, embora relacionada sobretudo ao projeto estadual de PPPs em escolas gaúchas, ocorreu em Caxias do Sul e expressou críticas mais amplas ao avanço desse modelo na educação pública, com denúncias de mercantilização, perda de autonomia escolar, precarização das relações de trabalho e transferência de recursos públicos a empresas privadas (CPERS, 2026).

Essas manifestações não comprovam, por si só, a inviabilidade da PPP municipal de Caxias do Sul. Todavia, revelam que a parceria se insere em um campo de disputa social mais amplo, no qual a contratualização da infraestrutura escolar é percebida pelos trabalhadores da

educação e por movimentos sociais como um risco à autonomia da escola pública e ao orçamento educacional. Para a análise interdisciplinar proposta nesta dissertação, essa dimensão não pode ser ignorada.

A controvérsia social reforça a tese de que a infraestrutura escolar não é um objeto neutro. Mesmo quando o contrato exclui os serviços pedagógicos do escopo da concessão, a gestão da materialidade escolar afeta o cotidiano das unidades, as condições de trabalho, a autonomia administrativa, a relação com a comunidade e a percepção pública sobre o papel do Estado na educação. A PPP, portanto, não reorganiza apenas obras e manutenção; também reorganiza expectativas, conflitos e formas de controle social sobre a escola.

Os fatos supervenientes analisados permitem, assim, três constatações. A primeira é que a promessa inicial de eficiência, ampliação de vagas e modernização conviveu, poucos meses depois, com notícias de reavaliação fiscal, projeção de déficit e renegociação. A segunda é que a estrutura de garantias, pensada para conferir segurança ao privado, tornou-se um ponto sensível já no primeiro compromisso financeiro. A terceira é que a PPP passou a ser alvo de contestação social, especialmente por entidades sindicais e movimentos ligados à educação pública.

Essas constatações não conduzem automaticamente à conclusão de que a PPP é inviável ou inadequada. O que elas demonstram é a necessidade de um acompanhamento rigoroso da execução contratual. Se a própria Administração admite a necessidade de reavaliar o escopo, os prazos, os pagamentos e, eventualmente, o número de escolas, isso confirma que a economicidade projetada na fase de modelagem deve ser permanentemente confrontada com a realidade fiscal, demográfica e institucional do Município.

Também se evidencia a necessidade de transparência. Em contratos de 25 anos, com compromissos bilionários, vinculação de receitas, garantias públicas e impacto direto sobre a política educacional, a sociedade precisa ter acesso claro às premissas, aos estudos atualizados, às projeções orçamentárias, às razões de eventual renegociação, aos impactos sobre vagas e às consequências financeiras de alterações contratuais. A governança da PPP não pode se limitar à relação entre o Poder Concedente, a concessionária, os financiadores e o verificador independente; deve incluir controle social qualificado.

Por fim, os fatos posteriores à assinatura do contrato reforçam a conclusão central deste capítulo: a PPP da Educação Infantil de Caxias do Sul é uma resposta institucional sofisticada a um problema público real, mas sua vantajosidade depende da execução, da estabilidade das premissas e da capacidade pública de governança. A promessa de economicidade não se confirma apenas pela existência de contrato, pela modelagem técnica ou pelo deságio licitatório.

Ela será testada justamente nos momentos de tensão: quando surgirem déficits, atrasos, mudanças demográficas, dificuldades orçamentárias, pedidos de reequilíbrio, renegociações e contestação social.

Nesse sentido, os acontecimentos noticiados após a assinatura do contrato não constituem elementos externos à dissertação. Eles funcionam como evidências do próprio objeto de pesquisa em movimento. A PPP deixa de ser apenas um projeto estruturado e torna-se um contrato vivo, sujeito a conflitos, revisões, disputas interpretativas e pressões fiscais. É nesse movimento que se torna possível avaliar, de forma mais concreta, o preço institucional da escolha pela concessão administrativa como forma de organizar a infraestrutura da escola pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objeto a Parceria Público-Privada instituída pelo Município de Caxias do Sul para a construção, manutenção, conservação e operação dos serviços não pedagógicos prestados nas 31 unidades de educação infantil. A investigação partiu de um problema público concreto: a insuficiência de vagas, a permanência de unidades instaladas em imóveis alugados ou adaptados e as dificuldades administrativas relacionadas à expansão e à manutenção da infraestrutura escolar.

O reconhecimento desses problemas não conduziu à aceitação automática da solução escolhida nem à rejeição antecipada da parceria. A pesquisa procurou compreender como e sob quais condições a modelagem demonstra economicidade e adequada distribuição dos riscos, bem como identificar os custos fiscais, institucionais e educacionais que podem acompanhar a transferência da infraestrutura e dos serviços não pedagógicos ao parceiro privado.

A resposta construída ao longo do estudo indica que a PPP organiza a expansão da educação infantil por meio de uma arquitetura jurídica, administrativa e financeira que reúne investimento privado inicial, construção, manutenção, serviços de apoio, contraprestações públicas, indicadores de desempenho, garantias, distribuição de riscos e mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Não se trata, portanto, apenas de uma modalidade alternativa para a execução de obras. O contrato institui uma forma continuada de governança da materialidade escolar, destinada a perdurar por 25 anos e a atravessar diferentes administrações municipais.

A modelagem busca gerar valor econômico por meio da antecipação dos investimentos, da integração entre projeto, construção e manutenção, da concentração de responsabilidades na concessionária e da vinculação da remuneração à disponibilidade das unidades e ao desempenho dos serviços. Em tese, esses mecanismos podem reduzir atrasos, assegurar conservação preventiva, ampliar a previsibilidade operacional e diminuir a fragmentação administrativa que acompanha sucessivas contratações públicas.

O estudo de *Value for Money* projetou vantagem da PPP em relação à contratação tradicional com base na comparação dos fluxos financeiros dos dois modelos, incluindo construção, operação, manutenção e riscos. A diferença estimada em valor presente foi de R$ 89,18 milhões, equivalente a aproximadamente 13,32% do custo projetado para a execução tradicional. Esse resultado, entretanto, depende da taxa de desconto, do custo do capital, das projeções de operação e de manutenção, da valoração dos riscos e das premissas relativas a atrasos e alterações contratuais no modelo público convencional (Caxias do Sul, 2024).

A existência de um *Value for Money* positivo não encerra, assim, a avaliação da economicidade. O deságio obtido na licitação demonstra que a proposta vencedora ficou abaixo do limite definido no edital, mas não comprova que a parceria resultará em menor custo público ao longo dos 25 anos de execução. Tampouco demonstra, isoladamente, que o valor atribuído aos riscos transferidos compensará o financiamento privado e a remuneração do capital investido.

A principal conclusão econômico-financeira da pesquisa é que a vantajosidade apresentada na modelagem permanece como **hipótese técnica a ser confirmada durante a execução**. Sua verificação dependerá da entrega das unidades nos prazos estabelecidos, da ocupação das vagas, da qualidade e da continuidade da manutenção, da correta aplicação dos indicadores, da atuação dos mecanismos de verificação, da estabilidade dos pagamentos e da contenção de alterações e reequilíbrios capazes de devolver ao orçamento municipal riscos inicialmente atribuídos à concessionária.

A análise do custo-aluno reforça essa cautela. Consideradas a contraprestação mensal máxima, as despesas pedagógicas projetadas e o custo estimado do Verificador Independente, a modelagem apresentou custo aproximado de R$ 1.948,93 por matrícula equivalente em turno integral e de R$ 974,47 por matrícula em turno parcial. Esses valores constituem ordens de grandeza, pois reúnem parcelas de datas-base distintas e não abrangem integralmente a alimentação, os materiais, o transporte, a gestão central e outros gastos que permanecerão sob responsabilidade municipal.

A comparação indicativa com a compra de vagas mostrou que, descontada a receita potencial do FUNDEB, a modelagem apresentaria custo fiscal médio de R$ 991,04 mensais por matrícula, em comparação a R$ 711,35 na aquisição de vagas. A diferença nominal de R$ 279,69, correspondente a aproximadamente 39,3%, indica que a PPP aparece, nos parâmetros utilizados, como a alternativa mais onerosa no resultado agregado.

Esse resultado é influenciado principalmente pelas matrículas integrais de creche, para as quais o custo fiscal estimado da PPP permaneceu superior ao valor da vaga adquirida. Na pré-escola parcial, em sentido distinto, o compartilhamento da infraestrutura entre turmas sucessivas e a receita potencial do FUNDEB resultaram em custo indicativo inferior ao da compra de vagas.

A comparação, por si só, não autoriza concluir pela ausência de economicidade da parceria. As alternativas não possuem objetos integralmente equivalentes. A compra de vagas remunera o atendimento prestado por instituições privadas, não constitui infraestrutura municipal e, quando realizada em entidades com fins lucrativos, não incorpora as respectivas

matrículas à base de distribuição do FUNDEB. A PPP, embora mais onerosa no cálculo apresentado, inclui a construção, o mobiliário, a manutenção, os serviços não pedagógicos e a formação de bens reversíveis.

A diferença de custo, entretanto, estabelece uma exigência objetiva para a execução: **os benefícios adicionais da PPP deverão ser suficientemente relevantes para justificar o maior dispêndio unitário estimado**. Essa justificativa dependerá da ocupação efetiva das unidades, da qualidade dos serviços, da conservação do patrimônio, da redução da demanda reprimida e da capacidade de gerar valor público superior ao custo fiscal assumido.

Também se verificou que as 7.244 matrículas projetadas não representam integralmente expansão líquida da rede. As novas unidades deverão atender crianças que aguardam vaga, incorporar alunos atualmente atendidos por instituições privadas e receber operações transferidas de escolas instaladas em imóveis alugados ou cedidos. A capacidade total do projeto combina, portanto, a expansão do atendimento, a internalização de matrículas e a substituição das instalações existentes (Caxias do Sul, 2024).

Essa diferenciação repercute nos resultados esperados. As crianças provenientes da compra de vagas em instituições com fins lucrativos e as anteriormente incluídas na fila de espera poderão ampliar a base de distribuição do FUNDEB. Em sentido diverso, a transferência de estudantes já matriculados em unidades municipais ou conveniadas não necessariamente resultará em receita adicional. A economicidade deverá ser aferida pela origem e pela ocupação efetiva de cada grupo de vagas, e não apenas pela capacidade nominal dos prédios.

A matriz de riscos constitui outro ponto central. O contrato procura distribuir os eventos entre as partes conforme suas capacidades de prevenção, gerenciamento e absorção. Riscos relacionados ao projeto, à construção, à operação, à manutenção e ao desempenho são atribuídos predominantemente à concessionária, enquanto eventos associados a decisões públicas, alterações normativas e determinadas condições institucionais permanecem com o Município (Caxias do Sul, 2025b).

A pesquisa demonstrou, contudo, a necessidade de distinguir entre a alocação formal e a transferência efetiva. Um risco descrito como privado poderá retornar ao orçamento público quando sua ocorrência fundamentar renegociações, alterações contratuais ou pedidos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. A transferência somente será vantajosa quando o particular puder efetivamente prevenir ou absorver o evento e quando o preço cobrado por sua assunção for proporcional ao benefício obtido pelo Município.

As garantias e os mecanismos de administração de contas revelam a mesma ambivalência. Eles reduzem a percepção de risco dos investidores, ampliam a atratividade da

concessão e protegem o fluxo de pagamentos. Ao mesmo tempo, comprometem receitas futuras e podem restringir a margem de decisão das administrações subsequentes. A previsibilidade financeira da concessão não poderá sobrepor-se ao planejamento educacional nem reduzir a capacidade municipal de atender às demais necessidades da rede.

Por essa razão, a PPP não representa uma diminuição da necessidade de capacidade estatal. Ao contrário, a complexidade do contrato exige equipes públicas qualificadas para acompanhar as obras, fiscalizar os serviços, interpretar indicadores, controlar os pagamentos, analisar reequilíbrios e preservar o conhecimento institucional ao longo de sucessivas gestões. A concessionária, o Verificador Independente, o agente financeiro e os sistemas de mensuração não substituem o Município em sua responsabilidade pela política educacional.

A abordagem interdisciplinar permitiu alcançar conclusões distintas e complementares sobre o mesmo objeto. No âmbito do Direito Administrativo, foi possível examinar a natureza da concessão, as obrigações, as garantias, a matriz de riscos e os mecanismos de recomposição. Pela Administração Pública e pela auditoria governamental, essas estruturas foram confrontadas com a economicidade, a governança, a sustentabilidade fiscal e a capacidade estatal. Pela Sociologia da Educação e pela Sociologia da Infância, foram analisadas as racionalidades contratuais, a materialidade escolar e as possíveis repercussões sobre as experiências de crianças e de comunidades.

A interdisciplinaridade não conduziu a uma síntese simplificadora. Ela mostrou que a mesma modelagem pode representar, simultaneamente, a expansão da capacidade pública, a transferência de responsabilidades operacionais, o compromisso fiscal de longo prazo e a incorporação da escola a uma racionalidade de mercado. Essas leituras não se excluem, mas expressam dimensões tensionadas do mesmo arranjo institucional.

O diálogo com Laval permite afirmar, de modo mais explícito, que a PPP já se encontra inserida em um sistema de razão neoliberal. Essa conclusão não depende do início da operação das unidades, pois se apoia na racionalidade materializada na própria estrutura contratual. A atividade pedagógica permanece juridicamente sob responsabilidade municipal, mas a infraestrutura, a manutenção e os serviços não pedagógicos são separados, precificados, submetidos a indicadores e convertidos em um fluxo de contraprestações capaz de remunerar o capital privado (Laval, 2019).

Não se trata de afirmar que a escola pública tenha sido integralmente privatizada ou transformada em mercadoria. A titularidade pública, a docência, o currículo e a direção pedagógica permanecem formalmente preservados. O que ocorre é a **financeirização de parcela expressiva da materialidade escolar**: prédios, equipamentos, manutenção e serviços

de apoio passam a ser organizados como objeto de investimento, risco, retorno, desempenho e pagamento a longo prazo.

A contratação do BNDES para a estruturação do projeto, a elaboração de uma modelagem econômico-financeira sofisticada, a matriz de riscos, os anexos de mensuração e a realização da disputa na B3 não constituem meros detalhes procedimentais. Esses elementos demonstram que a expansão da educação infantil foi submetida a uma engenharia jurídica e financeira que traduz a escola em CAPEX, OPEX, taxas de desconto, fluxos de caixa, garantias, níveis de serviço e remuneração do investimento.

A escola permanece pública em sua finalidade, mas uma parcela de suas condições materiais de realização passa a ser governada por categorias próprias do mercado. É nesse sentido que a PPP subordina parte da materialidade escolar à lógica neoliberal: não pela comercialização direta da educação, mas pela organização de seus meios físicos e operacionais como ativos econômicos capazes de gerar fluxos financeiros protegidos por contrato.

Popkewitz contribui para compreender que esses instrumentos também constituem sistemas de razão. Categorias como demanda reprimida, unidade padrão, disponibilidade, risco transferido e desempenho satisfatório não apenas descrevem a política. Elas delimitam o que será reconhecido como problema, conformidade, qualidade ou falha e, dessa forma, organizam as possibilidades de intervenção da Administração e da concessionária (Popkewitz, 1998, 2008; Popkewitz; Lindblad, 2000).

Os indicadores de desempenho são necessários para tornar fiscalizáveis as obrigações privadas e impor consequências financeiras em caso de descumprimento. Representam um avanço em relação a contratações marcadas por padrões vagos ou controles insuficientes. Contudo, esses instrumentos produzem uma representação contratual da qualidade, concentrada nas dimensões atribuíveis à concessionária, tecnicamente mensuráveis e relacionadas ao pagamento.

Qualidade contratual e qualidade educacional não são expressões equivalentes. Uma unidade pode apresentar limpeza, conservação, segurança e disponibilidade adequadas e, ainda assim, enfrentar dificuldades relacionadas à inclusão, às práticas pedagógicas, à gestão democrática, às relações comunitárias ou às condições sociais das famílias. Em sentido inverso, deficiências de infraestrutura podem comprometer a experiência educacional, mesmo quando professores, currículo e direção permanecem sob responsabilidade pública.

A divisão entre serviços pedagógicos e não pedagógicos é juridicamente funcional, pois delimita o objeto da concessão e impede a transferência da docência e da direção pedagógica. Materialmente, entretanto, essa separação é relativa. As crianças não vivenciam a escola como

um conjunto de obrigações distribuídas entre diferentes agentes. Espaços, alimentação, limpeza, conservação, tecnologia, segurança, brincadeira e relações pedagógicas integram uma única experiência institucional.

A infraestrutura não determina a educação, mas também não lhe é indiferente. A organização dos espaços condiciona as possibilidades de circulação, autonomia, convivência, cuidado, participação e apropriação dos ambientes. Os locais frequentados durante a infância participam das experiências e memórias construídas pelas crianças, embora apenas pesquisas empíricas futuras possam demonstrar como a gestão contratual da materialidade reverberará na relação das crianças com a escola.

A própria opção pela parceria comunica uma determinada representação da capacidade estatal: a de que o setor privado poderá construir, conservar e administrar os serviços de apoio com maior eficiência e continuidade. Essa representação não comprova incapacidade objetiva do Município, mas expressa uma escolha político-administrativa que desloca para o mercado funções antes compreendidas como parte da gestão direta da infraestrutura educacional.

Outro achado relevante refere-se à coexistência de dois regimes de organização material na mesma rede. Parte das crianças permanecerá em escolas cuja infraestrutura é mantida diretamente pelo Município, enquanto outra parte frequentará unidades construídas e conservadas pela concessionária segundo padrões, prazos e níveis de serviço contratualmente definidos.

Essa dualidade não permite afirmar, antecipadamente, a existência de estratificação social. Ela, contudo, cria um risco de segmentação institucional. Caso determinados grupos sociais ou territórios estejam concentrados em unidades com padrões distintos de infraestrutura, manutenção e funcionamento, essa diferença organizacional poderá se refletir em desigualdade educacional. Será necessário acompanhar a distribuição territorial das vagas, o perfil das famílias atendidas e as condições comparativas das escolas da PPP e das unidades tradicionais.

A implantação das novas unidades poderá reduzir desigualdades preexistentes, especialmente ao substituir imóveis adaptados, aproximar o atendimento às áreas de maior demanda e assegurar a manutenção contínua. Em sentido contrário, poderá acentuar as diferenças caso as unidades da parceria disponham de conservação previsível e de recursos operacionais mais estáveis, enquanto as demais escolas permaneçam dependentes de contratações fragmentadas e da disponibilidade orçamentária anual.

A pesquisa documental não permite definir antecipadamente qual dessas possibilidades prevalecerá. Permite, entretanto, concluir que a avaliação da economicidade precisa incorporar uma dimensão distributiva. Não basta saber o que o projeto entrega; é necessário verificar para

quem entrega, em quais territórios, sob quais condições e com quais consequências para o conjunto da rede municipal.

A experiência de Belo Horizonte e a revisão do percurso britânico também fundamentaram a categoria do paradoxo do atraso. Caxias do Sul adotou uma modelagem inspirada em experiências anteriores, nas quais já havia críticas ao custo do capital, à rigidez dos compromissos, às renegociações e à necessidade de elevada capacidade estatal.

A adoção posterior não constitui, por si só, erro. O tempo transcorrido pode constituir uma vantagem ao permitir incorporar aprendizados, aperfeiçoar cláusulas e evitar problemas identificados em experiências anteriores. O paradoxo surge quando o modelo é apresentado como inovação sem que as advertências acumuladas recebam peso proporcional em sua estruturação e em seus mecanismos de acompanhamento.

Os fatos supervenientes, ocorridos após a assinatura do contrato, reforçam a necessidade de cautela. As controvérsias sobre sustentabilidade fiscal, cronograma, pagamentos e eventual revisão da parceria não demonstram, de forma definitiva, a inviabilidade da parceria. Revelam, contudo, que as premissas da modelagem podem ser confrontadas pela realidade política e financeira desde as etapas iniciais.

Contratos de longa duração precisam permitir adaptações. A renegociação não caracteriza necessariamente fracasso, mas alterações relevantes de objeto, cronograma, número de unidades ou fluxo de pagamentos exigem revisão dos estudos de demanda, do *Value for Money*, da matriz de riscos e das projeções fiscais. A vantajosidade calculada para uma configuração contratual não pode ser automaticamente preservada quando essa configuração se modifica.

Diante dos resultados apresentados, a resposta ao problema de pesquisa pode ser sintetizada da seguinte forma: a modelagem demonstra economicidade apenas no sentido projetado e condicionado às premissas do *Value for Money*, à transferência efetiva dos riscos e ao cumprimento dos resultados operacionais contratados. A distribuição formal dos riscos apresenta coerência jurídica, mas sua adequação somente poderá ser confirmada pela capacidade da concessionária de absorver os eventos atribuídos a ela sem reconduzi-los ao orçamento público.

Ao mesmo tempo, a parceria impõe custos fiscais e institucionais relevantes: contraprestações de longo prazo, custo do capital privado, garantias, rigidez orçamentária, possibilidade de reequilíbrios e necessidade de uma estrutura pública qualificada para gerir o contrato. No plano educacional, a modelagem introduz padrões de governança empresarial sobre a materialidade escolar e cria uma dualidade organizacional cujas repercussões sobre a

autonomia, a equidade e as experiências das crianças ainda não podem ser demonstradas empiricamente.

A PPP poderá gerar benefícios operacionais significativos. Esses benefícios, porém, não comprovam automaticamente o valor público da contratação. A realização desse valor dependerá da sustentabilidade fiscal, da ocupação das unidades, da qualidade da manutenção, da transparência, da adaptação dos espaços às necessidades escolares, da equidade territorial e da preservação das finalidades educacionais diante da lógica financeira do contrato.

A pesquisa não conclui, portanto, que a PPP seja necessariamente inadequada. Conclui que sua economicidade não está definitivamente comprovada pela modelagem e que a arquitetura contratual já insere a materialidade escolar em um sistema de razão neoliberal. O contrato permite afirmar a presença dessa racionalidade; o que permanece em aberto são suas reverberações concretas no cotidiano escolar, nas relações institucionais, na autonomia das equipes, na distribuição das oportunidades e nas experiências das crianças.

Essas conclusões devem ser compreendidas à luz dos limites da pesquisa. A análise concentrou-se nos documentos de modelagem e de contratação, complementados pela produção bibliográfica e por fatos contextuais posteriores. Não foram realizadas entrevistas com gestores, profissionais, famílias ou representantes da concessionária, nem observações nas futuras unidades.

Por essa razão, não é possível concluir como as crianças vivenciarão os novos espaços, como as direções se relacionarão com a concessionária ou se os procedimentos contratuais ampliarão ou restringirão, de forma concreta, a autonomia escolar. Também não é possível determinar, ao final dos 25 anos, o custo efetivo da parceria, os riscos efetivamente absorvidos por cada parte ou a quantidade líquida de novas matrículas geradas pelo projeto.

A utilização da BDTD como base do Estado do Conhecimento constitui outra delimitação. As conclusões sobre a produção acadêmica referem-se às teses e dissertações recuperadas nessa plataforma e não pretendem representar a totalidade das pesquisas nacionais e internacionais relacionadas às PPPs educacionais.

Esses limites indicam caminhos para novas investigações. Estudos longitudinais poderão confrontar os custos efetivos com o plano de negócios, examinar pedidos de reequilíbrio, verificar o desempenho dos indicadores e comparar o estado de conservação das unidades da PPP com o das escolas tradicionais. Pesquisas territoriais poderão analisar o perfil das famílias atendidas, a origem das matrículas, a distribuição das vagas integrais e os efeitos da localização das unidades sobre a equidade.

Também será necessário incorporar a experiência dos sujeitos. A escuta de crianças, famílias, professores, direções e trabalhadores dos serviços de apoio poderá demonstrar como a separação contratual será traduzida no cotidiano e como os espaços serão apropriados, adaptados e disputados. Somente essa aproximação permitirá compreender se a racionalidade inscrita no contrato permanecerá restrita aos mecanismos administrativos ou se reorganizará as práticas, as relações e os sentidos da escola pública.

Ao final, o título desta dissertação sintetiza sua principal conclusão. O "valor do dinheiro" não se limita à diferença entre os fluxos de caixa. Ele depende da capacidade de converter recursos públicos em infraestrutura disponível, vagas efetivamente ocupadas, manutenção adequada, equidade territorial e garantia do direito à educação infantil.

O "preço da escola", por sua vez, não se limita à contraprestação mensal. Inclui o custo do financiamento, os riscos retidos, as garantias, a rigidez orçamentária, a dependência contratual, as capacidades administrativas necessárias e os efeitos da governança privada sobre a materialidade escolar.

A escola não pode ser reduzida ao preço de seu prédio, assim como a eficiência administrativa não pode ser separada da finalidade pública que lhe confere sentido. Construção, conservação e serviços adequados são condições essenciais para o exercício do direito à educação, mas seu valor somente se realiza quando permanecem subordinados às necessidades das crianças, das comunidades e à função social da escola pública.

A conclusão central desta dissertação é, portanto, que a PPP pode gerar valor público, mas esse valor não se mede apenas em termos monetários. Seu julgamento dependerá do preço fiscal, institucional, territorial e educacional assumido pelo Município e, sobretudo, da capacidade de assegurar que a engenharia contratual permaneça a serviço da escola pública - e não que a escola pública passe a servir à lógica do contrato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALL, Stephen J. **Education policy and social class: the selected works of Stephen** J. **Ball**. London; New York: Routledge, 2005. E-book.

ALMEIDA, Nicole Rivello Fortes de. **Parceria Público-Privada na Educação Infantil de Belo Horizonte: tensões, contradições e desafios para a gestão democrática da educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2025.

ARAÚJO FILHO, Antonio Pereira de. **Análise de duas parcerias público-privadas em Belo Horizonte sob a ótica da gestão pública: educação e iluminação pública**. 2019. 83 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019.

ARBOLEYA, Arilda. **Educação e desigualdade a partir de uma sociologia da interdependência: entre experiências e estruturas sociais**. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 13, e-rbs.1000, 2025.

ARPINO, Kelly Fabiane de Farias Simões. **Ensaios sobre políticas econômicas: educação e trabalho**. 2024. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024.

BALL, Stephen J**. Education Reform: A Critical and Post-structural Approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen J. **Education policy and social class: the selected works of Stephen J. Ball**. London; New York: Routledge, 2005. E-book.

BALL, Stephen J.; YOUDELL, Deborah. **Hidden privatization in public education: preliminary report.** Brussels: Education International, 2007.

BALL, Stephen J. **Educação Global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal**. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas elaboram políticas: atuação em escolas secundárias**. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BALL, Stephen J. **Política educacional global: reforma e lucro**. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, v. 3, p. 1-15, 2018.

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; GANDIN, Luís Armando**. Sociologia da educação brasileira: diversidade e qualidade**. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 91, 2020

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8.679, de 11 de novembro de 2003. Cria as unidades municipais de Educação Infantil e o cargo de educador infantil; altera as Leis nº 7.235/1996 e nº 7.577/1998; e dá outras providências**. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao. Acesso em: 10 de abr. 2026.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 13.568, de 13 de maio de 2009. Institui a Gestão Estratégica Orientada por Resultados e cria o Programa BH Metas e Resultados**. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao. Acesso em: 10 de abr. 2026.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. **Edital de Concessão nº 01/2012: concessão administrativa para a realização de obras e serviços de engenharia e para a prestação de serviços de apoio não pedagógicos às unidades de ensino da Rede Municipal de Educação Básica do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2012a. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao. Acesso em: 10 de abr. 2026.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. **Minuta do Contrato de Concessão Administrativa para a realização de obras e serviços de engenharia e para a prestação de serviços de apoio não pedagógicos às unidades de ensino da Rede Municipal de Educação Básica**. Belo Horizonte, 2012a. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao. Acesso em: 10 de abr. 2026

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Contrato de Concessão Administrativa nº 01/2012**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao. Acesso em: 10 de abr. 2026

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. **Anexo 9: Sistema de Mensuração do Desempenho.** Belo Horizonte, 2012b. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao. Acesso em: 10 de abr. 2026.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. **Anexo 10: Modelo para o cálculo do pagamento à concessionária**. Belo Horizonte, 2012c. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao. Acesso em: 10 de abr. 2026

BELO HORIZONTE. **Secretaria Municipal de Educação. Anexo 11: Diretrizes de Governança das Unidades de Ensino. Belo Horizonte**, 2012d. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao. Acesso em: 10 de abr. 2026.

BELO HORIZONTE**. Portal da Transparência Municipal.** PPP Educação — Concessão Administrativa. Belo Horizonte, atualizado em 6 fev. 2025. Acesso em: 21 jul. 2026. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/educacao. Acesso em: 10 de abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 16 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional (LDB).** Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

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

BRASIL. **Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para a licitação e a contratação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública**. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 14 set. 2016.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2022**. Altera a Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2021, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — Fundeb para o exercício de 2022, nas modalidades Valor Anual por Aluno — VAAF e Valor Anual Total por Aluno — VAAT. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 245, p. 144-145, 29 dez. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-6-de-28-de-dezembro-de-2022/@@download/file. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

CATINI, Carolina. Educação não formal: história e crítica de uma forma social. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 47, e222980, 2021.

CAPRARA, Bernardo Mattes**. Condição de classe e desempenho educacional no Brasil**. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 45, n. 4, e93008, 2020

CAXIAS DO SUL, Município. **Lei Complementar nº 639, de 22 de dezembro de 2020**. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas — PROMP no Município de Caxias do Sul e dá outras providências. Caxias do Sul, RS, 2020. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-complementar/2020/64/639/lei-

complementar-n-639-2020-institui-o-programa-municipal-de-parcerias-publico-privadas-promp-no-municipio-de-caxias-do-sul-e-da-outras-providencias?q=639. Acesso em: 14 mai. 2026.

CAXIAS DO SUL, Município. **Lei Complementar nº 758, de 19 de dezembro de 2023**. Autoriza o Poder Executivo a celebrar Parceria Público-Privada — PPP, na modalidade de concessão administrativa, precedida de procedimento licitatório, destinada à construção, gestão, operação, conservação e manutenção de unidades de Educação Infantil; vincula recursos para a criação de mecanismos de pagamento e de garantia pública da referida parceria; e dá outras providências. Caxias do Sul, RS, 2023. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-complementar/2023/76/758/lei-complementar-n-758-2023-autoriza-o-poder-executivo-a-contratar-parceria-publico-privada-ppp-na-modalidade-de-concessao-administrativa-precedida-de-procedimento-licitatorio-destinada-a-construcao-gestao-operacao-conservacao-e-manutencao-de-unidades-de-educacao-infantil-vinculam-recursos-para-a-criacao-de-mecanismos-de-pagamento-e-de-garantia-publica-da-referida-parceria-e-da-outras-providencias?q=758. Acesso em: 14 mai. 2026.

CAXIAS DO SUL, Município. **Processo Administrativo Eletrônico nº 22/8050-0004447-6**. Assunto: PPP Educação Infantil. Caxias do Sul, 2022.

CAXIAS DO SUL, Município. **Processo Administrativo nº 20052-0200/24-4**. Caxias do Sul, 2024.

CAXIAS DO SUL, Município. **Processo Administrativo Eletrônico PROA nº 24/8050-0018035-4. Concorrência Internacional nº 080/2025: Parceria Público-Privada da Educação Infantil**. Caxias do Sul, 2025a. Disponível em: https://caxias.rs.gov.br/servicos/parcerias-estrategicas/carteira-de-projetos/educacao-infantil-2/publicacao-edital. Acesso em: 10 mai. 2026.

CAXIAS DO SUL, Município. **Contrato de Concessão Administrativa nº 2025/1082, de 24 de novembro de 2025**. Concessão administrativa para construção, manutenção, conservação, gestão e operação dos serviços não pedagógicos de 31 novas unidades educacionais da Rede Municipal de Educação Infantil do Município de Caxias do Sul. Caxias do Sul: Município de Caxias do Sul, 2025b. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:23:::NO:23:P23_ID_CONTRATO,P23_PAG_RETORNO:1269054,28&cs=1o7ho7t7NH7EJjv-abTCFrWIgVTM. Acesso em: 4 mar. 2026.

CAXIAS DO SUL, Município. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Caxias do Sul: Edição Extra nº 6095**. Ordem de Início da Concessão Administrativa para construção, manutenção, conservação, gestão e operação dos serviços não pedagógicos de 31 novas unidades educacionais da rede municipal de Educação Infantil. Caxias do Sul, 2025c.

CAXIAS DO SUL, Município. **PPP da Educação: obras das 16 primeiras escolas de Educação Infantil começam a partir de abril**. Caxias do Sul, 2 mar. 2026. Disponível em: https://caxias.rs.gov.br/noticias/2026/02/ppp-da-educacao-obras-das-16-primeiras-escolas-de-educacao-infantil-comecam-a-partir-de-abril. Acesso em: 5 jul. 2026.

CAXIAS DO SUL, Município. **Prefeito anuncia as 11 primeiras escolas da PPP da Educação Infantil.** Caxias do Sul, 28 nov. 2025. Disponível em:

https://caxias.rs.gov.br/noticias/2025/11/prefeito-anuncia-as-11-primeiras-escolas-da-ppp-da-educacao-infantil. Acesso em: 5 jul. 2026.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. **The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare**. London: Sage, 1997.

COMERLATTO, Luciani Paz. **A gestão da educação no contexto da sociedade capitalista: a parceria público-privado**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CPERS. **Não venda a minha escola: em Caxias do Sul, educadores e estudantes vão às ruas contra as PPPs na educação**. Porto Alegre, 29 de maio de 2026. Disponível em: https://cpers.com.br/nao-venda-a-minha-escola-em-caxias-do-sul-educadores-e-estudantes-vao-as-ruas-contra-as-ppps-na-educacao/. Acesso em: 5 jul. 2026.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE ÂNGELO, Adilson. **Da Sociologia da Infância no Brasil e seus diálogos com a Educação Infantil: uma entrevista com Daniela Finco**. Revista PerCursos, Florianópolis, v. 14, n. 26, p. 219-226, jan./jun. 2013.

DEPARTMENT FOR EDUCATION. **Private Finance Initiative (PFI) factor in the schools national funding formula: guidance**. London: Department for Education, 2026.

DUTRA, M. R. M. **Parcerias público-privadas: alocação de riscos e equilíbrio econômico-financeiro**. 2019.

ESTANQUE, Elísio; COSTA, Hermes Augusto. **Trabalho e desigualdades no século XXI: velhas e novas linhas de análise**. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. Especial, p. 261-290, 2018.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de; FINCO, Daniela (orgs.). **Sociologia da Infância no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2011.

FARIA, Deyner Batista. **Parcerias público-privadas em educação: as organizações sociais e a gestão das escolas públicas na educação básica.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012.

GAMBLE, Andrew. **The free economy and the strong state: the politics of Thatcherism**. Basingstoke: Macmillan, 1988.

GAMBLE, Andrew. **The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism**. Basingstoke: Macmillan, 1988.

GARRIDO, Fábio José Alves. **Privatização mercantil da educação pública no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte: a parceria público-privada na Educação Infantil**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GOOGLE. Gemini. Versão Advanced. [Large Language Model]. Disponível em: https://gemini.google.com. Acesso em: 01 fev. 2026.

GRILO, Leonardo. **Modelo de Análise da Qualidade do Investimento em Projetos de PPP**. USP, 2008.

HALL, Stuart. **Authoritarian Populism: A Reply**. New Left Review, n. 151, maio/jun. 1985.

HALL, Stuart. **The great moving right show**. Marxism Today, London, jan. 1979.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

HM TREASURY. **A new approach to public private partnerships**. London: HM Treasury, 2012.

HM TREASURY. **Budget 2018**. **HC 1629**. London: Her Majesty's Stationery Office, 2018.

HM TREASURY. **Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2): Budget 2018 brief**. London: HM Treasury, 2018.

HM TREASURY; INFRASTRUCTURE AND PROJECTS AUTHORITY. **PFI and PF2 projects: 2023 summary data**. London: HM Treasury, 2023.

HOOD, Christopher. **A public management for all seasons?** Public Administration, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua): Educação 2025**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://painel.ibge.gov.br/pnadc/, Acesso em 10 abr. 2026

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2023**. Brasília: MEC/Inep, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inep.

INOVA BH. **JOPE ISB abre caminhos para a expansão da PPP para além de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: https://inovabh.com.br/jope-isb-abre-caminhos-para-a-expansao-da-ppp-para-alem-de-minas-gerais/. Acesso em 10 abr. 2026.

JOPE ISB INOVA CXS S.A. **Relatório de execução mensal: PPP Educacional – Rede Municipal de Educação Infantil – Caxias do Sul/RS: EEI Floresta, abril de 2026**. Caxias do Sul: Jope ISB Inova CXS S.A., 2026. Disponível em: https://inovacxs.com.br/wp-content/uploads/2026/06/Relatorio_Execucao_Abril26_ID1896_R00_Assinado.pdf. Acesso em: 5 jul. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA - IBICT. **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações — BDTD**. Brasília, DF: IBICT, [s.d.]. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/. Acesso em: 10 jul. 2026.

JESSOP, Bob. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity Press, 2002.

KARPINSKI, Rachel**. Infâncias desiguais e o desafio da equidade social na escola pública**. In: PEREIRA, Thiago Ingrassia; SILVA, Luís Fernando Santos Corrêa da (orgs.). *Educação e estratificação social: debates interdisciplinares*. Curitiba: CRV, 2024

KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Olivier (Org.). **Reclaiming Public Services**: **How cities and citizens are turning back privatisation.** Amsterdam/Paris: Transnational Institute (TNI), 2017.

KOHLS-SANTOS, Pricila; MOROSINI, Marília Costa. **O revisitar da metodologia do Estado do Conhecimento para além de uma revisão bibliográfica**. Revista Panorâmica, v. 33, p. 123-145, maio/ago. 2021.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2019.

LIBERAL, Edilson Gonçales. **Elementos orçamentários e fiscais nas PPPs sociais: o caso das escolas infantis de Belo Horizonte**. 2020. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

LUMERTZ, Juliana Selau. **A parceria público-privada na educação: implicações para a gestão da escola. 2008**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

MELLO, Rachel Costa de Azevedo; MOLL, Jaqueline. **Políticas públicas em educação e a garantia do direito à educação no contexto de desigualdade social no Brasil**. Perspectiva, Florianópolis, v. 38, n. 2, abr./jun. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

MORDENTE, Giuliana Volfzon; PORTUGAL, Francisco Teixeira. **Neoliberalismo escolar: subjetivações submissas da educação Brasileira. Olhar de Professor**, Ponta Grossa, v. 27, p. 1-25, e-23175.036, 2024.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. **Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções**. Educação Por Escrito, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul./dez. 2014.

MOROSINI, Marília Costa; NASCIMENTO, Lorena Machado do; NEZ, Egeslaine de. **Estado de conhecimento: a metodologia na prática**. Revista Humanidades e Inovação, v. 8, n. 55, p. 69-81, 2021.

MOROSINI, Marília; KOHLS-SANTOS, Pricila; BITTENCOURT, Zoraia. **Estado do conhecimento: teoria e prática.** Curitiba: CRV, 2021.

NADAL, Aline. **Os estudantes como agentes participativos na organização dos espaços físicos da escola na Educação Básica**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Erechim, 2019.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). **Investigation into the government's handling of the collapse of Carillion**. HC 1002. London: NAO, 2018

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO).PFI and PF2. **Report by the Comptroller and Auditor General**. HC 718, Session 2017–2019. London: NAO, 2018

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Managing PFI assets and services as contracts end**. London: National Audit Office, 2020.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Lessons learned: private finance for infrastructure**. London: National Audit Office, 2025.

OCDE. **Education in Chile: reviews of national policies for education**. Paris: OECD Publishing, 2017.

OECD. **Getting Infrastructure Right: A framework for better governance.** Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264272453-en. Acesso em: 13 fev. 2026.

PEREIRA, Thiago Ingrassia; SILVA, Luís Fernando Santos Corrêa da (Orgs.). **Educação e Estratificação Social: debates interdisciplinares**. Curitiba: CRV, 2024.

PERONI, Vera Maria Vidal. **A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado**. Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013.

POPKEWITZ, Thomas S. **História do currículo, regulação social e poder**. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **O sujeito da educação: estudos foucaultianos.** Petrópolis: Vozes, 1994.

POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional e construtivismo: o Estado como uma problemática de governo.** In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). Liberdades reguladas: a pedagogia construtivista e outras formas de governo do eu. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 95-142.

POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional: uma política sociológica: poder e conhecimento em educação.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

POPKEWITZ, Thomas S.; LINDBLAD, Sverker. **Educational governance and social inclusion and exclusion: some conceptual difficulties and problematics in policy and research. Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 21, n. 1, p. 5-44, 2000

RADAR PPP**. Unidades de Educação Infantil (Caxias do Sul).** São Paulo, 24 nov. 2025. Disponível em: https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/unidades-de-educacao-infantil-caxias-do-sul/. Acesso em: 5 jul. 2026.

REIS, Paulo de Tarso da Silva. **Expansão da Educação Infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público-privada**. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 1.157, de 1º de junho de 2022**. Dispõe sobre a fiscalização das privatizações fundamentadas na Lei Estadual nº 10.607, de 28 de dezembro de 1995, das concessões no âmbito da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e das parcerias público-privadas – PPPs amparadas na Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2022. Disponível em: https://atosoficiais.com.br/tcers/resolucao-n-1157-2022-dispoe-sobre-a-fiscalizacao-das-privatizacoes-fundamentadas-na-lei-estadual-no-10-607-de-28-de-dezembro-de-1995-das-concessoes-no-ambito-da-lei-federal-no-8-987-de-13-de-fevereiro-de-1995-e-das-parcerias-publico-privadas-ppps-amparadas-na-lei-federal-no-11-079-de-30-de-dezembro-de-2004?origin=instituicao. Acesso em: 01 fev. 2026.

RHODES, R. A. W. **The New Governance: Governing without Government**. Political Studies, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

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. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

ROMANINI, Moises (Org.). **Psicologia, educação e saúde mental: problematizações sobre/com a universidade.** Florianópolis: ABRAPSO Editora, 2024.

ROSA, Demétrio Weber. **Um coração apertado: a primeira proposta de parceria público-privada em educação no Brasil. Brasília**: Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

SADDY, André; SANTACRUZ, Ruy; ARAÚJO, Flávia et al. **Parceria público-privada na área educacional: análises e reflexões sobre a PPP educacional de Belo Horizonte e dos demais projetos em andamento no país**. Rio de Janeiro: Centro para Estudos Empírico-Jurídicos, 2024.

SALATA, André Ricardo. **Desigualdade de resultados educacionais em meio à expansão do sistema de ensino: um estudo considerando o caráter posicional da escolaridade**. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 22, e43097, 2022

SANTOMÉ, Jurjoc Torres. **O Currículo Oculto**. Porto Alegre: Penso, 2013.

SILVA, Filomena Siqueira e. **Parcerias público-privadas em educação: novos arranjos na agenda internacional da educação.** 2015. Dissertação (Mestrado em Administração Pública

e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Documentos de Identidade: uma introdução às teorias do currículo**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

SINDISERV**. PPP da Educação Infantil: Sindiserv alertou e a conta começa a preocupar**. Caxias do Sul, 21 maio 2026. Disponível em: https://www.sindiserv.com.br/2026/05/ppp-da-educacao-infantil-sindiserv-alertou-e-a-conta-comeca-a-preocupar/. Acesso em: 5 jul. 2026.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade.** Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

UNITED KINGDOM. UK **Infrastructure: a 10 Year Strategy**. London: HM Government, 2025.

VALDÉS, Juan Gabriel. **Pinochet's economists: the Chicago School in Chile**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

VALIM, Alessandro. **Levantamento da Secretaria de Educação de Caxias projeta déficit de R$ 1,5 bilhão na PPP da Educação Infantil**. Pioneiro/GZH, Caxias do Sul, 20 maio 2026a. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/colunistas/alessandro-valim/noticia/2026/05/levantamento-da-secretaria-de-educacao-de-caxias-projeta-deficit-de-r-15-bilhao-na-ppp-da-educacao-infantil. Acesso em: 5 jul. 2026.

VALIM, Alessandro. **Pareceres internos que alertavam para problemas em PPP foram desconsiderados pela Prefeitura de Caxias do Sul**. Pioneiro/GZH, Caxias do Sul, 21 maio 2026b. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/colunistas/alessandro-valim/noticia/2026/05/pareceres-internos-que-alertavam-para-problemas-em-ppp-foram-desconsiderados-pela-prefeitura-de-caxias-do-sul. Acesso em: 5 jul. 2026.

VALIM, Alessandro. **Prefeitura de Caxias já prepara mudanças na PPP da Educação Infantil e número de escolas deve ser reduzido.** Pioneiro/GZH, Caxias do Sul, 21 maio 2026. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/colunistas/alessandro-valim/noticia/2026/05/prefeitura-de-caxias-ja-prepara-mudancas-na-ppp-da-educacao-infantil-e-reducao-no-numero-de-escolas-e-cogitada-cmpfrctm801s1012gfdnt7cn3.html. Acesso em: 5 jul. 2026.

VALIM, Alessandro. **Prefeitura de Caxias pede suspensão de contrato e deixa de pagar valor de garantia da PPP da Educação**. Pioneiro/GZH, Caxias do Sul, 25 maio 2026. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/colunistas/alessandro-valim/noticia/2026/05/prefeitura-de-caxias-pede-suspensao-de-contrato-e-deixa-de-pagar-valor-de-garantia-da-ppp-da-educacao-cmplg7yse006l011m3oa1la47.html. Acesso em: 5 jul. 2026.