

Resumo

A oferta de vagas de educação infantil no Brasil ainda é insuficiente e desigual, e os municípios brasileiros não têm conseguido cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Parcerias público-privadas (PPP) podem auxiliar na reversão desse quadro. No entanto, a estruturação de PPPs de educação infantil apresenta desafios significativos, como (i) prospecção de terrenos adequados; (ii) constituição de garantias que transmitam confiança ao investidor sobre sua remuneração ao longo de todo o período da concessão (pelo menos 15 anos); (iii) seu elevado custo de transação; e (iv) contínuo e intenso engajamento de todas as secretarias envolvidas no projeto, entre outros. O artigo apresenta alguns dos principais aprendizados do BNDES na estruturação de PPPs no setor de educação infantil e visa auxiliar na disseminação desse instrumento.

Palavras-chave: Parceria público-privada. PPP. Concessões. Educação. Infraestrutura. Estruturação de projetos. Gestão pública. Investimento. Gestão de projetos

Abstract

Offer of early childhood education in Brazil remains insufficient and unequal, and the country's municipalities have not been able to meet the National Education Plan's goals. Public-private partnerships (PPPs) can help reverse this situation, but structuring early childhood education PPPs presents significant challenges, such as (i) prospection of suitable construction sites; (ii) constitution of guarantees to make investors feel confident about receiving financial returns throughout the concession period (at least 15 years); (iii) high transaction costs; (iv) the continuous and intense engagement of all departments involved in the project, among others. This article presents some of the main lessons learned by the BNDES in structuring early childhood education PPPs aiming to assist in publicizing this instrument.

Keywords: Public private partnerships. PPP. Infrastructure concessions. Education. Infrastructure. Project structuring. Public management. Investment. Project management.

Introdução

Os municípios do Brasil enfrentam um grande desafio: aumentar rapidamente a oferta de vagas em creches nas redes municipais de educação. A educação infantil é uma etapa fundamental na formação do indivíduo. Além de gerar elevados retornos futuros para a renda individual, é importante para permitir o acesso dos pais (principalmente mães) ao mercado de trabalho. Diante disso, o Plano Nacional de Educação (PNE) estabeleceu como meta nº 1 ampliar o atendimento de educação infantil para crianças de 0 a 3 anos para, no mínimo, 50% até 2024.¹

Contudo, essa não tem sido uma tarefa simples. Conforme dados do Observatório do PNE, a cobertura média no Brasil era de 37,8% em 2019.² De acordo com estimativas do Conselho Nacional de Municípios (CNM), atender com recursos públicos a meta do PNE pode custar cerca de R\$ 37,4 bilhões para os municípios.³

Uma alternativa à contratação pública tradicional são as parcerias público-privadas (PPP). Nessa modalidade de contratação, o Poder Público contrata a realização de um investimento, a prestação dos serviços associados, por meio de um contrato de longo prazo, que pode chegar a 35 anos. As PPPs permitem ao Poder Público viabilizar a efetivação de investimentos com recursos privados

1 Conforme estabelecido pela Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014.

2 Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/meta/educacao-infantil>. Acesso em: 30 nov. 2022.

3 De acordo com a CNM, o custo de garantir 100% de cobertura de creches pode chegar a R\$ 120,5 bilhões para os municípios. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-impacto-financeiro-da-garantia-de-vagas-nas-creches-para-os-municipios>. Acesso em: 30 nov. 2022.

com pagamento ao longo de todo o prazo dessas PPPs, além de gerar maior velocidade de implantação, menor risco de atraso e maior qualidade na execução das obras. Quanto aos serviços, em razão dos incentivos que podem ser incluídos nos contratos e, principalmente, da realização dos pagamentos conforme indicadores de nível de serviço apurados, PPPs normalmente garantem uma prestação de serviços de manutenção e operação de infraestruturas com maior qualidade.

Apesar das vantagens, PPPs são estruturas contratuais complexas e ainda raras no setor educacional no Brasil. O BNDES apoiou a estruturação de alguns projetos, sendo o de Belo Horizonte a única PPP em operação no momento da elaboração deste artigo. Essa estruturação foi conduzida pelo Brazil PSP Development Program, em conjunto com International Finance Corporation (IFC) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Este artigo não tem por objetivo responder a uma pergunta, mas sim registrar e divulgar, com base na experiência observada pelas equipes do BNDES até o início de 2023, os principais desafios enfrentados por entes públicos que desejam iniciar esse tipo de projeto, bem como aprendizados e possíveis soluções que facilitem a adoção de PPPs por entes federativos interessados no tema. O foco do artigo é a experiência do BNDES na estruturação desses projetos, com vistas à implementação de PPPs. Desse modo, não será abordada a experiência do Banco no financiamento desses projetos ou do setor, o que fugiria ao escopo deste trabalho.

Os projetos utilizados como fundamento para a elaboração deste artigo estão listados abaixo. Durante a apresentação dos desafios e dos achados encontrados com base nessa experiência, os projetos

não serão identificados, pois alguns ainda estão em estruturação e, em outros casos, os incumbentes ainda estão no curso do mandato.

- Projeto de PPP de educação de Belo Horizonte: o projeto estruturado compreendia originalmente 32 creches e cinco escolas de ensino fundamental. A estruturação do projeto foi realizada por meio do Brazil PSP Development Program, *facility* de estruturação de projetos do BNDES em conjunto com IFC e BID. Foi a primeira PPP de educação do Brasil. O contrato da PPP foi assinado em 2012.
- PPP de educação infantil de Alagoas: a estruturação foi iniciada em 2021 pelo BNDES, mas foi interrompida no mesmo ano, a pedido do governo do estado. O projeto tinha como escopo a estruturação de uma PPP de educação infantil para os municípios da região metropolitana de Maceió, contemplando a construção e a operação de até 67 novas unidades de educação infantil.
- PPP de educação infantil de Teresina: a estruturação foi iniciada em 2020 e interrompida em 2022, a pedido do município. Compreendia originalmente a construção e a operação de vinte unidades, com criação de aproximadamente 5 mil vagas.
- PPP de educação infantil de Recife: projeto em estruturação. Estudo de implementação de projeto para construção e operação de até 44 novas unidades de educação infantil.
- PPP de educação no estado de São Paulo: projeto em estruturação. Estudo de implementação de projeto para construção e operação de até sessenta novas unidades educacionais de ensino médio.

O artigo está organizado em cinco seções, sendo esta introdução a primeira. A segunda seção trata da importância da educação infantil e da situação em que essa etapa da educação se encontra no Brasil. A terceira descreve as vantagens das PPPs e os benefícios que podem gerar para a educação, assim como alguns exemplos de experiências bem-sucedidas. A quarta seção discute os principais desafios na estruturação das PPPs e descreve como o BNDES trabalhou para superá-las. Por fim, a quinta seção apresenta a conclusão e as considerações finais.

Contexto

Por que ofertar vagas de educação infantil é importante?

A literatura econômica tem ampla evidência sobre os elevados retornos nos investimentos em educação.⁴ A educação formal de um indivíduo está associada a melhores condições de nutrição e saúde, níveis mais altos de renda futura e menor probabilidade de cometer crimes na vida adulta. Além disso, esse retorno é tão maior quanto mais cedo ele ocorrer (Heckman, 2006). Ou seja, os retornos esperados do investimento na educação infantil são maiores do que os da educação básica, que, por sua vez, são maiores do que os do ensino superior.

4 Em uma revisão da literatura sobre o tema, envolvendo 1.120 estimativas em 139 países entre 1950 e 2014, Psacharopoulos e Patrinos (2018) estimam em cerca de 9% ao ano (a.a.) o retorno privado médio do investimento em educação. Contudo, esses retornos são mais altos quanto mais pobre a pessoa (e o país) é. No Brasil, Barbosa Filho e Pessoa (2008) estimaram a taxa interna de retorno (TIR) da educação como a taxa de retorno que iguala o valor presente dos custos de um ano a mais de educação ao valor presente dos benefícios deste ano adicional de estudo, entre 1981 e 2004. Para a pré-escola, foram encontradas taxas de retorno superiores a 15% a.a.

Isso ocorre porque a primeira infância é um período chave na vida das crianças, com efeitos profundos e duradouros. Durante esse período, as crianças aprendem em um ritmo mais rápido do que em qualquer outro, desenvolvendo habilidades cognitivas e socioemocionais básicas, que são fundamentais para seu futuro na escola e, mais tarde, na vida adulta (OCDE, 2018). Há evidências de que as experiências nessa etapa da vida têm diversos efeitos na vida adulta, como envolvimento em crimes (García; Heckman; Ziff, 2019), *performance* acadêmica (Cortázar, 2015), emprego, saúde, educação e satisfação com a vida (OCDE, 2018).

O acesso à educação infantil é particularmente importante para as famílias pobres. Segundo Gertler e outros (2014), crianças de famílias pobres que tiveram acesso à educação infantil de qualidade conquistam na vida adulta salários, em média, 25% maiores do que aquelas que não tiveram essa oportunidade. Em contrapartida, crianças que não tiveram acesso à educação infantil de qualidade têm maior probabilidade de se tornarem adultos pobres. Ou seja, além da importância no nível individual, a falta de acesso à educação infantil gera impactos sociais, por se tratar de um elemento que contribui para a desigualdade de renda e para a perpetuação intergeracional da pobreza (FMCSV, 2020).

Baixo nível de cobertura

Em reconhecimento da importância da educação infantil e da urgência em se expandir a cobertura, o PNE estabeleceu como sua meta 1 “ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos

até o final da vigência deste PNE”⁵ (Brasil, 2014, p. 3). Compromisso similar também foi feito em âmbito internacional. A meta 4.2 dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)⁶ no Brasil prevê que até 2030 “todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário” (Nações Unidas Brasil, c2024, p. 1).

Nos últimos anos, a oferta de vagas em creches aumentou significativamente no Brasil. Em 2009, havia 1.775.794 vagas. Em 2019, eram 3.879.681, um aumento de 88,5%. A maior parte dessa expansão está concentrada na rede pública.⁷ Esse aumento foi fruto, em larga medida, de políticas públicas, como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos de Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), além da edição do PNE, que estabeleceu metas para a educação infantil. Juntas, essas políticas contribuíram para que a educação infantil entrasse na agenda de

5 O PNE foi instituído pela Lei 13.005, de 26 de junho de 2014, e determinou diretrizes, metas e estratégias para a política educacional em todo o país, no período de 2014 a 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm#anexo. Acesso em: 27 mai. 2024.

6 Os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo o Brasil, se comprometeram a adotar a chamada Agenda Pós-2015, na qual trabalharão para cumprir os ODS. Os ODS constituem um plano de ação global para eliminar a pobreza extrema e a fome, oferecer educação de qualidade para todos, proteger o planeta e promover sociedades pacíficas e inclusivas até 2030.

7 Há quatro tipos de redes de ensino: a pública, a privada conveniada, a privada não conveniada e a sem fins lucrativos. Segundo dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2021, a rede pública é a maior delas, respondendo por 73,6% das vagas em 2020.

prioridades da política educacional dos governos federal e municipais (Silva; Dias, 2020).

Apesar da expansão, a cobertura ainda é baixa. Segundo dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2021, apenas 37%⁸ das crianças de 0 a 3 anos estavam matriculadas em escolas em 2019. Isso significa que mais de 5,2 milhões de crianças dessa faixa etária não frequentavam a escola.

Além de insuficiente, a oferta também é desigual. Entre as crianças pertencentes ao quartil mais baixo de renda, apenas 27,8% estavam matriculadas em creches em 2019.⁹ Entre aquelas situadas no quartil mais alto de renda, esse percentual era de 54,3%.¹⁰ A desigualdade também é regional. Segundo dados da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV, 2020), a demanda potencial¹¹ por creches atinge 24,6% da população da região Sudeste, enquanto na região Norte representa 41,6% da população.

O assunto tem gerado repercussões jurídicas importantes. A matrícula de crianças com idade inferior a 4 anos não é obrigatória no Brasil. Contudo, segundo o art. 208 da Constituição Federal, é dever do Estado oferecer educação infantil em creches e pré-escola para crianças dessa faixa etária cujos pais desejem

⁸ Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2021.

⁹ Das 903.218 crianças que viviam em famílias pobres em 2017, somente 10,6% estavam matriculadas em creches.

¹⁰ Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2021.

¹¹ Demanda potencial por vagas em creches é o número de crianças não matriculadas porque, apesar de as famílias quererem matricular a criança, não conseguiram efetivar a matrícula por dificuldades como falta de vaga ou falta de unidade próxima da casa da família.

realizar a matrícula. Assim, em setembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que o direito à educação infantil não pode ser negado pelo Poder Público sem justificativa. A decisão¹² é de aplicação imediata e de repercussão geral. Diante disso, a solução deve ser aplicada a mais de 28 mil processos que tratam da mesma controvérsia e cujas tramitações estavam suspensas aguardando decisão do STF. A decisão pode gerar a aplicação em cascata de multas aos municípios alvos de processos judiciais que não consigam cumprir a decisão e garantir vagas nas creches.

Atender à demanda por vagas em creches requer um grande esforço de expansão da oferta pelos municípios brasileiros. Seria necessária a criação de mais de 1,3 milhão de vagas apenas para atingir a meta 1 do PNE. Segundo estimativas do CNM, isso pode custar R\$ 37,4 bilhões por ano para os cofres municipais.¹³ Para atingir 100% de cobertura, seriam necessários R\$ 120,5 bilhões.

Diante de tamanho desafio, é necessário buscar estruturas de apoio ao investimento e alternativas que se adequem a diferentes realidades. O investimento direto dos governos municipais e estaduais, inclusive com apoio do Governo Federal, sempre será necessário e é um aspecto fundamental da Constituição brasileira. Uma alternativa à disposição dos municípios é promover esses investimentos por meio de PPPs.

12 A questão foi discutida no Recurso Extraordinário (RE) 1008166, interposto pelo município de Criciúma (SC), que contestou uma decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que obrigava o município a assegurar a vaga em creche para uma criança menor de 6 anos.

13 Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/decisao-do-stf-sobre-creches-pode-impactar-municipios-em-r-120-5-bilhoes-e-afetar-todas-as-etapas-de-ensino>. Acesso em: 30 nov. 2022.

PPP em educação

O que são PPPs?

No âmbito nacional, a Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, define parceria público-privada como contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários (quando existente), contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a administração pública é a usuária direta ou indireta, não havendo cobrança de tarifa aos usuários (esse é o caso de PPPs educacionais).

Uma definição mais prática é apresentada pelo PPP Knowledge Lab:¹⁴

Um contrato de longo prazo entre uma parte privada e uma instituição de governo para a fornecimento de um ativo ou prestação de um serviço, na qual a parte privada é responsável por parte relevante dos riscos e pela gestão e na qual a remuneração é ligada à performance¹⁵ (World Bank, 2017, p. 18, tradução nossa).

¹⁴ O PPP Knowledge Lab é uma plataforma de disseminação de informação sobre PPPs criada a partir de uma parceria entre Banco Mundial, Asian Development Bank (ADB), European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), BID e Islamic Development Bank (IsDB), com o apoio da Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

¹⁵ Original: “A long-term contract between a private party and a government entity, for providing a public asset or service, in which the private party bears significant risk and management responsibility, and remuneration is linked to performance”.

Esse modelo contrasta com o “tradicional”, em que governos contratam um empreiteiro para a fase de construção do projeto. A operação das instalações e a responsabilidade pela prestação de serviços permanecem com os departamentos e/ou agências do governo. Nesse modelo, o custo de investimento do projeto é normalmente financiado por recursos orçamentários do poder concedente.

Muitas PPPs envolvem a construção de ativos novos (projetos *greenfield*). Outras envolvem apenas reforma ou a revitalização de ativos existentes (projetos *brownfield*). Mas uma característica central às PPPs é envolver o agrupamento de múltiplas fases ou responsabilidades de um projeto em um único contrato (World Bank, 2017).

As responsabilidades típicas incluem: *design* (o desenvolvimento do projeto, desde o nível conceitual até o executivo); construção ou reforma; financiamento (normalmente, é exigido que o parceiro privado levante os recursos financeiros necessários para a construção ou reforma por meio de capital próprio ou de terceiros); manutenção (preventiva ou extraordinária, de modo a preservar o funcionamento do ativo de acordo com parâmetros predefinidos por toda sua vida útil); e operação (o escopo de serviços incluídos na operação do ativo pode variar significativamente e será abordado no item “Escopo dos serviços a serem prestados”).

As PPPs do setor de educação, operacionais ou ainda em estruturação no Brasil, normalmente envolvem construção/reforma, financiamento, manutenção e operação, mas com variações entre esses parâmetros. Além disso, não incluem serviços pedagógicos, os quais permanecem sob responsabilidade do poder concedente (esse tópico será explorado no item “Escopo dos serviços a serem prestados”).

PPPs bem estruturadas permitem o alinhamento de interesses entre o Poder Público e o parceiro privado. Há pelo menos três mecanismos pelos quais isso se dá. Primeiramente, a empresa responsável pela construção do ativo geralmente também é responsável por sua operação e manutenção. Dessa forma, há incentivos para que a construção seja feita de forma a gerar menores custos operacionais e de manutenção, seja pelo uso de materiais de melhor qualidade, tecnologias mais modernas ou por inovações no projeto (pode ser dada a ele a liberdade de fazer alterações no projeto de acordo com certos parâmetros, pois o foco é a prestação do serviço final, e não o projeto de arquitetura ou engenharia). Em segundo lugar, o parceiro privado só começa a receber sua remuneração (as contraprestações pagas pelo poder concedente) quando o ativo estiver operacional. Desse modo, ele é incentivado a concluir as obras o quanto antes. Por fim, o valor da contraprestação paga em uma PPP varia conforme a aferição do nível de qualidade do serviço prestado. Isso significa que se o serviço for prestado com desempenho inferior ao estipulado no contrato, o parceiro privado recebe menos. Assim: (i) fica estabelecido desde o início da concessão o que o Poder Público espera do concessionário e o que ele entende como bom desempenho; e (ii) caso o concessionário tenha um desempenho ruim, não é necessário nenhum processo administrativo e/ou judicial para que ele seja penalizado, pois a redução na remuneração é aplicada automaticamente na contraprestação seguinte, conforme parâmetros definidos no contrato, evitando os riscos e o tempo associados a processos administrativos e/ou judiciais comuns a obras públicas com problemas de qualidade ou de prestação do serviço.

Prós e contras

Ainda não há avaliações de impacto suficientes que comprovem ganhos de aprendizagem dos alunos em unidades construídas e operadas em regimes de PPPs no Brasil. Contudo, há evidências que mostram que esse tipo de estrutura pode oferecer diversas vantagens, como:

(i) os prazos de construção tendem a ser mais curtos e previsíveis

Com relação ao prazo de construção, estudo realizado por Rodrigues (2015) registrou que, por meio de parceria público-privada, as obras realizadas pela PPP de educação de Belo Horizonte¹⁶ tiveram duração média de 11 meses, tempo 45% menor se comparado a uma obra realizada pelo modelo de contratação tradicional, que tem duração média de vinte meses. Além disso, Rodrigues demonstra que 79% das unidades contratadas da maneira tradicional avaliadas em seu estudo foram entregues fora do prazo contratado de 13 meses, enquanto nenhuma das 27 unidades da PPP de Belo Horizonte foi entregue fora do prazo.

(ii) os investimentos são financiados pelo parceiro privado.

Nas PPPs, o concessionário é remunerado por meio de contraprestações periódicas (normalmente mensais), recebidas ao longo do período da PPP. O parceiro privado financia e realiza o investimento e o ente público começa a pagar as contraprestações mensais após os ativos entrarem em operação. Ou seja, a PPP viabiliza a realização dos investimentos e a entrada em operação antes de qualquer desembolso do Poder Público. Com isso, antecipa-se a construção

¹⁶ A PPP de educação de Belo Horizonte foi estruturada pelo BNDES em 2013 e até junho de 2023 era a única PPP no setor educacional em operação no país.

de equipamentos públicos para os quais não haveria recursos públicos disponíveis. Um caso ilustrativo é o de Recife (PE). De acordo com os resultados do censo escolar de 2022, Recife tinha 7.466 vagas de creche e 14.030 vagas na pré-escola na rede municipal (Inep, 2020). Em janeiro de 2023, o município realizou a consulta pública de uma PPP para a construção e operação não pedagógica de quarenta unidades de ensino infantil, que envolverá a criação de 5.372 vagas de creches (todas em período integral). Ou seja, em um prazo de apenas dois anos,¹⁷ a PPP aumentará em 72% a oferta de vagas de creches da rede municipal, sendo que os custos para o Poder Público só incidirão após a entrada em operação das creches.

(iii) a qualidade do serviço prestado tende a ser mais alta

Incentivos presentes nos contratos de PPP estimulam a prestação de serviços em padrão mais elevado do que em contratações públicas tradicionais. A qualidade dos serviços prestados pela PPP é monitorada periodicamente por um verificador independente, com base em indicadores definidos no contrato de concessão, e a remuneração do concessionário é atrelada ao cumprimento desses indicadores e ao nível dos serviços prestados. Isso significa que eventuais problemas na qualidade da prestação do serviço impactam a remuneração do parceiro privado quase imediatamente, sem a necessidade de ações judiciais ou atos administrativos do poder concedente. Rodrigues (2015) mostra que, no caso de Belo Horizonte, a PPP supera as unidades operadas diretamente pela prefeitura em diversos serviços, como manutenção, apoio administrativo, limpeza e higiene, disponibilidade de materiais, entre outros. Além disso, quase 80% dos diretores reportaram estar satisfeitos com a manutenção

17 Prefeitura de Recife. Disponível em: <https://desenvolvimentoeconomico.recife.pe.gov.br/consulta-publica-creches>. Acesso em: 15 maio 2023.

da infraestrutura escolar, enquanto em unidades tradicionais, esse percentual é de cerca de 35% (Rodrigues, 2015).

Nesse aspecto, é importante mencionar que a boa infraestrutura escolar tem impactos positivos sobre a aprendizagem. Barrett e outros (2019) destacam a existência de associação positiva das características de infraestrutura da unidade educacional com a qualidade das interações e práticas pedagógicas, bem como da manutenção da saúde dos alunos e professores.

(v) há transferência relevante de risco para o parceiro privado.

O pagamento das contraprestações começa apenas quando os ativos estão operacionais. Ou seja, os riscos relacionados a atrasos ou sobrecustos de construção são alocados no parceiro privado.¹⁸ Além disso, também são de responsabilidade do parceiro privado os riscos relacionados à manutenção, à adequação das infraestruturas para a prestação dos serviços, em alguns casos, às desapropriações e aos licenciamentos necessários, entre outros.

(vi) gestão de contratos mais eficiente pela Secretaria de Educação

A PPP concentra em um único contrato diversos serviços que já costumam ser terceirizados nas instituições de ensino públicas, como manutenção, *help desk*, vigilância, lavanderia e rouparia, limpeza, jardinagem, controle de pragas e compra de equipamentos e mobiliário. Contudo, esses serviços normalmente são contratados por meio de contratos individuais, que precisam ser relicitados pelo menos a cada cinco anos (conforme a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993), gerando

¹⁸ Uma exceção são os riscos associados à desapropriação de terrenos. Normalmente essa é uma etapa alocada ao Poder Público e que pode impactar diretamente o prazo de construção.

significativo ônus administrativo para o poder concedente, tanto em relação à gestão desses contratos quanto à necessidade de realização de licitações recorrentes. Embora os contratos de PPP sejam mais complexos do que os contratos tradicionais, como a PPP tem prazo mais longo e engloba diversas unidades escolares e inúmeros serviços, é esperado que ela aumente significativamente a eficiência do Poder Público na gestão contratual.

(vii) a PPP libera a diretoria da escola de preocupações com assuntos administrativos, permitindo que ela concentre sua atenção nas atividades pedagógicas da escola

Com a concentração da prestação dos serviços no parceiro privado, os diretores são desonerados de atividades administrativas e podem se dedicar mais às atividades pedagógicas. Rodrigues (2015) identificou que os diretores de unidades educacionais da PPP têm 25% mais tempo que os diretores de unidades do modelo tradicional.

Apesar dos benefícios listados, vale ressaltar que PPPs também podem apresentar algumas desvantagens em relação à construção de escolas por meio da contratação pública tradicional.

A estruturação de um contrato de PPP é mais complexa do que a contratação pública convencional, pois envolve trâmites longos, incluindo a realização de consulta pública, audiência pública, análise por tribunal de contas, entre outros. Com isso, a estruturação de uma PPP pode levar um tempo maior do que uma licitação pública tradicional (embora uma vez superado esse período, o prazo de construção seja menor). Nos moldes atualmente praticados, dificilmente uma PPP é estruturada e licitada em menos de um ano.

Outra consequência dessa complexidade são custos de transação mais altos do que os apresentados pela contratação pública tradicional. Além disso, os benefícios gerados pela PPP tendem a ser maiores quanto maior for sua escala. Diante disso, projetos de PPP requerem uma escala mínima para se viabilizarem, a qual pode ser maior do que a existente em diversos municípios brasileiros.

Por fim, bons projetos de PPP demandam um grau relativamente elevado de capacidade estatal. Para a estruturação de um bom projeto, é necessário que o Poder Público disponha de informações detalhadas sobre a operação das suas unidades escolares, que suas equipes tenham conhecimento sobre os principais aspectos do projeto (pedagógico, financeiro, imobiliário, legal, político etc.) e disponibilidade para apoiar e fornecer diretrizes durante a estruturação. Posteriormente à licitação, é preciso que os entes públicos tenham capacidade para gerenciar um contrato com indicadores de desempenho, estrutura de garantias e meios de pagamento sofisticados. Por fim, é preciso que o poder concedente tenha uma institucionalidade sólida, que garanta o respeito a contratos por longos períodos, independentemente da alteração dos grupos políticos incumbentes, ao longo da vida da PPP.

A consequência prática dessas características é que PPPs não são adequadas à realidade de todas as localidades e não devem ser utilizadas indiscriminadamente. Estados e municípios que não apresentem escala e capacidade de gestão suficientes terão mais dificuldade em estruturar esses projetos e, ainda que consigam levar os projetos a leilão, serão menos atraentes para os investidores, colocando o projeto em risco.

Principais desafios para estruturação de PPPs de educação

A estruturação de PPPs educacionais enfrenta desafios significativos. Dados da consultoria Radar PPP mostram que 41 projetos de PPP no setor educacional foram iniciados no Brasil até janeiro de 2023. Contudo, no momento da elaboração deste artigo, há apenas um projeto operacional e um contratado em fase de construção, visto que a maioria foi suspensa ou está em fase de estruturação. O alto índice de mortalidade desses projetos pode ser explicado, pelo menos em parte, pelas complexidades inerentes à sua estruturação. Até o momento da elaboração deste artigo, o BNDES tinha participado da estruturação de cinco projetos: apenas um deles está em operação, dois foram cancelados e outros dois ainda estão em estruturação, conforme apontado na primeira seção. Esta seção apresenta alguns dos principais aprendizados e desafios para estruturação de uma PPP de educação infantil no Brasil.

Terrenos

A questão fundiária é, sem dúvida, um dos principais desafios para a estruturação de PPPs, que envolve a construção de novas unidades educacionais. A implantação dessas escolas requer terrenos disponíveis onde haja demanda por vagas, frequentemente em áreas adensadas. Além disso, os terrenos devem obedecer a critérios específicos (tamanho, largura, declividade, condições de acesso, disponibilidade de conexão elétrica e de água e esgoto etc.), o que torna sua prospecção desafiadora. Por se tratar de tema complexo, com alto potencial de impacto sobre o cronograma de implantação

e sobre a viabilidade do projeto, a identificação e a disponibilidade de terrenos são aspectos críticos para esses projetos.

As novas unidades podem ser construídas em terrenos públicos ou privados. No entanto, terrenos privados precisam ser desapropriados. Além de caras, desapropriações geram impactos políticos e envolvem riscos de judicialização, com consequências imprevisíveis sobre o cronograma do projeto, principalmente quando realizadas após a assinatura do contrato da PPP. Diante disso, é desejável que o uso de terrenos públicos seja maximizado. Contudo, terrenos públicos aptos e disponíveis normalmente são raros, e os existentes são disputados por diferentes projetos/ usos, de distintas pastas da prefeitura.

Mesmo quando há terrenos (públicos ou privados) com as condições necessárias, é preciso atentar para a regularidade deles. Muitos municípios têm pouco controle sobre a propriedade dos imóveis. Os cadastros fiscais frequentemente não estão atualizados e é comum a existência de terrenos sem matrícula, cuja propriedade é desconhecida. Há casos também de terrenos que não têm endereço, dificultando sua localização em registros públicos ou cartoriais. A experiência do BNDES mostra que alguns municípios não têm nem mesmo a lista completa dos imóveis de propriedade da própria prefeitura.

A questão fundiária, principalmente quando envolve desapropriação, é uma das principais fontes de percepção de risco para investidores. É o que mostram estudos de *market sounding* com potenciais investidores realizados no âmbito da estruturação de PPPs de educação pelo BNDES. Em um desses projetos, a questão fundiária foi considerada o tópico mais crítico pelas empresas consultadas,

destacado por sete das oito instituições entrevistadas. Houve consenso de que, idealmente, os terrenos devem estar indicados e desimpedidos para construção antes mesmo da licitação, de modo a afastar riscos de atraso no início das obras (que pode impactar o início das receitas e, logo, o retorno do investidor). Contudo, raramente isso é possível. Logo, é necessário construir modelos que tratem dos riscos associados à disponibilização de terrenos. Soluções potenciais incluem disponibilizar uma parcela dos terrenos de partida e deixar outra para desapropriação pelo parceiro privado; prever prazos contratuais adequados para a desapropriação; prever a desapropriação pelo parceiro privado, colocando um *cap* para o custo, entre outros. Em geral, investidores preferem que os custos (e, logo, os riscos de mercado) das desapropriações sejam alocados ao poder concedente.

Na PPP de creches de Belo Horizonte, na data da assinatura do contrato de concessão, de um total de 35, apenas oito terrenos eram de propriedade do município, três tinham seu processo de desapropriação finalizado e 24 estavam em processo de desapropriação, que seria realizada pela prefeitura. Em reuniões feitas em 2022 com a equipe do BNDES, membros da prefeitura e da concessionária indicaram que o grande número de desapropriações não concluídas gerou atrasos significativos para o início das obras, causando prejuízos para o parceiro privado e para a população.

Diante do exposto, é importante iniciar a avaliação da disponibilidade de terrenos já nas fases iniciais da estruturação dos projetos de PPPs educacionais, podendo ser, inclusive, um critério chave para a prospecção de novos projetos.

Engajamento com poder concedente

Relacionamento com a equipe da prefeitura

É cada vez mais comum que unidades federativas interessadas em desenvolver uma carteira de PPPs criem unidades dedicadas a parcerias com o setor privado (como secretarias ou empresas de parcerias). Isso acarreta uma série de benefícios, como ganhos de escala, padronização em processos e documentos licitatórios e, principalmente, aumento do grau de maturidade das discussões sobre PPPs no âmbito da prefeitura. Não obstante, o engajamento e o apoio dos órgãos responsáveis pela prestação do serviço objeto da PPP (no caso da educação infantil, normalmente é a Secretaria de Educação) são fundamentais para garantir a qualidade dos estudos e a aderência aos objetivos do ente público e, logo, para o sucesso do projeto.

A qualidade de um projeto de PPP depende fortemente da disponibilização de informações pelas equipes setoriais. Essas equipes detêm informações chave para os estudos e conhecem os detalhes da operação que dificilmente podem ser capturados por análises documentais ou visitas. Por exemplo, para o estudo de demanda, as secretarias de educação normalmente têm dados mais detalhados e atualizados do que os disponibilizados nas bases de dados nacionais. O diagnóstico técnico-operacional e a modelagem financeira não podem ser realizados sem dados de custos e escopo dos contratos de prestação de serviços prestados nas escolas existentes na rede municipal (como alimentação, lavanderia, limpeza e conexão de internet), que normalmente não estão disponíveis em bases de dados públicas. Portanto, o engajamento das equipes da Secretaria de Educação é fundamental para a execução do estudo, para as diversas

tomadas de decisão necessárias ao longo da estruturação e, posteriormente, para o acompanhamento devido do projeto.

Esse engajamento não diz respeito apenas aos órgãos setoriais diretamente relacionados com o projeto, pois a estruturação de uma PPP é um estudo multissetorial, que depende de diferentes unidades do Poder Público para ser executado com qualidade, visto que, além das questões educacionais, envolve aspectos orçamentários, ambientais, políticos, entre outros. Assim, a indicação clara de compromisso político com o projeto e o engajamento dos tomadores de decisão do primeiro escalão são fundamentais, sem os quais um projeto não deve ser iniciado. Sem esse engajamento, os projetos tendem a sofrer atrasos significativos, devido à demora na tomada de decisão, podem ser objeto de disputa política entre grupos contrários ao projeto e podem não ter a força política necessária para superar etapas politicamente mais críticas, como aprovação de leis, consultas públicas e análise de órgãos de controle.

Por fim, nos casos de PPPs com escopo não pedagógico (ver item “Escopo dos serviços a serem prestados”), para garantir esse engajamento, é importante esclarecer aos diversos *stakeholders* que o projeto de PPP não é o mesmo que privatização e que o ensino nas unidades continuará público, gratuito e de responsabilidade da prefeitura.¹⁹

Calendário eleitoral

A proximidade das eleições tende a impactar significativamente o desenvolvimento do projeto. É comum que a atenção das equipes

¹⁹ Sobre esse aspecto, Rosa (2017) faz um belo relato sobre o processo de entendimento e superação das resistências iniciais da então Secretária de Educação de Belo Horizonte (ex-professora e diretora escolar) em relação à PPP educacional do município.

e as prioridades de governo estejam cada vez mais voltadas para as eleições nos meses anteriores ao período eleitoral. Isso torna mais difícil conciliar a agenda dos profissionais da prefeitura com a agenda do projeto.

Além disso, após as eleições, a troca de equipes é comum mesmo se o incumbente for reeleito. Mudanças de equipes podem causar grandes prejuízos para o projeto. É necessário que o novo grupo se familiarize com o projeto e, frequentemente, que seja convencido de seus benefícios. Além disso, quando há troca de governo, não raramente projetos do governo anterior são interrompidos por questões políticas, sem a devida avaliação de mérito. Diante disso, idealmente, seria importante que as PPPs começassem a ser estruturadas com suficiente antecedência em relação ao calendário eleitoral. Os primeiros passos devem ser tomados nos primeiros anos de governo, de modo que haja tempo suficiente para contratação do estruturador, realização de estudos, licitação e entrega das primeiras unidades educacionais ainda no mesmo mandato.

Garantias

A estruturação de um sistema de garantia de pagamento da contraprestação (e demais obrigações do poder concedente) é um dos principais desafios para a implementação de projetos de concessão administrativa. Passados quase vinte anos da promulgação da Lei 11.079/2004, a questão não foi equacionada de maneira adequada e transversal de modo que viabilizasse sua aplicação para os diversos setores.

A importância de um sistema robusto de garantias se dá justamente pela estrutura de um projeto de PPP, em que tipicamente o parceiro privado realiza o investimento no início do projeto e este é

amortizado ao longo de todo o prazo de concessão. A interrupção nos pagamentos põe em risco o capital investido pelo parceiro privado no início do projeto e a remuneração do capital investido, o que pode levar o parceiro privado a restrições de liquidez, além de causar o risco de interrupção dos serviços para a população. Sem a segurança de que os pagamentos serão respeitados, o projeto não é capaz de atrair bons parceiros privados.

A questão também afeta a capacidade do projeto em levantar financiamento. Como aponta Villen (2021), financiamentos de longo prazo são pilares importantes de projetos de PPP, pois auxiliam no alinhamento de incentivos ao envolver instituições financeiras que auxiliarão indiretamente os entes públicos no acompanhamento e na exigência de *performance* e saúde financeira dos projetos. Ao mesmo tempo, financiamentos são importantes para o parceiro privado, pois permitem aumentar a taxa de retorno dos acionistas. Desse modo, é comum e desejável que se observe uma considerável alavancagem nesse tipo de projeto.

O pagamento das prestações do financiamento depende do pagamento das contraprestações pelo poder concedente. Visando o isolamento de riscos, projetos de PPP pressupõem que o contrato seja desempenhado por uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), a qual tem como única finalidade a execução do contrato de concessão (evitando, assim, que riscos associados a outras atividades do mesmo grupo econômico comprometam o projeto). Com isso, no caso das PPPs educacionais, normalmente, o recebimento da contraprestação é a única fonte de recursos possível para o pagamento dos financiamentos ao longo do projeto. Nesse contexto, uma estrutura de garantias que propicie segurança ao recebimento

das contraprestações é condição necessária para obtenção de financiamentos de longo prazo.

No histórico brasileiro, os principais riscos de não pagamento da contraprestação estão relacionados ao processo orçamentário do setor público (risco orçamentário), a mudanças de governo (risco político) e, em última instância, ao fato de que os valores devidos pelo Poder Público em eventual interrupção do contrato se tornam precatórios, com a notória dificuldade de recebimento. Pode-se observar que esses riscos estão relacionados. Assim, um novo governo que, por alguma razão, não queira continuar com a PPP ou apenas não queira fazer os pagamentos devidos, pode se valer das possibilidades abertas pelo processo orçamentário para não realizar pagamentos.²⁰

Ribeiro e Prado (2007) apresentam uma síntese bastante ilustrativa dos riscos relacionados ao processo orçamentário, dividindo-os em dez categorias, correspondentes a cada etapa do processo orçamentário, desde a elaboração da Lei Orçamentária Anual até o efetivo pagamento pelo setor público:

- (i) risco de não haver previsão orçamentária para o pagamento das contraprestações públicas; (ii) risco de o órgão contratante, apesar da previsão orçamentária, não realizar o empenho em face do decreto de contingenciamento; (iii) risco de o órgão contratante, por vontade

²⁰ A título de exemplo, pode-se observar o caso do VLT do Rio de Janeiro. Após a mudança na gestão em 2019, a prefeitura optou unilateralmente por deixar de pagar as contraprestações, alegando que “o contrato de concessão do VLT assinado na gestão anterior” teria graves problemas. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/sem-receber-da-prefeitura-vlt-pode-parar-de-circular-23538623>. Acesso em: 27 mai. 2024.

própria, simplesmente não empenhar o montante destinado ao pagamento das contraprestações públicas, a despeito do adimplemento das obrigações do parceiro privado e da ausência de contingenciamento; (iv) risco de que, uma vez empenhada, o órgão contratante não proceda à liquidação da despesa; (v) risco de, mesmo empenhada e liquidada, a despesa não ser efetivamente paga, por ultrapassar o limite financeiro anual para pagamentos, sendo contabilizada como “Restos a Pagar” para o ano seguinte; (vi) risco de o órgão contratante, por vontade própria, simplesmente não realizar o pagamento, embora lhe seja possível em face do limite financeiro estabelecido, com a consequente contabilização em “Restos a Pagar” para o exercício seguinte; (vii) risco de se encerrar o exercício financeiro sem o efetivo pagamento, por ausência de tempo hábil para as providências necessárias, sendo contabilizada também como “Restos a Pagar”; (viii) risco de não-pagamento de despesas contabilizadas em “Restos a Pagar” até 31 de dezembro do ano subsequente, com o consequente cancelamento da inscrição; (ix) risco de, em caso de cancelamento da inscrição em “Restos a Pagar”, não-previsão de dotação orçamentária destinada a despesas de exercícios anteriores; e, por fim, (x) mesmo havendo a previsão por último referida, risco de impossibilidade de pagamento em face de sujeição ao limite financeiro de pagamentos (Ribeiro; Prado, 2017, p. 207).

Conforme mencionado, o risco político decorre diretamente da discricionariedade imbuída em todas essas etapas, abrindo-se margem para a não realização do pagamento.

Nesse contexto, fica evidente a relevância de um sistema de garantias robusto que dê segurança ao recebimento dos valores devidos pelo poder concedente ao longo da duração da PPP. Contudo, estruturar esse sistema acarreta alguns desafios.

A Lei 11.079/2004 (Lei de PPPs) prevê as seguintes modalidades de garantia em seu art. 8º:

- I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;
- II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;
- IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras;
- V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;
- VI – outros mecanismos admitidos em lei (Brasil, 2004, p. 5).

Apesar desse rol de previsões, diversos fatores contribuem para tornar difícil a estruturação de um mecanismo de garantias funcional. Por um lado, a impenhorabilidade dos bens públicos restringe significativamente o leque de possibilidades. Por outro, o elevado montante a ser garantido (considerando-se o objetivo de assegurar o pagamento das contraprestações ao longo do projeto, e não apenas o investimento) torna muito alto o custo de mecanismos como

fundos garantidores, seguro-garantia ou fiança de organismos multilaterais, praticamente inviabilizando sua utilização.

Nesse contexto, a vinculação de receitas vem se consolidando como a principal solução para estruturação de garantias de PPPs no Brasil. Nesse sistema, o pagamento da contraprestação é lastreado em um fluxo de recebíveis do Poder Público, o qual passa a ser total ou parcialmente vinculado para o pagamento das contraprestações ao concessionário. Em contraste com fundos garantidores, essa opção permite que a estrutura de garantias seja montada sem imobilizar grandes somas ou apresentar custos muito elevados para o Poder Público.

A vinculação de recebíveis é prática comum em operações na modalidade *project finance* e tem sido utilizada em projetos de concessão de diversos setores e em praticamente todos os projetos recentes, como as PPPs de iluminação pública de Petrolina, Vila Velha, Caruaru, Jaboatão dos Guararapes e Curitiba, as PPPs de saneamento do Ceará e as PPPs de presídios de Santa Catarina e Rio Grande do Sul,²¹ além da PPP de educação de Belo Horizonte.

Uma alternativa para o funcionamento da vinculação de recursos foi criar um sistema em que o Poder Público não consiga deixar de pagar a contraprestação, caso o serviço esteja sendo prestado conforme o contrato. Para isso, a solução mais comum é a implementação de um sistema de contas (*escrow account*) de titularidade do Poder Público (mas não movimentável por este) e administrado por um agente financeiro. Tal agente assume o compromisso de realizar os pagamentos necessários, independentemente de autorização

21 Mais detalhes sobre esses projetos e mais exemplos de projetos de PPPs podem ser encontrados no Hub de Projetos do BNDES (<https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/>)

adicional do Poder Público, conforme previsto em um contrato de administração de contas, assinado pelo agente financeiro, poder concedente e concessionário. Em alguns setores, como iluminação pública, o pagamento ordinário da contraprestação é realizado diretamente pelo agente financeiro, utilizando os recursos vinculados. Contudo, pode-se prever que o pagamento seja feito pelo agente financeiro apenas em caso de inadimplência do pagamento ordinário da contraprestação.²²

Tipicamente, esse mecanismo é estruturado por meio de três instrumentos:

- i. promulgação de lei determinando a vinculação de uma parcela de um fluxo de recursos (ou totalidade, no caso de fluxos específicos como a Contribuição para Iluminação Pública), prevendo a realização de pagamentos por um agente financeiro de maneira automática (independentemente do acionamento pelo Poder Público);
- ii. contrato de concessão, entre o Poder Público e a concessionária, prevendo as condições gerais e da abertura e manutenção da *escrow account* e do funcionamento das garantias; e
- iii. contrato entre o Poder Público, o agente financeiro e a concessionária, disciplinando o funcionamento do sistema e as condições em que são realizados os pagamentos pelo agente financeiro, esclarecendo que, nas condições previstas, o pagamento é feito sem que seja

²² Isso mitiga o risco de eventual contestação de que o sistema de garantias da PPP viola o rito previsto na Lei Orçamentária.

necessário nenhum tipo de autorização por parte do Poder Público.

Em qualquer caso, é fundamental que o agente tenha acesso aos recursos antes que o Poder Público possa gastá-los, inviabilizando, assim, o pagamento da contraprestação.

Apesar de não ser um tema específico de garantias, vale mencionar que também é fundamental que a definição do valor da contraprestação a ser pago, por meio da aferição dos indicadores de desempenho, seja realizada de maneira independente, idealmente por um verificador independente. Isso ajuda na solução de controvérsias sobre o cumprimento dos indicadores.

A seguir, são apresentadas três estruturas de garantias hipotéticas para projetos de educação, considerando a vinculação de recursos do Fundeb, do salário-educação e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Quota salário-educação (QSE)

Os repasses da quota salário-educação (QSE) é um dos melhores recursos setoriais para garantir PPPs de educação, pois sua regulamentação é bastante flexível. Contudo, a grande maioria dos entes, principalmente a nível municipal, apresenta baixa arrecadação de QSE, insuficiente para custear as despesas de uma PPP, o que dificulta sua utilização.

Dois projetos utilizam a QSE como base de sua estrutura de garantias: a PPP de educação de Belo Horizonte e a PPP dos Centros Educacionais Unificados (CEU) de São Paulo, mas apenas o primeiro está em operação até o momento da elaboração deste artigo. No caso de Belo Horizonte, cujo contrato foi assinado em 2012,

a estrutura de garantias originalmente previa a vinculação de fluxo de recebíveis da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa/MG).²³ Nesse caso, a utilização da QSE foi adicionada ao contrato posteriormente como garantia principal, viabilizando a liberação das garantias originais. Para sua viabilização, foi aprovada a Lei Municipal 11.160, de 21 de março de 2019,²⁴ assim como foram assinados aditivos aos contratos de concessão e com o agente de custódia.²⁵ Não há notícias de que o mecanismo tenha sido acionado até o momento.

Com relação à PPP dos CEUs de São Paulo, cujo contrato foi assinado em outubro de 2022, a estrutura de garantias é bastante enxuta. Ela prevê uma estrutura de contas vinculadas, sendo uma conta garantia penhorada à SPE com o depósito de seis contraprestações mensais, e sua principal garantia é a vinculação da QSE, que preenche a conta garantia caso ela tenha algum valor executado.²⁶

Essa estrutura, com a vinculação preenchendo a conta garantia em caso de execução, tem sido adotada mais amplamente em projetos recentes, inclusive sem a adição de garantias complementares, como se observou na primeira geração de projetos, da qual a PPP de educação de Belo Horizonte faz parte.

²³ Além de outras garantias complementares, como penhor de títulos de titularidade da PBH Ativos e fiança bancária ou seguro-garantia, em valores estabelecidos contratualmente.

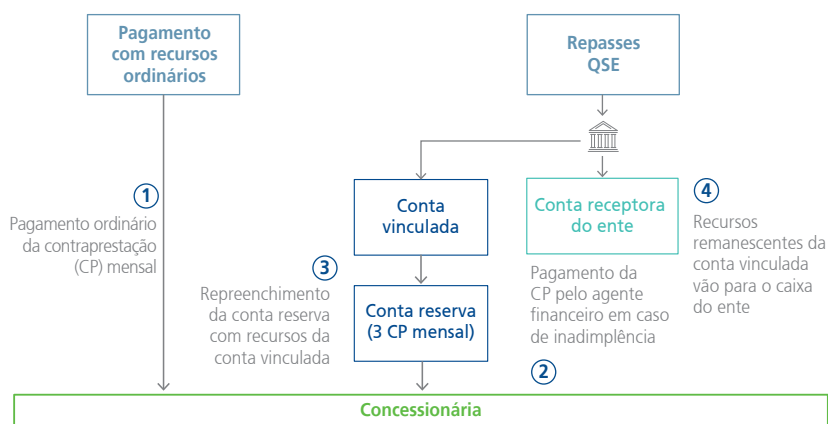
²⁴ <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11160/2019>. Acesso em: 15 nov. 2023.

²⁵ <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/educacao/transparencia/03.2-2ta-contrato-agente-fiduciario-cef.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

²⁶ Documentos disponíveis em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao-projetos/novos_ceus/contrato/index.php?p=336806. Acesso em: 15 nov. 2023.

Assim, pode-se afirmar que a estrutura abaixo descrita já é, até certo ponto, testada e funcional e propicia a segurança necessária para uma PPP de educação.

Figura 1 • Fluxo de recursos com vinculação da QSE



Fonte: Elaboração própria.

FPM e FPE

Projetos de diversos setores utilizam o FPM e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) em suas estruturas de garantias. Um caso notório é o do estado da Bahia, que segrega um percentual do FPE autorizado em lei, o qual é repassado mensalmente para a Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia) para realização de pagamento da carteira de PPPs do estado.

Apesar da utilização desses recursos em diversos projetos, há controvérsias em relação à segurança efetivamente conferida à estrutura de garantias. FPM e FPE têm utilização ampla, para qualquer finalidade orçamentária, podendo, inclusive, ser dados como garantia a operações financeiras. Assim, em cenários de restrição fiscal

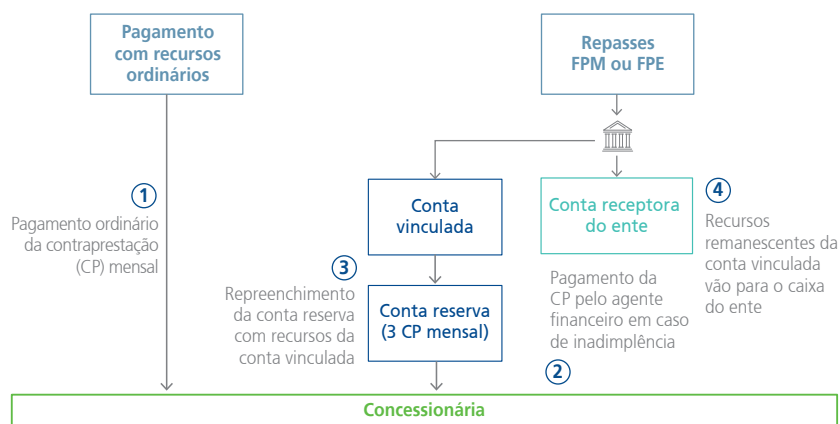
aguda, pode ocorrer a corrida na execução orçamentária por diversos setores dentro dos entes públicos, além da execução das garantias associadas a esses recursos, gerando incerteza em relação à sua execução no âmbito das PPPs.

Nesse contexto, entende-se como recomendável a utilização de recursos setoriais (como QSE e Fundeb), que, além de não competir com a aplicação em outros setores, geralmente não são dados como garantias a operações de outros setores.

Ainda assim, cabe registrar um modelo típico de garantias utilizando FPM ou FPE, já que normalmente são os recursos com maior previsibilidade e maior volume de arrecadação para os entes municipais e estaduais, sendo, em alguns casos, a única opção disponível para estruturação de garantias para PPPs.

Em termos de fluxo operacional, o funcionamento do sistema de garantias com vinculação de recursos do FPM ou FPE é muito similar ao sistema utilizando QSE, conforme pode ser visto na Figura 2.

Figura 2 • Fluxo de recursos com vinculação do FPM ou FPE



Fonte: Elaboração própria.

Fundeb

Apesar de ainda não utilizado em projetos em operação, uma estrutura possível de garantias utiliza o Fundeb, com algumas diferenças em relação às estruturas anteriormente apresentadas.

O Fundeb é um fundo exclusivamente destinado à educação básica pública e repassa um volume significativo de recursos para estados e municípios (R\$ 243,8 bilhões em 2022, segundo estimativa apresentada na Portaria Interministerial 6, de 28 de dezembro de 2022, do Ministério da Educação). Embora apenas 30% dos recursos possam ser utilizados para finalidades que não o pagamento de salários de profissionais do setor educacional,²⁷ esses recursos podem viabilizar o pagamento de contraprestações de PPPs de creches.

No entanto, o art. 21 da Lei do Fundeb veda a transferência dos recursos para outras contas – eles devem ser executados diretamente das contas específicas dos entes subnacionais. Essa determinação inviabiliza o uso dos modelos conta garantia apresentados nos itens “Quota salário-educação (QSE)” e “FPM e FPE”, nos quais o recurso passa por uma estrutura de *escrow accounts* (o que é vedado pela referida lei). Contudo, como se verá a seguir, foi desenvolvido modelo alternativo que permite compatibilizar a utilização do Fundeb com o disposto na legislação.

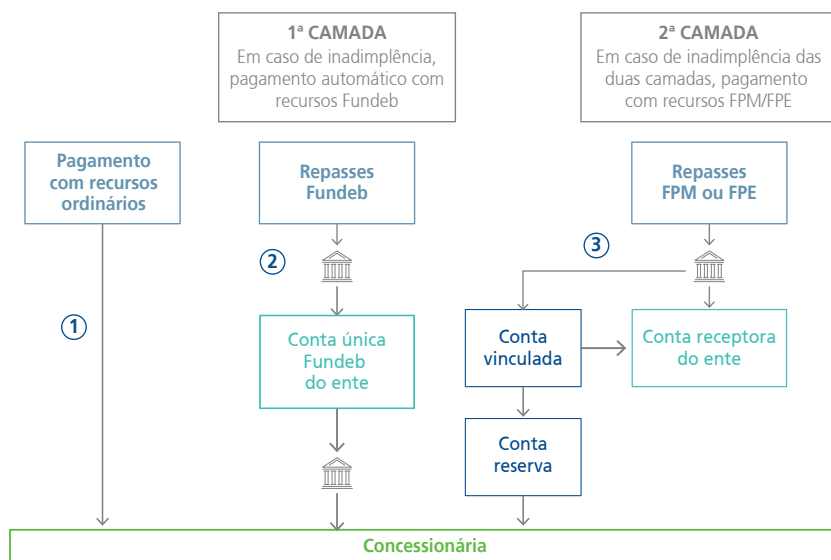
Diante disso, desenvolveu-se modelo alternativo que vai além da utilização de fluxos como garantia. Ele funciona como uma

²⁷ A Lei Federal 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Lei do Fundeb), determina que 70% dos recursos anuais recebidos pelo ente sejam destinados à folha de pagamento de profissionais da educação.

espécie de “débito automático” pelo agente financeiro em caso de inadimplência. Como os depósitos do Fundeb na conta específica são diários, o modelo prevê uma janela, no período do mês de maior arrecadação, durante a qual o agente executa paulatinamente o saldo da conta até perfazer o pagamento devido pelo poder concedente.

Devido ao ineditismo do modelo, e para fazer frente a riscos complementares, pode ser necessária a utilização do FPM como uma segunda camada de garantia, na constituição de conta garantia.

Figura 3 • Fluxo de recurso com “débito automático” do Fundeb e segunda camada



Fonte: Elaboração própria.

- i. Realização do pagamento mensal com recursos ordinários do tesouro.
- ii. Em caso de inadimplência, o pagamento do saldo devedor é realizado por meio de “débito automático” na conta Fundeb do ente. O débito é realizado diariamente em janela temporal preestabelecida (ex.: do dia 20 até o fim do mês, período que tende a ter maior volume de repasse) até a quitação do valor devido ou até o término da janela temporal.
- iii. Concluída a janela temporal, se ainda necessário, é executada a conta reserva, no valor em aberto. A conta é preenchida com recursos do FPM/FPE, seguindo o mesmo fluxo da estrutura de garantia proposta apenas com FPM/FPE.

Custo

Um dos pontos mais debatidos na estruturação de uma PPP de educação é o custo em relação à contratação tradicional. Não é incomum a expectativa de que o valor estipulado por uma PPP seja mais baixo do que o estabelecido pelos entes públicos para prestar serviços educacionais por meio de contratação pública (com o investimento e os contratos sendo realizados diretamente pela prefeitura). Contudo, o custo estimado na estruturação do projeto aparenta ser mais alto, gerando frustração e questionamento acerca da vantajosidade da PPP. Ocorre que a contraprestação da PPP e os custos diretamente observados pelo Poder Público na operação das unidades educacionais da rede pública, por meio de contratações públicas, não são diretamente comparáveis, pelos motivos elencados a seguir:

- i. PPPs normalmente envolvem, além da operação dos ativos, a sua construção. A remuneração por essa construção é diluída nas contraprestações durante o período da PPP. Ao se comparar os custos das duas opções, é importante que sejam considerados não apenas os custos de operação, mas também os de construção das unidades educacionais²⁸ e o custo financeiro em que o Poder Público incorreria caso fosse custear a realização dos investimentos por meio de contratação pública tradicional.
- ii. As PPPs de educação infantil normalmente incluem serviços não oferecidos pela prefeitura. Por exemplo: serviços de vigilância (que usualmente contemplam circuitos fechados de TV e vigilância), de tecnologia da informação (internet banda larga e *wi-fi*, computadores, *notebooks* e serviços de impressão), *help desk*, entre outros.
- iii. Além da diferença de escopo, os incentivos de uma PPP tendem a gerar uma prestação de serviços de qualidade sensivelmente superior (como mencionado anteriormente), dificultando a comparação direta com os serviços prestados pela contratação pública tradicional.
- iv. A PPP também gera economias para o poder concedente por meio da simplificação da gestão. Como dito anteriormente, em uma PPP, o Poder Público precisa gerir um único contrato, que perdura por até trinta anos. Em contrapartida, em contratações públicas tradicionais,

²⁸ Além disso, é comum a existência de sobrecustos em contratações de obras públicas. Flyvbjerg, Holm e Buhl (2002) estimam um sobrecusto médio adicional de 28%, com base em uma amostra de 258 projetos de infraestrutura de diferentes setores em países distintos.

os serviços são fragmentados em diferentes contratos e precisam ser relicitados periodicamente (no mínimo a cada cinco anos), gerando elevados custos administrativos para o poder concedente.²⁹ Uma comparação de valor total das duas modalidades deve levar em consideração essas diferenças de custos de gestão.

- v. O controle de custos do Poder Público é normalmente feito de maneira que não permite que seja observado o custo efetivo que está sendo realizado para a prestação de determinados serviços, gerando vários “custos-sombra” que não aparecem em um levantamento de custos superficiais. Um exemplo é a manutenção de equipamentos que deixa de ser realizada no tempo adequado, gerando custos maiores quando se deterioram.

Não obstante, por determinação da Lei 11.079/2004, e seguindo as boas práticas internacionais, é obrigatória a realização de um estudo de *value for money* (VfM) para a contratação de projetos de PPP no Brasil. O objetivo desse estudo é justamente criar bases comparáveis que permitam avaliar (e fundamentar) a contratação da PPP, estimando qual seria o custo para o Poder Público se prestasse o serviço com escopo e nível de qualidade semelhantes ao que seria prestado pela PPP. Em todos os projetos estruturados pelo BNDES no setor até o primeiro trimestre de 2023, as PPPs de educação apresentaram VfM positivo.

²⁹ Silveira e Ducati (2011) estimam em 4,2% do valor total dos investimentos os custos associados aos procedimentos licitatórios do Poder Público.

Escopo dos serviços a serem prestados

A estruturação de uma PPP envolve uma detalhada modelagem a fim de, entre outros, definir seu escopo. Essa escolha pode impactar a atratividade para empresas privadas, afetando a competitividade do leilão, os ganhos de eficiência que o projeto pode gerar e a adequação às políticas públicas locais, e pode até mesmo inviabilizar a PPP.

Uma primeira definição fundamental de escopo é sobre a inclusão dos serviços pedagógicos. Trata-se de serviços de ensino propriamente dito, prestados por professores, diretores e coordenadores pedagógicos, e incluem, além do cuidado e ensino de crianças e adolescentes, todo o planejamento pedagógico e a escolha do material pedagógico (conforme os limites da legislação aplicável). Já os serviços não pedagógicos incluem tipicamente: administração, manutenção, limpeza, jardinagem, segurança e portaria, compra e preparação das merendas escolares, fornecimento de enxoval, lavanderia, gestão de utilidades (luz, água, gás, telefonia e internet), gestão de resíduos, controle de pragas, tecnologia da informação (TI), impressão, entre outros. Alguns serviços estão em uma zona cinzenta, como aquisição do material didático e de *kits* de sala de aula, uniformes etc.

Com relação aos projetos analisados no âmbito das estruturações realizadas com participação do BNDES, não foi identificado nenhum projeto de PPP no modelo *build-operate-transfer* que tenha os serviços pedagógicos dentro do escopo, no Brasil ou no exterior. Na PPP de Belo Horizonte, todas as atividades relativas ao escopo pedagógico permaneceram sob responsabilidade da prefeitura. Entre outras, PPPs educacionais do Reino Unido, Austrália (Queensland

e Victoria), Alemanha e Uruguai também mantiveram o escopo pedagógico com o Poder Público.

De maneira complementar, sondagens de mercado realizadas no âmbito das estruturações realizadas pelo BNDES indicaram que diversos *stakeholders*, incluindo potenciais investidores, avaliam que a inclusão de serviços pedagógicos eleva significativamente o risco da PPP. Para a maior parte dos investidores, a inclusão de serviços pedagógicos tornaria o projeto inviável.

Rosa (2017) apresenta um panorama do desafio para inclusão de serviços pedagógicos ao realizar um estudo de caso da PPP de Belo Horizonte. O autor mostra a resistência política quase intransponível ao projeto na sociedade, que só foi vencida por meio do diálogo institucional da prefeitura com sindicatos e associações e, principalmente, mostrando que a PPP não iria transferir a prestação dos serviços pedagógicos para o concessionário.

Contudo, é importante observar que os estudos realizados ao longo das estruturações coordenadas pelo BNDES indicam que a legislação brasileira permitiria a concessão de serviços pedagógicos no âmbito de uma PPP.

Com relação aos serviços não pedagógicos, é fundamental a definição de quais deles serão incluídos em uma PPP. Para isso, é importante um diagnóstico de quais serviços são (ou deveriam ser) prestados pela rede pública e uma avaliação com o Poder Público de quais serviços são adequados para inclusão no escopo da PPP, considerando as realidades e necessidades locais. Nesse sentido, em reuniões realizadas ao longo 2022 com representantes da prefeitura de Belo Horizonte e da SPE Inova BH (parceiro privado na PPP de Belo Horizonte), tanto representantes do setor público

quanto do privado indicaram que o ideal seria incluir a maior quantidade possível de serviços não pedagógicos, pois o ganho de eficiência é significativo.

Contudo, alguns serviços têm características específicas que podem requerer avaliação mais cuidadosa. Um deles é a alimentação, que normalmente envolve regulamentos rigorosos de aquisição de alimentos provenientes de agricultura familiar e de diretrizes nutricionais. Essas restrições, além de reduzirem o benefício de se transferir o serviço para o concessionário (pois este não terá liberdade de contratação de fornecedores), também podem gerar dificuldades operacionais e de fiscalização, justificando a manutenção com o Poder Público em alguns casos. Além disso, serviços que estão em uma zona cinzenta entre pedagógicos e não pedagógicos, como *kits* escolares e material pedagógico, podem ser mais adequados ao Poder Público, para garantir a uniformidade entre todas as unidades da rede.

Estimativa de demanda

Um estudo de demanda robusto é fundamental em qualquer PPP. Em PPPs de infraestrutura econômica, tipicamente toda (ou a maior parte) a receita é determinada pela quantidade de usuários do serviço prestado, sendo esse um risco total ou parcialmente alocado ao parceiro privado. Logo, a estimativa de demanda pode determinar a viabilidade econômica do projeto. Por sua vez, em PPPs de educação, a demanda não afeta a remuneração do parceiro privado (pois ele é remunerado pela disponibilidade e qualidade dos equipamentos e serviços, e não pelo seu uso), mas tem a importante função de orientar o dimensionamento e a localização das unidades do projeto. Nesses casos, é importante que a nova oferta de serviços seja disponibilizada perto de quem precisa, e não em áreas já atendidas

ou de maior conveniência política, garantindo a efetividade dos recursos públicos empregados.

Alguns municípios têm filas de espera para a matrícula em creches da rede pública e usam esses dados para guiar a expansão da rede. Contudo, usar apenas a fila como indicador pode excluir pessoas que não se inscrevem por desconhecimento, dificuldades de acesso ou desalento pela pouca perspectiva de atendimento. Logo, um estudo de demanda é importante para mapear os locais onde de fato é mais necessária a oferta do serviço.

A metodologia a seguir foi utilizada em diferentes projetos de educação infantil estruturados pelo BNDES até o primeiro trimestre de 2023 e pode ser resumida nas seguintes etapas:

- i. Estimar a população do município na faixa etária alvo (entre 6 meses e 3 anos e 11 meses no caso de creches e entre 4 anos e 5 anos e 11 meses no caso de projetos de educação infantil como um todo, que também incluem pré-escola) e projetar a população futura até o fim da concessão, por idade.
- ii. A partir da distribuição da população nos bairros/regiões da cidade mapeada nos censos, projetar a população na idade alvo em cada bairro/região do município.
- iii. Para as idades de 6 meses a 3 anos e 11 meses, ponderar a população projetada pelo percentual de crianças cujos pais não matriculam os filhos em creches por opção (dado que a matrícula não é obrigatória até essa idade).

- iv. Subtrair da demanda total as vagas já ofertadas (e projetadas) pelas redes pública, privada, conveniada e sem fins lucrativos.³⁰

Contudo, esses passos apresentam alguns desafios, como:

- i. Falta de dados atualizados. A mais completa fonte de dados sobre a população do município é o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contudo, atrasos como o ocorrido no censo 2020 prejudicam os estudos. Dados antigos resultam em erros nas projeções por não captarem transformações nas cidades em anos recentes. Esse problema deverá ser minimizado com a realização do censo em 2022.
- ii. Incompatibilidade entre bairros e setores censitários. Os municípios são organizados em bairros. Contudo, o IBGE utiliza setores censitários e áreas de ponderação como divisão territorial dos municípios, que normalmente têm áreas que contemplam mais de um bairro. Logo, é necessário ter essa diferença em mente e, quando necessário, fazer o tratamento adequado do dado. Muitas vezes, a maneira mais efetiva de realizar essa calibragem é por meio da percepção de dados secundários que as Secretarias de Educação locais têm.
- iii. Nem todos os pais desejam matricular seus filhos na creche. Educação infantil não é obrigatória, e muitos pais preferem cuidar de seus filhos pessoalmente enquanto ainda são muito jovens (particularmente até

30 Disponível por meio do Censo Escolar, realizado pelo Inep.

os 2 anos de idade). Logo, é necessário estimar, para cada idade da educação infantil, a proporção dos pais que desejam matricular os filhos em creches. A Pnad Contínua, em sua edição PnadC-T2 2019, tem uma pergunta sobre motivos para a criança não frequentar a creche (campo V3033A), que permite estimar de maneira razoavelmente consistente o percentual de crianças que não são matriculadas por opção da família (ou seja, que não seriam matriculadas mesmo que houvesse uma creche pública com vagas disponíveis próxima). Assim, é possível estimar a propensão dos pais a matricular os filhos em creches quando há vagas disponíveis.

Diante das limitações dos dados e dos modelos, é fundamental que as projeções sejam complementadas por uma análise qualitativa e validadas pelas equipes da prefeitura responsáveis pelo planejamento urbano e pela educação. Essas equipes têm uma visão mais refinada sobre a realidade local e o acesso a informações qualitativas sobre as regiões do município que ainda não estão refletidas nos dados ou que escapam à metodologia escolhida (por exemplo, o surgimento de novos bairros ou a existência de barreiras físicas, como linhas de trem e barrancos, que dificultam o acesso à creche por habitantes de um bairro vizinho).

Por fim, como projetos de PPP têm longo período de duração (normalmente entre vinte e trinta anos), a projeção de demanda deve ser feita para todo o período da PPP. É importante para o poder concedente avaliar qual será a demanda por esses ativos durante toda sua vida útil, especialmente levando-se em consideração a tendência de redução da população infantil no Brasil.

Diante dessa tendência de redução da população-alvo, é desejável que os equipamentos sejam construídos levando isso em consideração, permitindo, eventualmente, sua adaptação para a mudança futura no perfil de demanda. Uma possibilidade é a conversão de vagas de período parcial existentes em vagas de período integral. Outra alternativa é a conversão de equipamentos para outras funções, como escolas para outras faixas etárias.

Conclusão

Este artigo buscou apresentar os principais desafios para a modelagem de uma PPP de creches no Brasil, tendo como base a experiência acumulada pelo BNDES nesse tipo de projeto. Espera-se que a divulgação dessas informações auxilie municípios e estados interessados em lançar projetos similares, aumentando a qualidade e a chance de sucesso desses empreendimentos.

PPPs podem ser uma ferramenta importante para municípios brasileiros que buscam expandir a oferta de vagas de educação infantil. Além de permitir a utilização de recursos privados para financiar a construção das unidades educacionais, PPPs geralmente resultam em construções mais rápidas e prestação de serviços de maior qualidade.

Apesar disso, PPPs educacionais ainda são raras no Brasil. Até janeiro de 2023, 41 projetos de PPP educacional haviam sido iniciados no Brasil, mas a mortalidade desse tipo de projeto é alta e apenas um está em operação. Um dos motivos é o alto grau de complexidade da estruturação de uma PPP. Alguns dos principais pontos de atenção são: encontrar terrenos adequados e disponíveis para receber as escolas na quantidade que esses projetos normalmente exigem

e tomar precauções no tratamento contratual às desapropriações necessárias; garantir o engajamento das equipes setoriais e dos tomadores de decisão para o desenvolvimento de todos os estudos e para a realização das tomadas de decisão relacionadas ao projeto de maneira tempestiva; buscar programar a estruturação considerando o ciclo eleitoral dos entes; estruturar um sistema de garantias que dê ao investidor a segurança de que as contraprestações serão honradas ao longo de todo o período de validade da PPP; alinhar na partida expectativas em relação ao custo da PPP, considerando o nível de serviço a ser prestado e os demais ganhos de eficiência, para embasar adequadamente a tomada de decisão de iniciar a estruturação; definir quais serviços devem ser concedidos; e estimar corretamente a demanda em cada bairro para garantir que a oferta de vagas seja criada onde é mais necessária.

Referências

- BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. A. Retorno da educação no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 97-125, 2008.
- BARRETT, P. et al. *The impact of school infrastructure on learning: a synthesis of the evidence*. Washington, DC: World Bank, 2019.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.
- CORTÁZAR, A. Long-term effects of public early childhood education on academic achievement in Chile. *Early Childhood Research Quarterly*, [s. l.], v. 32, p. 13-22, 2015.

FLYVBJERG, B.; HOLM, M. S.; BUHL, S. Underestimating costs in public works projects: error or lie? *Journal of the American Planning Association*, London, v. 68, n. 3, p. 279-295, 2002.

FMCSV – FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. *Desafios do acesso à creche no Brasil: subsídios para o debate*. São Paulo: FMCSV, 2020.

GARCÍA, J. L.; HECKMAN, J. J.; ZIFF, A. L. Early childhood education and crime. *Infant Mental Health Journal*, [s. l.], v. 40, n. 1, p. 141-151, 2019.

GERTLER, P. *et al.* Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. *Science*, [s. l.], v. 344, n. 6187, p. 998-1001, 2014.

HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, [s. l.], v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Educação básica: sinopses estatísticas da educação básica. *Inep*, Brasília, DF, 17 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 15 maio 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivo de desenvolvimento sustentável 4: educação de qualidade. *Nações Unidas Brasil*, Brasília, DF, c2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>. Acesso em: 18 jan. 2024.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Engaging young children: lessons from research about quality in early childhood education and care, starting strong*. Paris: OECD Publishing 2018.

PSACHAROPOULOS, G.; PATRINOS, H. A. *Returns to investment in education: a decennial review of the global literature*. Washington, DC: World Bank, 2018. (Policy Research Working Paper, n. 8402).

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. *Comentários à lei de PPP: parceria público-privada: fundamentos econômico-jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

RODRIGUES, B. C. L. *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 em Administração) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

ROSA, D. W. *Um coração apertado: a primeira proposta de parceria público-privada em educação no Brasil*. Brasília, DF: Casoteca de Gestão Pública, 2017.

SILVA, G.; DIAS, A. A. A política de expansão de vagas para a educação infantil: o ProInfância em questão. *Educação*, Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 1-12, 2020.

SILVEIRA, N. G.; DUCATI, E. Custo do pregão eletrônico e a aplicação do princípio da economicidade – caso Eletrosul. In: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS & INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 5., 2011, Santa Catarina. *Anais [...]*. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. p. 1-16.

VILLEN, F. B. *Fatores críticos de sucesso de projetos de concessão/PPP no Brasil: estudo de caso do programa de investimento em logística – PIL*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2021.

WORLD BANK. *Public-private partnerships: reference guide version 3*. Washington, DC: World Bank, 2017.