

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

REGINA VERA VILLAS BOAS

YURI SCHNEIDER

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Julia Maurmann Ximenes, Regina Vera Villas Boas, Yuri Schneider – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-183-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas Públicas.
I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

Entre os dias 6 e 9 de julho o XXV Encontro Nacional do CONPEDI ocorreu em Brasília, com o tema Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo.

Diante da pertinência com esta temática, o grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas se reuniu em três diferentes salas, e a presente apresentação trata do primeiro grupo.

A histórica desigualdade social brasileira é o contexto da maioria das discussões, conduzidas ainda para o papel dos diferentes atores jurídicos na efetivação dos direitos sociais a partir da promulgação da Constituição de 1988.

Inicialmente os trabalhos retomaram questões mais conceituais da relação entre Direito e Políticas Públicas como a judicialização, a dignidade da pessoa humana, o papel do Estado, do Poder Judiciário, o mínimo existencial e a reserva do possível.

Outra grande temática foi a judicialização da saúde: aqui sete trabalhos analisaram os desafios deste fenômeno, inclusive com a análise de casos específicos, da gestão orçamentária e da nova abordagem na problematização sobre o papel do Poder Judiciário na efetivação dos direitos sociais – o estado de coisas inconstitucional.

O terceiro direito social debatido em vários trabalhos foi a educação. Aqui as pesquisas contribuíram com importantes reflexões a partir da análise de casos, como Belo Horizonte e Rio de Janeiro, dentre outras perspectivas.

Para finalizar, a discussão envolveu trabalhos relacionados com a corrupção como “mecanismo de esvaziamento das políticas públicas” e pesquisas sobre políticas públicas de alívio a pobreza no Brasil.

O debate continua, mas esperamos que mais uma vez a publicação dos trabalhos discutidos contribua para a pesquisa jurídica brasileira sobre a efetivação dos direitos sociais.

Boa leitura!!!

Julia Maurmann Ximenes – IDP/CONPEDI

Yuri Schneider – UNOESC

Regina Vera Villas Boas – UNISAL

A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MEIO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP) - O CASO DA PPP DE BELO HORIZONTE-MG

BASIC EDUCATION EXPANSION THROUGH THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS (PPP) - PPP CASE BELO HORIZONTE-MG

Andrea Paula Pontes dos Santos

Resumo

Com objetivo de expandir a rede municipal de educação, o Município de Belo Horizonte, Minas Gerais, realizou de forma pioneira no país, uma parceria público-privada (PPP), na modalidade administrativa, para delegar à iniciativa privada as obras e serviços de engenharia para a construção de escolas e a prestação de serviços de apoio à operação e funcionamento de unidades de ensino destinadas à educação básica, excluídos os serviços de natureza pedagógica. Através do presente estudo, pretendemos verificar se essa experiência foi positiva, bem como constatar se é interessante replicar essa política pública em outras unidades da federação.

Palavras-chave: Direito a educação, Educação básica, Parcerias público-privadas, Belo horizonte-mg

Abstract/Resumen/Résumé

In order to expand the municipal education, the city of Belo Horizonte, Minas Gerais, held a pioneer action in the country, a public-private partnership (PPP) in administrative scope, to delegate to the private initiative works and engineering services necessary to the construction of schools and the support services related operation and maintenance of the basic schools units excluding the pedagogical services. In this study, we intend to verify if this experience was positive and verify if it is interesting to replicate this public policy in other states.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to education, Basic education, Public-private partnerships, Belo horizonte-mg

INTRODUÇÃO

A Carta Magna impõe o dever de o Estado oferecer a educação básica obrigatória de forma gratuita dos 4 aos 17 anos de idade e também assegurá-la àqueles que não tiveram acesso na idade regular. Além disso, estabelece que compete aos Municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, art. 211, § 2º, da CRFB.

No intuito de cumprir os mandamentos constitucionais e expandir a rede municipal de educação, o Município de Belo Horizonte, Minas Gerais, realizou de forma pioneira no país, uma parceria público privada (PPP), na modalidade administrativa, para delegar à iniciativa privada as obras e serviços de engenharia para a construção de escolas e a prestação de serviços de apoio à operação e funcionamento de unidades de ensino da rede municipal de educação básica, excluídos os serviços de natureza pedagógica.

Através do presente estudo, pretendemos verificar se a experiência com a mencionada PPP foi positiva, bem como constatar se é interessante replicar esse modelo em outras unidades da federação.

Para auxiliar nessa análise, utilizaremos o modelo Ciclo de Políticas Públicas, abordando os seguintes aspectos: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; e avaliação da política pública.

1 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E À EDUCAÇÃO BÁSICA: BREVES CONSIDERAÇÕES

O direito à educação é reconhecido como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988, mais precisamente como um direito social¹. Além de estar previsto nos arts. 6º e 7º, XXV, da CRFB, o mencionado direito também aparece em outros dispositivos, como nos arts. 22, XXIV; 23, V; 24, IX; 30, VI; e 205 à 214².

¹ Nina Beatriz Stocco Ranieri menciona que o direito à educação possui duas dimensões, uma de direito individual e outra de direito coletivo, além do seu aspecto instrumental. Dessa forma, o mencionado direito possibilita a expansão da democracia, dos direitos humanos e da proteção ao meio ambiente, que são valores de suma importância na atualidade. RANIERI, Nina. Os Estados e o Direito à Educação na Constituição de 1988: Comentários acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Direito à Educação*. Aspectos Constitucionais. Coordenação: Nina Beatriz Stocco Ranieri, organização: Sabine Righetti. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2009, p.4.

² No Capítulo II – Dos Direitos Sociais, que compõe o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, está o art. 6º, que qualifica o direito à educação como um direito social, bem como o art. 7º, XXV, que prevê como direito dos trabalhadores urbanos e rurais a gratuidade de assistência aos seus filhos e dependentes até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas. Cumpre mencionar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9394/96, regulamenta o direito à educação, previsto de forma mais ampla no texto constitucional.

Cabe ressaltar que é livre a educação à iniciativa privada, mas a Carta Magna dá preferência ao ensino público, com o intuito de assegurar o acesso a todos³.

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à educação, art. 23, V, da CRFB. Assim, os entes federados devem atuar em cooperação, de forma a organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, em busca da universalização do ensino obrigatório.

Cumprе mencionar que a Carta Magna determina os níveis de educação em que cada ente atuará com prioridade. Assim, os Municípios prioritariamente atuarão no ensino fundamental e na educação infantil⁴, os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. No que tange à União, seu âmbito de atuação se dará em todos os níveis, de forma supletiva e redistributiva, com o objetivo de equalizar as oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino através da assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Quanto ao ensino superior, a Carta Magna não estabelece como competência prioritária de nenhum ente.

Com efeito, a educação é direito de todos, dever do Estado e da família, e deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, art. 205 da CRFB. Possui como objetivos o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho⁵.

Cabe destacar que a obrigação do Estado na implementação do direito à educação é reforçada no art. 208, § 2º, que dispõe que o não oferecimento ou sua oferta irregular pelo poder Público importa em responsabilidade da autoridade competente.

Além disso, o Estado deve garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade e também assegurá-la àqueles que não tiveram acesso na idade regular.

Outrossim, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo por força do art. 208, § 1º da CRFB. Segundo José Afonso da Silva⁶, esse dispositivo reconhece que se trata de um direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, sendo portanto exigível judicialmente, se não for prestado de forma espontânea.

³ art. 209, da CRFB.

⁴ O art. 30, VI, da CRFB dispõe que compete ao Município manter programas de educação infantil e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

⁵ Uadi Bulos explica que o termo “educação” foi utilizado no referido dispositivo com o significado de “educação escolarizada”, no sentido de um processo formal, regular ou escolar. O doutrinador aponta três justificativas para essa opção do constituinte: i) objetivo de oficialização da escola como a instituição principal do processo ensino-aprendizagem; ii) em razão das exigências decorrentes do regime democrático de um maior preparo e de uma melhor capacitação profissional, o que demonstra a importância dos serviços prestados pela escola; iii) a educação informal não é tangível e, portanto, nem sempre capaz de atingir os resultados do ensino regular. BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 8ª ed. São Paulo, Saraiva, 2008, p.1364

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.312.

Cumpra mencionar que a educação escolar é composta pela educação básica e pela educação superior. Por sua vez a educação básica é dividida em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio⁷.

Os objetivos da educação básica são o desenvolvimento do educando, a sua formação para o exercício da cidadania, o fornecimento de meios para a sua progressão no trabalho e em estudos posteriores.

A educação infantil é a primeira etapa da educação básica. Deve ser oferecida através de creches ou entidades equivalentes para as crianças de até três anos de idade e em pré-escolas para as crianças de quatro a cinco anos de idade. Já o ensino fundamental obrigatório, segunda etapa da educação básica, deve ser iniciado aos seis anos de idade e possui duração de nove anos. O ensino médio é a última etapa da educação básica e possui duração de três anos.

Como visto a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) trazem uma série de direitos relacionados à educação, além de fixarem metas e objetivos a serem atingidos. Para viabilizar a realização das mencionadas disposições, o texto constitucional prevê a cooperação entre os entes federados e determina o mínimo que deve ser investido na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No entanto, problemas como a falta de vagas nos estabelecimentos de ensino público, falta de escolas em determinadas localidades, estrutura física precária das unidades, baixa qualidade do ensino, falta de professores e demais funcionários, fazem parte da realidade da educação no Brasil.

Tendo em vista a escassez de recursos públicos, no presente estudo buscaremos demonstrar que a utilização das parcerias público-privadas (Lei 11.079/2004) são uma alternativa para o Estado promover esse direito em nosso país. Para tanto, analisaremos a única PPP em funcionamento no Brasil na área da educação, realizada pelo Município de Belo Horizonte, Minas Gerais.

2 AS VANTAGENS DA UTILIZAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

No presente estudo, utilizaremos a expressão parcerias público-privadas em sentido estrito⁸, que envolve a concessão especial prevista na Lei 11.079/2004 (Lei das PPPs)⁹. Nos

⁷ art. 21 da LDB.

⁸ Em sentido amplo, a expressão “parcerias público-privadas” abrange os variados vínculos negociais entre o Estado e o setor privado, firmados para a consecução do interesse público. Estão englobados nesse conceito as

termos do o art. 2º da referida Lei, “parceria público privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

A concessão patrocinada envolve a delegação de serviços públicos ou de obras públicas ao parceiro privado em que este é remunerado através das tarifas cobradas dos usuários e, adicionalmente, através da contraprestação pecuniária do parceiro público. Por sua vez, a concessão administrativa possui como objeto a “prestação de serviços”, o que abrange tanto serviços públicos como serviços administrativos¹⁰.

No presente trabalho, a modalidade de PPP que será objeto de estudo será a concessão administrativa, pois de acordo com a Constituição Federal, o ensino público deve ser gratuito, art. 206, IV, da CRFB. Dessa forma inviável a utilização da concessão patrocinada que envolve a cobrança de tarifa dos usuários.

Conforme veremos a seguir, as PPPs tornam a concessão de serviços públicos e administrativos mais atrativa à iniciativa privada e também possui mecanismos que as tornam vantajosas para o Poder Público. Nos dizeres de Aragão “as parcerias público-privadas surgem como uma tentativa de Estado e iniciativa privada dividirem os custos com a implantação de infraestruturas, já que nenhum deles teria condições de arcar individualmente (...)”¹¹.

Nas PPPs sempre haverá contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado¹². Cabe ressaltar que o art. 7º da Lei 11.079/2004 prevê que somente após a disponibilização do serviço objeto do contrato, é que essa contraprestação será paga pela Administração Pública. Contudo, o §2º do art. 6º da referida Lei permite a inserção de

concessões e permissões de serviço público, convênios, terceirizações, contratos de gestão com organizações sociais, termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público, entre outros.

⁹ A Lei 11.079/2004, por tratar de contratos administrativos, é aplicável a todos os entes federados no que tange às normas gerais, de acordo com o art. 22, XXVII, da CRFB. A própria lei possui um capítulo denominado “Disposições Aplicáveis à União” (Capítulo VI, arts. 14 a 22), o que aponta que os demais dispositivos seriam aplicáveis a todos os entes federados. No entanto, os Estados, Municípios e Distrito Federal podem elaborar normas específicas sobre a matéria.

¹⁰ Oliveira explica que os serviços administrativos são serviços privados por excelência, por envolver atividade econômica no sentido estrito. Dessa forma são prestados pelos particulares em ambiente de livre iniciativa, art. 170 da CRFB. Contudo, são chamados de serviços “administrativos” quando prestados pelos particulares à Administração Pública. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração pública, concessões e terceiro setor*. 3. ed. São Paulo: Método, 2015, p. 308.

¹¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias Público-Privadas – PPP’s no Direito Positivo Brasileiro. In: *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2006, v. 17, p. 52.

¹² art. 2º, §3º, da Lei 11.079/2004.

cláusula contratual dispondo sobre o aporte de recursos em favor da concessionária para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis¹³.

Cabe mencionar que a Lei admite a previsão contratual de remuneração variável ao parceiro privado, conforme o seu desempenho, de acordo com metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidas no contrato, o que estimula a eficiência do particular, que buscará executar uma infraestrutura de qualidade, assim como os serviços¹⁴.

Além disso, o contrato de PPP não pode ter valor inferior a R\$ 20 milhões de reais, art. 1º, §4º, I. Segundo Sundfeld esse montante refere-se ao valor mínimo que o parceiro privado deve investir para realizar o objeto da parceria e não à soma dos valores a serem pagos pelo Poder Público ao concessionário durante a vigência contratual¹⁵. Isso porque a Lei das PPPs visa trazer alternativas de financiamento privado para implementar, expandir e recuperar a infraestrutura pública, de forma a evitar o endividamento do Estado que, anteriormente, firmava contratos puramente financeiros, contratava a empreiteira para executar a obra, e ele próprio era responsável pela assunção da infraestrutura.

Ademais, o prazo de vigência do contrato não pode ser inferior a 5 anos e nem superior a 35 e deve ser compatível com a amortização dos investimentos realizados. E, ainda, o período de prestação do serviço pelo parceiro privado deve ser de pelo menos 5 anos. Esse é o lapso temporal em que o parceiro privado fica exposto ao risco de prejuízo econômico decorrente de eventual má execução da infraestrutura por ele realizada¹⁶. Além disso, tendo em vista que a remuneração do parceiro privado se dá pelos serviços prestados e não pela realização de obras ou fornecimentos, esse prazo mínimo de 5 anos é interessante para o Poder Público, pois é neste período que serão amortizados os investimentos, ou seja, a pressão financeira é diluída no tempo.

Outrossim, o parceiro privado deve constituir uma Sociedade de Propósito Específico - SPE, sob qualquer tipo societário, a qual celebrará o contrato de PPP e será incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. A vantagem dessa exigência é separação patrimonial, contábil e jurídica com a constituição da SPE e o fato de que esta exercerá apenas o objeto da PPP. Assim, é mais fácil realizar o controle sobre a execução do contrato, bem como sobre a

¹³ Essa disposição foi incluída pela Lei nº 12.766/2012. Na hipótese de contratos novos, o aporte de recursos poderá ocorrer desde que autorizado no edital de licitação. Já nos contratos celebrados até 8 de agosto de 2012, deve haver previsão em lei específica.

¹⁴ art. 6º, § 1º, da Lei 11.079/2004.

¹⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 26.

¹⁶ SUNDFELD, *op.cit*, p.35.

saúde financeira do parceiro privado¹⁷. Além disso, a lei exige, no § 3º do art. 9º, que a SPE obedeça a padrões de governança corporativa e adote contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

É possível, ainda, que o Poder Público participe de forma minoritária¹⁸, juntamente com o vencedor da licitação, na SPE. Essa possibilidade permite maior ingerência estatal na gestão do empreendimento, segundo Oliveira¹⁹.

Ademais a Lei das PPPs contém diversos dispositivos que buscam evitar a assunção de dívidas e gastos desmedidos por parte da Administração Pública e, ainda, trazem exigências ligadas à responsabilidade fiscal, conforme se verifica dos arts. 4º, IV, 10, 22 e 28.

Cabe ressaltar que as PPPs foram pensadas em razão da insuficiência da legislação referente à concessão comum, para atrair a iniciativa privada para a prestação de serviços que não se auto sustentam, por exigirem grandes investimentos ou por ser vedada a cobrança de tarifas dos usuários.

Com esse intuito, o art. 8º, da Lei 11.079/2004, prevê a possibilidade de constituição de uma série garantias ao parceiro privado em relação ao cumprimento das obrigações pecuniárias assumidas pela Administração Pública, tais como a vinculação de receitas, obedecido o inciso IV do art. 167 da CRFB; instituição ou utilização de fundos especiais, com previsão legal; contratação de seguro-garantia com seguradoras que não estejam sob o controle do Poder Público; garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras não controladas pelo Poder Público; garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal instituída para esse fim; outros mecanismos previstos em lei.

Dentre essas garantias, destaca-se a o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP²⁰, instituído pela União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes, no montante de até R\$ 6 bilhões de reais, o qual prestará garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, distritais, estaduais ou municipais em virtude das PPPs.

Esse fundo possui natureza privada e patrimônio próprio, constituído pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, através da realização das cotas, bem como dos rendimentos decorrentes da sua administração. Ademais, o FGP é sujeito a direitos e

¹⁷ Nesse sentido: ARAGÃO, *op.cit.*, p. 89 e OLIVEIRA, *op.cit.*, p. 325.

¹⁸ De acordo com os §§ 4º e 5º, do art. 9º, da Lei 11.079/2004, é vedada a participação majoritária do Poder Público na SPE, salvo na hipótese de eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade por instituição financeira controlada pelo Poder Público devido a ocorrência de inadimplemento de contratos de financiamento.

¹⁹ OLIVEIRA, *op.cit.*, p. 327.

²⁰ arts. 16 a 20 da Lei 11.079/2004.

obrigações próprios, razão pela qual responde por suas obrigações com o seu patrimônio. Além disso, por possuir natureza privada, não se submete ao regime de precatório, previsto no art. 100, da CRFB, mas a execução judicial de débitos comum do Código de Processo Civil, art. 18, §7º, o que facilita o recebimento da contraprestação pelo parceiro privado.

De acordo com Sundfeld, a concessão de garantias ao parceiro privado é o mecanismo que torna viável esse tipo de contrato, pois o parceiro privado, que irá investir elevado montante na criação de infraestrutura pública, só o fará se houver certeza do pagamento da contraprestação pelo Poder Público²¹.

Ademais, nas PPPs é cláusula contratual obrigatória a previsão de repartição objetiva dos riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito e força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, art. 4º, VI, art. 5º, III, da Lei 11.079/2004. É no próprio contrato que esse tema deve ser detalhado, pois a lei não fixa os parâmetros de como será a assunção dos riscos por cada parte²².

3 A PPP NA ÁREA DA EDUCAÇÃO IMPLEMENTADA PELO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – MG

A primeira PPP na área da educação no país, e única até a presente data, foi realizada pelo Município de Belo Horizonte, Minas Gerais, com o principal objetivo de expandir a rede municipal de educação. Através do contrato de concessão administrativa, foram delegadas ao parceiro privado as obras e serviços de engenharia, para a construção de 30 novas unidades municipais de educação infantil (UMEI's), 5 escolas municipais de ensino fundamental, e a reconstrução de 2 UMEI's. Também foram delegadas a prestação de serviços de apoio à operação e funcionamento dessas unidades de ensino, excluídos os serviços pedagógicos, que permanecem com o Poder Público Municipal.

A seguir, utilizaremos o modelo “Ciclo de Políticas Públicas”²³ para auxiliar na análise dessa PPP. Nesse sentido, Secchi explica que há diversas versões desenvolvidas para a visualizar o ciclo de políticas públicas, porém sugere a seguinte: 1) identificação do problema;

²¹ SUNDFELD, *op.cit.*, p.43.

²² Na concessão comum, o concessionário suporta os riscos ordinários do negócio, pois deve prestar o serviço delegado por sua conta e risco, art. 2º, II, da Lei 8.987/1995. No entanto, os riscos extraordinários não são assumidos pelo particular, de forma que eventos imprevisíveis ou previsíveis, de consequências incalculáveis, que onerem o concessionário, ensejam a revisão do contrato, em atenção ao princípio da manutenção do equilíbrio econômico e financeiro contratual. Nesse sentido dispõe os arts. 9º, § 2º e §3º; 18, VIII; 23, IV, e 29, V.

²³ O modelo ciclo de políticas públicas “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2 ed., São Paulo: 2013, p. 41.

2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação 6) avaliação; 7) extinção²⁴.

No primeiro item deste tópico analisaremos a etapa da identificação do problema público, o qual consiste na diferença entre o que é a realidade e o que se gostaria que ela fosse. Além disso, trataremos da formação da agenda, a qual é composta pela reunião de problemas ou temas percebidos como relevantes, bem como pelas prioridades de ação.

No segundo tópico trataremos da formulação de alternativas, etapa posterior a introdução do problema na agenda, que consiste na verificação de possíveis soluções. Nessa fase são estabelecidos objetivos, estratégias e analisadas as prováveis consequências de cada solução. Após a formulação das alternativa, é viável a tomada de decisão.

No terceiro tópico será analisada a fase da implementação, que consiste na execução da política pública pelo Estado. Nesta etapa são utilizados os instrumentos de política pública disponíveis (tais como a regulamentação, aplicação da lei, terceirização, subsídios, entre outros) para que as intenções se transformem em ações.

Já no último tópico trataremos da avaliação de política pública, etapa em que é aferido o estado da política e o nível de redução do problema que a motivou. Seria uma espécie de *feedback* com relação as fases anteriores do ciclo.

Assim, buscamos verificar se a experiência foi positiva e se as expectativas com a utilização do modelo de PPP, em detrimento do modelo tradicional, foram atendidas.

3.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA E FORMAÇÃO DA AGENDA

Conforme já mencionado, os Municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, art. 211, § 2º, da CRFB. Nesse sentido, Reis explica que no Município de Belo Horizonte o ensino fundamental estava praticamente universalizado, já a educação infantil começou a ser expandida mais recentemente, de forma que em 2012 a demanda por vagas era ainda bem alta, o que motivou a realização do projeto de expansão da educação infantil²⁵.

²⁴ SECCHI, Leonardo. *op.cit.*, p. 41.

²⁵ REIS, Paulo de Tarso da Silva. Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público privada. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2012. Disponível em: <<http://www.mestrado.caedufjf.net/expansao-da-educacao-infantil-no-municipio-de-belo-horizonte-por-meio-de-parceria-publico-privada/>> Acesso em 02 de março de 2016, p.81.

Cabe ressaltar que em 2009 a prefeitura de Belo Horizonte elaborou o Plano Estratégico BH 2030, contendo indicadores e objetivos para a cidade almejada em 2030²⁶. Dentre as metas estabelecidas, na área da educação, o objetivo é “aumentar o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) para 7,7 nas séries iniciais e 6,8 nas séries finais em 2030”²⁷. Consta entre as estratégias de desenvolvimento da cidade “promover o salto na qualidade da educação e elevar o nível de escolaridade média da população, baseado em um sistema eficiente e orientado para resultados”²⁸.

Para o curto e médio prazo foi elaborado o BH Metas e Resultados que envolve 12 áreas de resultados, dentre elas a educação, e 40 projetos sustentadores para balizar as políticas e ações da Prefeitura de 2009 a 2012. O objetivo é aumentar a eficácia nas ações, políticas urbanas e sociais e nos serviços prestados pela Prefeitura.

Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, a melhoria na qualidade da educação e na escolaridade da população constitui elemento central na Estratégia de Desenvolvimento da Cidade. Assim, são elencados como desafios de médio prazo a ampliação do acesso à educação básica, melhorias na qualidade da aprendizagem, foco na qualificação dos professores, políticas destinadas ao ensino médio e incremento na capacidade de gestão das escolas²⁹.

Dentre os projetos sustentadores das metas na área da educação, a Prefeitura elenca o projeto de expansão da educação infantil, destacando as PPPs como uma das principais ações desenvolvidas.

3.2 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS E TOMADA DE DECISÃO

A Prefeitura de Belo Horizonte após constatar a necessidade de expandir a educação básica, especialmente, a infantil no Município, conforme mencionado acima, utilizou inicialmente o modelo tradicional de contratação, através da Lei nº 8.666/1993, para a construção de escolas.

Contudo, Reis³⁰ explica que nessas experiências anteriores ocorreram alguns percalços, tais como a necessidade de aditivos contratuais, atrasos para concretização das

²⁶ Belo Horizonte. *Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030 - 2º Versão: A cidade que queremos*. Disponível em https://bhmetasere resultados.pbh.gov.br/sites/all/themes/metaspdf/planejamento_2030.pdf Acesso em 10 de março de 2016.

²⁷ Belo Horizonte. *op.cit.* p.19.

²⁸ Belo Horizonte. *op.cit.* p.29.

²⁹ BELO HORIZONTE. *op.cit.* p. 40.

³⁰ REIS, *op. cit.*

obras, necessidade de alocação de grande número de profissionais e outros recursos desde as negociações iniciais até a entrega do objeto final.

Ademais, na contratação através da Lei nº 8.666/1993 a administração pública fica responsável por conceber todo o projeto básico, o qual deve ser seguido estritamente pelo contratado. Assim, este não possui flexibilidade na execução do contrato e eventuais alterações no projeto básico podem gerar a necessidade de aditivos, atrasando a finalização da obra. Além disso, no modelo tradicional, a gestão dos projetos é mais complexa do que nas PPPs. Para cada serviço, como construção, limpeza, segurança, é necessário licitar e celebrar um contrato. Ademais, o processo de licitação e contratação desses serviços é feito de forma singular para cada unidade escolar. Com a utilização da PPP, é necessário apenas uma licitação e um contrato, que pode abranger a construção de várias escolas e a prestação de diversos serviços.

Assim, a Secretaria Municipal de Educação, ao optar pelas PPPs, almejava a simplificação dos processos gerenciais e administrativos, menor exposição aos riscos do projeto, redução dos prazos para execução e entrega das edificações, menores gastos, ganhos de eficiência nos serviços prestados, redução no número de licitações e de contratos com concentração de várias atividades em um único instrumento contratual de longo prazo, eliminação de aditivos contratuais e a possibilidade de pagamento parcelado e em muitos anos, de forma a desonerar o investimento e as contas públicas³¹.

Reis aponta que ao utilizar a PPP, a Secretaria Municipal de Educação não precisaria de pronto investir o valor estimado de R\$ 164 milhões, o que seria necessário para a construção das 32 unidades escolares. Ademais, segundo a Secretaria, a execução da PPP por uma única empresa, geraria uma diminuição de 15% no custo final do projeto. Além disso, são gastos anualmente com obras para a manutenção de cada unidade de ensino, o total de R\$100.000,00. Caso as 32 unidades objeto da PPP fossem construídas pelo modelo tradicional, haveria um custo anual de R\$3.200.000,00 com manutenção³².

Em razão dos entraves e problemas em contratações anteriores pelo modelo tradicional e diante da demanda por vagas na educação infantil, o Município optou por utilizar o modelo das PPPs para a continuar o projeto de expansão da educação na cidade.

³¹ REIS. *op.cit.* p. 42.

³² REIS. *op.cit.* p. 79.

3.3 IMPLEMENTAÇÃO

A seguir, analisaremos como foi a implementação da PPP em tela, traçando um breve histórico e mencionando algumas cláusulas contratuais de maior relevância.

3.3.1 BREVE HISTÓRICO

Em 09 de janeiro de 2012 foi publicada a Lei Municipal nº. 10.377 que autorizou a realização de parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, mediante prévia licitação, para delegação de obras de construção e reforma de unidades escolares, fornecimento de materiais e equipamentos, bem como a prestação de serviços não pedagógicos para Unidades Municipais de Educação Infantil - UMEIS e Escolas Municipais de Ensino Fundamental.

O respectivo Edital de Concessão 01/2012 foi publicado em 28 de março de 2012, prevendo a licitação na modalidade concorrência e, como critério de julgamento, o menor valor máximo de contraprestação mensal³³ ofertado por cada proponente.

O vencedor do procedimento licitatório foi o consórcio formado pelas empresas Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Odebrecht Participações e Investimentos S.A., que apresentou a proposta comercial contendo o valor máximo de contraprestação mensal equivalente a R\$ 3.246.000,00.

Assim, o contrato foi firmado em 24 de julho de 2012 entre o Município de Belo Horizonte e a SPE Inova BH S.A., sociedade de propósito específico constituída especialmente para a execução dessa concessão.

Cabe ressaltar que a primeira Unidade Municipal de Educação Infantil (Umei), objeto da PPP, com capacidade para receber 440 crianças de até 6 anos, foi inaugurada no dia 21 de setembro de 2013, no bairro Belmonte, na região Nordeste da capital³⁴.

De acordo com a notícia divulgada no site da Inova BH S.A., as 46 UMEI's previstas no contrato já tiveram as suas obras concluídas e estão em funcionamento, sendo que 26 delas já foram oficialmente inauguradas³⁵.

³³ De acordo com o edital o valor máximo de contraprestação mensal é o “valor mensal de referência da contraprestação mensal, constante da proposta comercial, a ser pago à concessionária, caso esta logre atingir o índice de desempenho requerido e caso todas as unidades de ensino estejam em operação na forma dos anexos 9 e 10”.

³⁴ BELO HORIZONTE. *PBH inaugura primeira escola construída por meio de uma PPP no Brasil*. Disponível em <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=124322&pIdPlc=&app=salanoticias>> Acesso em 16 de março de 2016.

3.3.2 O CONTRATO

O objeto do contrato envolve a construção de 30 novas unidades municipais de educação infantil (UMEI's) e 5 escolas municipais de ensino fundamental e, ainda, a reconstrução de 2 UMEI's. Além disso, também abrange a prestação de serviços não pedagógicos pelo parceiro privado, tais como serviços administrativos gerais; operação de reprografia; *help desk*-gestão de chamados; segurança; serviços referentes a obtenção e gestão de água e esgoto, energia elétrica, gás liquefeito de petróleo-glp; infraestrutura de rede de dados local; higiene e limpeza; lavanderia e rouparia; manutenção e conservação predial e de ativos, jardinagem, controle de pragas³⁶. Por meio de aditivo ao contrato em análise, em 2014, o objeto foi ampliado para incluir a construção de mais 14 escolas de educação infantil.

O valor do contrato é de R\$ 819.370.882,35, com base no valor da contraprestação mensal e da contrapartida pelo investimento na obra.

Ademais o prazo da concessão é de 20 anos, podendo ser prorrogado, até o limite de 35 anos. Além disso, as unidades de ensino devem ser entregues dentro do prazo de 24 meses.

Ao término do prazo contratual, todos os bens utilizados pela concessionária na execução do contrato e necessários à continuidade dos serviços serão revertidos ao Poder Concedente. Cabe ressaltar que, dentre esses bens, aqueles de propriedade da concessionária, por ela construídos ou adquiridos, serão no prazo da concessão integralmente amortizados e depreciados pela contraprestação pública.

É permitido que a concessionária contrate terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares às obras e serviços objeto da PPP e para a implementação de projetos associados. Contudo, ela é responsável integralmente pelas obrigações de natureza trabalhista, previdenciária, fiscal, acidentária ou outras relativas aos seus empregados e terceiros contratados. E, ainda, a empresa responderá objetivamente pelos danos causados aos usuários e a terceiros pelos seus empregados e terceiros contratados.

Cabe mencionar que a concessionária é obrigada a contratar apólices de seguro, em que o Poder Concedente deve figurar como co-segurado, referentes aos seguintes riscos: i) riscos nomeados, para cobertura dos bens patrimoniais de sua propriedade e de propriedade do Poder Concedente ou de terceiros, sob sua guarda e custódia; ii) riscos de engenharia, para

³⁵ INOVA BH . *Novas Escolas em Belo Horizonte*. Disponível em Disponível em <<http://www.inovabh.com.br/>> Acesso em 16 de março de 2016.

³⁶ O contrato estabelece, no anexo 6, especificações mínimas dos serviços.

toda e qualquer execução de obras, instalações e montagens, reformas e ampliações que eventualmente ocorram durante o contrato; e iii) riscos ligados à responsabilidade civil para cobrir despesas com danos materiais e morais causados a terceiros, imputados a ela durante a operação e/ou obras, instalações, montagens, reformas e ampliações.

Ademais, o contrato permite que a concessionária desempenhe atividades relacionadas (atividades, projetos ou empreendimentos associados ao objeto da concessão), desde que autorizados pelo Poder Concedente. Nesses casos, caberá à concessionária 90% da respectiva receita bruta apurada e 10 % ao Poder Concedente. Esses valores apropriados pelo Poder Público serão revertidos à contraprestação mensal, quando da revisão anual do valor máximo de contraprestação mensal.

Cumprе mencionar que as instituições financeiras credoras da concessionária poderão assumir o seu controle quando ocorrer a inadimplência do financiamento contratado e caso exista essa previsão no contrato de financiamento e, ainda, quando ocorrer a inadimplência na execução do contrato que inviabilize ou coloque em risco a concessão. Nessas hipóteses, a instituição financeira deve notificar a concessionária e o Poder Concedente e abrir prazo para que ela cumpra as obrigações inadimplidas.

Com relação aos pagamentos à concessionária, há previsão contratual da contrapartida pelo investimento na obra, da contraprestação mensal, além de outras fontes de receitas admitidas no contrato.

A contrapartida pelo investimento na obra corresponde ao ressarcimento pelo investimento realizado nas obras, equivalente a uma fração ideal do montante total de R\$ 100 milhões de reais, proporcional ao valor de cada unidade de ensino. Será paga essa fração após o recebimento efetivo de cada uma dessas unidades.

Já a contraprestação mensal é a remuneração pela execução das obras e pela prestação dos serviços pela concessionária. O início do pagamento dessa contraprestação deve ocorrer quando a primeira unidade de ensino começar a operar, ou seja, após iniciada a prestação dos serviços.

O cálculo da contraprestação mensal deve refletir o desempenho da concessionária na prestação dos serviços e a disponibilidade efetiva das unidades de ensino, através da aplicação do fator de desempenho³⁷ e do fator de operação³⁸, podendo atingir o valor máximo de R\$ 3.246.000,00.

³⁷ O fator de desempenho-FD equivale ao fator de ajuste da contraprestação ao desempenho apresentado pelo parceiro privado em função do Índice de Desempenho (ID) apurado no último trimestre de apuração.

Dessa forma, ao relacionar a remuneração do parceiro privado à qualidade dos serviços prestados, há um estímulo para que ele se empenhe para executar bons serviços.

Nesse sentido, o anexo 9 do contrato preconiza que a avaliação do desempenho do parceiro privado será feita através da apuração, cálculo e aplicação do índice de desempenho, o qual representa a qualidade dos serviços prestados pela concessionária. Esse índice poderá variar de “1” (total descumprimento das metas referentes aos serviços) a “4” (atendimento integral e superação das metas) e servirá de balizador para a composição final da remuneração da concessionária, pois será utilizado para ajustar o valor da contraprestação mensal.

Cabe ressaltar que o índice de desempenho será definido através da apuração e da ponderação de quatro indicadores de desempenho: i) Índice de Qualidade (IQL) – composto por 8 indicadores, visa aferir a qualidade técnica dos serviços prestados pelo parceiro privado. Constitui 60% do Índice de Desempenho; ii) Índice de Satisfação (ISA) – composto por 12 indicadores, objetiva avaliar a satisfação do Poder Concedente em relação aos serviços prestados pela empresa. Representa 10% do Índice de Desempenho; iii) Índice de Segurança (ISE) - composto por 10 indicadores, busca avaliar se os serviços prestados estão em consonância com as normas, leis, requerimentos técnicos, contratuais e regulatórios exigidos pela Secretaria Municipal de Educação. Constitui 10% do Índice de Desempenho; iv) Índice de Entrega (IE) - composto por 30 indicadores, visa avaliar o nível de disponibilidade da infraestrutura e de prontidão na execução dos serviços prestados pela empresa na UMEI. Representa 20% do índice de Desempenho.

Os riscos inerentes à execução do contrato serão assumidos pelo parceiro privado, conforme cláusula 30 do contrato, incluindo os relativos a não obtenção do retorno econômico previsto na proposta; a constatação superveniente de equívocos ou omissões na proposta; referentes à adequação tecnológica empregada nas obras e serviços; o eventual perecimento, destruição, roubo, furto, perda ou quaisquer outros tipos de danos causados aos bens que não estejam cobertos pelas apólices de seguro contratadas por ela ou que não estejam cobertas pela garantia dos fabricantes desses bens; gastos resultantes de defeitos ocultos nos bens que não estejam cobertos pelas apólices de seguro contratadas por ela; o aumento no custo de capital, inclusive os resultantes de aumentos das taxas de juros; as variações das taxas de câmbio; os riscos que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil na data de sua ocorrência, mas que deixem de sê-lo como resultado direto ou indireto de ação ou omissão do parceiro parceira; caso de inflação superior ou inferior ao IRC (Imposto sobre o

³⁸ O fator operação – FO equivale ao fator de ajuste da contraprestação ao número e tipo das unidades de ensino em operação no período considerado (mês anterior).

Rendimento das Pessoas Coletivas) ou dos demais índices de reajustes de outros valores previstos contratualmente para o mesmo período; as hipóteses de decisão tomada em dissídio trabalhista dos empregados da empresa parceira ou decorrentes da celebração de acordos ou convenções coletivas de trabalho e que não reflita diretamente na composição do IRC; a ocorrência de greves dos empregados da concessionária ou da interrupção ou falha de fornecimento de materiais e serviços pelos contratados por ela; nas hipóteses de majorações nos custos dos equipamentos e do mobiliário entre a data da apresentação da proposta e a efetiva aquisição deles; de condições geológicas dos terrenos em que serão implantadas as UMEF's; os referentes à atualidade dos serviços e dos bens que estiverem vinculados à PPP; e os relacionados ao planejamento empresarial, financeiro, econômico, tributário e contábil da PPP e da concessionária.

Na hipóteses de caso fortuito e força maior, que acarretem consequências não cobertas pelo seguro, ficam ambas as partes isentas de responsabilidade pelo descumprimento de suas obrigações. Além disso, demonstrada a onerosidade excessiva, a parte poderá requerer a revisão ou extinção do contrato.

Com relação às garantias contratuais, a concessionária deve comprovar na data da eficácia do contrato que possui um capital social integralizado no valor de R\$ 15 milhões de reais. Esse montante pode ser reduzido, posteriormente, caso a empresa obtenha financiamento de longo prazo que permita a substituição do percentual do seu capital próprio e também quando o Poder Concedente receber todas as unidades de ensino.

Além disso, a empresa deve manter valores mínimos como garantia do cumprimento das obrigações contratuais e da execução integral do contrato. Nos dois primeiros anos da concessão essa garantia deve ser de R\$ 41 milhões de reais, a partir do terceiro ano até o décimo oitavo, R\$ 24 milhões de reais, do décimo nono ao vigésimo, R\$ 41 milhões de reais. A critério da concessionária, a garantia poderá ser prestada através de caução, em dinheiro; fiança bancária; seguro-garantia; ou ainda títulos da dívida pública. A quantia será restituída ao parceiro privado após a execução total do contrato e, caso seja em dinheiro, haverá atualização monetária.

Já o Poder Concedente assegura como garantia o montante equivalente a 6 parcelas do valor máximo da contraprestação mensal para, em caso de inadimplência sua, cobrir o pagamento da contraprestação mensal e da contrapartida pelo investimento na obra devida ao parceiro privado. Essa garantia poderá ser por caução em dinheiro ou penhor de títulos da dívida pública federal, sendo possível a contratação de agente fiduciário ou de banco fiado.

Além disso, o Poder Concedente obriga-se a prestar garantia no montante inicial de R\$127 milhões de reais para assegurar a recomposição da garantia mencionada anteriormente, na hipótese de sua execução; o pagamento de indenização nos casos rescisão ou anulação contratual; o pagamento da contraprestação mensal, da contrapartida pelo investimento na obra e de eventuais indenizações.

3.4 AVALIAÇÃO

Por conta desse projeto, a Prefeitura de Belo Horizonte foi selecionada como finalista regional da América Latina do prêmio Financial Times/Citi Ingenuity Awards 2013. Ademais, a PPP em análise foi relacionada pela publicação Infrastructure 100 como um dos cem projetos de infraestrutura urbana mais inovadores do mundo³⁹.

Além disso, Rodrigues⁴⁰ realizou uma avaliação de impacto dessa PPP. Para tanto, utilizou como metodologia a comparação entre algumas UMEI's de Belo Horizonte – MG. Explica que em 2008 existiam 40 UMEI's e a prefeitura planejou a implantação de mais 107 unidades no período de 2009 a 2016. Dentro desse universo, o pesquisador selecionou uma amostra de 46 unidades, em que 27 são objeto de PPP e 19 foram construídas e são operadas no modelo tradicional de contratação, para fazer a análise. Essa amostra foi composta por unidades edificadas em Belo Horizonte entre janeiro de 2009 e maio de 2015 e que foram construídas com base em padrões de edificação similares e projetos arquitetônicos semelhantes.

O pesquisador constatou que as unidades escolares objeto de PPP foram construídas mais rapidamente e com um menor risco de atraso do que no modelo tradicional⁴¹. Nesse sentido destaca que o prazo médio para a construção foi quase a metade do necessário por obra pública (45% menor). O tempo médio para as PPPs foi de 11,05 meses enquanto nas escolas tradicionais foi de 20,06 meses. Destaca que, nas contratações de obras tradicionais,

³⁹ BELO HORIZONTE. *PBH inaugura primeira escola construída por meio de uma PPP no Brasil*. Disponível em <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=124322&pIdPlc=&pp=salanoticias>> Acesso em 16 de março de 2016.

⁴⁰ RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. *Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para a construção e operação de unidades municipais de educação infantil em belo horizonte*. 2015. Dissertação (Mestre em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15197>> Acesso em 02 de fevereiro de 2016, p.111

⁴¹ Rodrigues explica que os dados referentes à construção das UMEIs, tais como data de início da obra, data de término da obra, o padrão de edificação, área construída, área do terreno, padrão construtivo e a região administrativa da escola, foram disponibilizados pela Gerência de Expansão da Rede da Secretaria de Educação de Belo Horizonte e pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP). RODRIGUES. *op. cit.* p. 89.

79% das unidades ficaram prontas depois do prazo contratado de 13 meses, enquanto nenhuma unidade de PPP superou esse prazo de entrega. Rodrigues aponta que esse atraso no modelo tradicional pode acarretar prejuízos como aumento do custo da obra, limitação na oferta de vagas e dificuldade no planejamento da Prefeitura.

Ademais, com relação ao grau de previsibilidade de cada modelo, Rodrigues aponta que a variação do período de construção das unidades nas PPPs é de 1,3 mês, ao passo que no modelo tradicional é de 6, 2 meses, o que significa que neste há uma incerteza 5 vezes maior. Destaca que 25% das construções pelo modelo tradicional levaram entre 25 e 34 meses para serem finalizadas, enquanto 100% das obras nas PPPs foram concluídas entre 8 e 12 meses⁴².

Para Rodrigues, as dificuldades na contratação de obra pela Lei 8.666/93⁴³ e a metodologia construtiva adotada pela PPP⁴⁴, são os principais motivos para a diferença no período de construção entre os modelos.

Ademais, o pesquisador também constatou, por meio da aplicação de um questionário enviado por e-mail aos diretores das escolas constantes da amostra, que nas unidades objeto de PPP os diretores possuem mais tempo (25% a mais) para se dedicar às atividades pedagógicas, pois a gestão dos serviços não pedagógicos fica a cargo da concessionária; que houve melhorias na qualidade serviços de manutenção de instalações físicas e dos materiais fornecidos, porém o atendimento no serviço de manutenção de TI tornou-se mais demorado.

No que tange à satisfação com os serviços de manutenção e conservação de instalações físicas, 79% de diretores das unidades de PPP estão satisfeitos ou muito satisfeitos, tanto em relação à rapidez como à qualidade, percentual que cai para 33% e 35%, respectivamente, nas unidades tradicionais.

Quanto aos materiais de higiene, limpeza, lavanderia e rouparia fornecidos à escola, o total de diretores das unidades de PPP que estão satisfeitos ou muito satisfeitos corresponde ao percentual de 96% em relação à disponibilidade e 92% em relação à qualidade, percentual

⁴² RODRIGUES. *op. cit.* p. 91.

⁴³ No modelo tradicional, para a construção de cada escola é feita uma licitação e um contrato. Assim, a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) ficaria sobrecarregada com o gerenciamento de diversas licitações e obras de forma simultânea, caso fosse adotado aquele modelo ao invés da PPP. Nesta, há apenas um contrato abrangendo a construção de várias unidades.

⁴⁴ No modelo tradicional, os projetos de engenharia são contratados separadamente das obras e, não raro, são necessárias adequações no decorrer da construção, o que pode ocasionar atrasos na finalização do projeto, alteração de valores contratuais e acarretar até mesmo o desinteresse da construtora. Nas PPP's, o Poder Público apenas fornece o projeto conceitual. A elaboração do projeto básico de engenharia fica a cargo do parceiro privado, o que ameniza os problemas decorrentes da readequação do projeto e, ainda, confere maior flexibilidade para que a concessionária adote as soluções mais adequadas, conforme sua *expertise*. Foi o que ocorreu na PPP em análise, em que a concessionária utilizou uma metodologia de construção inovadora, o *Light Steel Frame*, que é mais competitiva quando utilizada em larga escala. RODRIGUES. *op.cit.* p. 95.

que diminui para 88% e 60%, respectivamente, nas unidades tradicionais. Segundo o pesquisador, essa diferença pode ser compreendida pelas dificuldades de obtenção, por meio de licitação, pelo Poder Público de serviços e materiais de boa qualidade.

No que tange à rapidez no atendimento de manutenção de TI, foi constatado que o grau de satisfação dos diretores das unidades tradicionais é mais elevado do que nas PPPs. Cabe ressaltar que o Poder Público é responsável pelo o fornecimento e a manutenção dos equipamentos de tecnologia como computadores e impressoras e a conexão externa da escola à internet na PPP e que apenas a manutenção da rede de dados local cabeada e da internet sem fio estão a cargo da concessionária. Diante disso, a insatisfação com relação a esses serviços não pode ser totalmente imputada ao parceiro privado. De toda forma, esse foi o único aspecto em que a PPP em tela não foi tão bem avaliada.

No geral, verificamos que a experiência da utilização da PPP na área da educação apresentou muitos aspectos positivos. A adoção desse modelo possibilitou a construção das escolas em um tempo mais curto do que no modelo tradicional (Lei 8.666/93), e, ainda, os Diretores estão mais satisfeitos com a qualidade dos serviços nas escolas objeto da PPP do que nas demais. Nesse sentido, entendemos que replicar esse modelo em outros entes da federação pode acarretar bons resultados na expansão da educação.

CONCLUSÃO

Conforme visto acima, a Lei 11.079/2004 (Lei das PPP's) traz uma série de mecanismos para tornar a parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada vantajosa para ambos. Nesse sentido, no presente estudo constatamos que a utilização das PPP's é uma interessante alternativa para a promoção do direito a educação no Brasil.

Corroborando com esse entendimento, analisamos o caso bem sucedido das escolas de Belo Horizonte – MG, que foram objeto de PPP. Além de o projeto ter recebido alguns prêmios internacionais, foi verificado que a construção das unidades escolares ocorreu de forma mais breve do que na contratação utilizando a Lei 8.666/1993 e, na avaliação dos Diretores das escolas, os serviços estão sendo prestados com qualidade.

Nesse diapasão, constatamos que o contrato dessa PPP traz uma série de disposições que buscam estimular o parceiro privado a desempenhar os serviços com qualidade, como a previsão de indicadores que influenciam na remuneração da contratada, tais como fator operação e fator de desempenho, bem como a previsão de que riscos inerentes à execução do

contrato, com algumas exceções, serão assumidos pela concessionária, o que estimula a construção de uma boa infraestrutura.

Diante os resultados positivos da política pública analisada, outros entes da federação estão estudando a utilização das PPPs na área da educação, como o Município de Contagem – MG, Município de Uberaba-MG, Município de Taboão da Serra – SP, bem como os Estados do Pará, Espírito Santo, Goiás e Santa Catarina.

Assim, tendo em vista as disposições trazidas pela Lei das PPPs que tornam essa concessão especial interessante tanto para os parceiros público e privado, acreditamos no potencial desse modelo para a expansão da educação do nosso país. A experiência de Belo Horizonte – MG aponta nesse sentido, demonstrando que replicar essa política pública em outras unidades da federação é uma boa alternativa.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias Público-Privadas – PPP's no Direito Positivo Brasileiro. In: *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 2006, v. 17.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 8ª ed. São Paulo, Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Administração pública, concessões e terceiro setor*. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

BELO HORIZONTE. *Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030 - 2º Versão: A cidade que queremos*. Disponível em:
<https://bhmetaseresultados.pbh.gov.br/sites/all/themes/metaspdf/planejamento_2030.pdf>
Acesso em 10 de março de 2016.

_____. *PBH inaugura primeira escola construída por meio de uma PPP no Brasil*. Disponível em:

<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=124322&pIdPlc=&app=salanoticias>> Acesso em 16 de março de 2016.

_____. *PPP Educação - Concessão Administrativa*. Disponível em:

<<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=48517&chPlc=48517&pIdPlc=&app=salanoticias>> Acesso em 10 de março de 2016.

INOVA BH . *Novas Escolas em Belo Horizonte*. Disponível em:

<<http://www.inovabh.com.br/>> Acesso em 16 de março de 2016.

PATRINOS, Harry Anthony. *Public-private partnerships: contracting education in Latin America*. Disponível na internet em:
<http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079934475/547667-1135281523948/PPP_contracting_edu_in_LAC.pdf> Acesso em 19 de março de 2016.

RANIERI, Nina. Os Estados e o Direito à Educação na Constituição de 1988: Comentários acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Direito à Educação*. Aspectos Constitucionais. Coordenação: Nina Beatriz Stocco Ranieri, organização: Sabine Righetti. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2009.

REIS, Paulo de Tarso da Silva. *Expansão da educação infantil no município de Belo Horizonte por meio de parceria público privada*. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2012. Disponível em:
<<http://www.mestrado.caedufjf.net/expansao-da-educacao-infantil-no-municipio-de-belo-horizonte-por-meio-de-parceria-publico-privada/>> Acesso em 02 de março de 2016.

RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. *Avaliação do impacto da utilização de parceria público-privada para a construção e operação de unidades municipais de educação infantil em belo horizonte*. 2015. Dissertação (Mestre em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15197>> Acesso em 02 de fevereiro de 2016.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2 ed., São Paulo: 2013.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.