



Porto Alegre, junho de 2026.

**Considerações sobre parceria público-privada (PPP), na modalidade concessão administrativa, para a realização de obras de reformas, ampliações, manutenções e prestação de serviços não pedagógicos em unidades educacionais da rede estadual de ensino do estado Rio Grande do Sul**

**Sumário**

Breve histórico .....	2
PPP da Educação no RS: quando a necessidade da concessão passa a definir as necessidades da rede .....	2
Escopo da PPP .....	5
O <i>Value for Money</i> (Vfm) .....	5
Custos não computados na PPP e/ou superestimados no cenário de contratação tradicional	7
Premissas financeiras e alocação de riscos não confirmam a alegada vantajosidade da PPP	12
Governança, Verificação Independente e Fragilização do Controle Público .....	15
Impactos Orçamentários, Fontes de Financiamento e Garantias da PPP da Educação.....	18
A seleção das escolas: prioridade social ou viabilidade da concessão?.....	22
O desafio da educação em um cenário de mudança demográfica .....	25
Considerações finais.....	27



## Breve histórico

O primeiro anúncio público da Parceria Público-Privada (PPP) da educação no Rio Grande do Sul ocorreu em meados de 2023, quando o governo estadual assinou o contrato de estruturação do projeto destinado à requalificação de 100 escolas distribuídas em 15 municípios. Desde então, a proposta passou por análise e revisão. Em dezembro de 2024, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) concedeu medida cautelar suspendendo a publicação do edital, apontando inconsistências relacionadas, entre outros aspectos, à **demonstração da vantajosidade da PPP** em comparação com a execução direta pelo Estado e aos critérios utilizados para a **seleção das escolas contempladas**. Posteriormente, em novembro de 2025, o Pleno do TCE manteve a cautelar após apreciar recurso apresentado pelo governo, mantendo a paralisação do projeto.

O cenário foi alterado em janeiro de 2026, quando a Presidência do TCE suspendeu os efeitos da cautelar, permitindo a retomada do processo licitatório. Na sequência, o governo publicou novo edital da PPP, reformulado para abranger 98 escolas estaduais e estimado em aproximadamente R\$ 4,5 bilhões ao longo de uma concessão de 25 anos. O **leilão da concorrência internacional (Edital nº 0024/2026) está previsto para ocorrer em 26 de junho de 2026, às 14 horas, na B3, em São Paulo**, adotando como critério de julgamento a menor contraprestação pública a ser paga pelo Estado à futura concessionária.

## PPP da Educação no RS: quando a necessidade da concessão passa a definir as necessidades da rede

O primeiro edital previa Lote Global de R\$ 4.801.677.000,00, dividindo em 3 sublotes cada um com 33 unidades escolares, portanto, 99 escolas<sup>1</sup>. Inclusive, essa é a dimensão firmada no contrato do governo do RS com a SP Parceria – que fez diagnóstico, estudo, análises, e elaborou o projeto que consistia em concessão de serviços não pedagógicos de até 100 unidades escolares (UEs) da rede de ensino estadual do Rio Grande do Sul, tais como a ampliação, reforma, requalificação, conservação, manutenção preventiva e corretiva predial, fornecimento e manutenção de equipamentos e materiais, bem como a prestação de serviços de apoio à gestão escolar, abrangendo, dentre outros, limpeza, zeladoria, vigilância, alimentação e internet. Nessa esteira cumpre destacar que a elaboração do modelo econômico-financeiro foi realizada com estimativa de cálculos baseado em 100 escolas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Apresentação do projeto pelo governo em consulta pública (jul-ago/2024) com a seleção de 99 escolas: <https://admin.parcerias.rs.gov.br/upload/arquivos/202407/31104234-escolas-rs-apresentacao-resumida-para-site.pdf>

<sup>2</sup> Diagnóstico, modelos econômicos, edital e minuta do contrato e anexos disponibilizados em julho de 2024, disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1C2VR8GqfjUwh9gtMMMzMw69qwEB2b8mN>



Após realização de consulta pública e contribuições de avaliação sobre o projeto pelos órgãos de controle e auditoria do estado, alguns termos foram alterados, culminando em novo edital<sup>3</sup>. Duas alterações objetivas ocorreram: exclusão da concessão dos serviços de alimentação e exclusão de duas escolas são elas: Escola estadual de ensino médio Paulo Freire (com 32 estudantes<sup>4</sup>), de Caxias do Sul, e o Centro de Ensino Médio Tiradentes de Porto Alegre (com 226 alunos).

O Edital<sup>5</sup> vigente, prevê **Lote Global de R\$ 4.530.177.000,00**, com contraprestação mensal máxima<sup>6</sup> de até R\$ 16.007.692,00, considerando o período de 283 meses (6/2027 a 12/2050)<sup>7</sup>. É importante destacar, que o valor efetivamente pago pelo governo à concessionária a cada mês dependerá de pelo menos cinco fatores: (a) o valor da proposta vencedora no leilão (b) os reajustes contratuais periódicos (c) o desempenho da concessionária, medido por indicadores e aferidos por verificador independente (d) atendimento de pleitos relativos à reequilíbrios econômico-financeiros durante a vigência do contrato e após (e) revisões e aditivos contratuais. A **Tabela 1**, resume os principais valores de referência indicados para a contratação.

**Tabela 1** – Valor do Contrato e Lucro Líquido Projetado da Concessionária PPP da Educação do RS

	Lote Global	Por sublote	Despesa Ordenada
<b>Valor do contrato</b>	<b>4.530.177.000,00</b>	<b>4.570.177.000,00</b>	<b>4.790.000.000,00</b>
<i>Por ano</i>	181.207.080,00	182.807.080,00	191.600.000,00
<i>Por ano, por escola</i>	1.849.051,84	1.865.378,37	1.955.102,04
<i>Por mês</i>	15.100.590,00	15.233.923,33	15.966.666,67
<i>Por mês, por escola</i>	154.087,65	155.448,20	162.925,17
<b>Lucro Líquido (DRE simulado)</b>		<b>527.000.000,00</b>	

Fonte: Edital 2 - vigente, disponível em: [https://www.compras.rs.gov.br/editais/0024\\_2026/349157](https://www.compras.rs.gov.br/editais/0024_2026/349157) e Declaração de ordenador de despesa – Gov.rs.

Nota: os valores por ano, são simulados com base no valor de referência dividido por 25 anos; assim como os valores por escola consideram as 98 escolas e os mensais, 12 meses.

Elaboração: DIEESE

Portanto, apesar do valor de referência do Edital para o lote global ser de R\$ 4,5 bilhões, já está autorizada despesa mensal que chega a cerca de R\$ 4,8 bilhões.

Com base nas informações mais recentes disponibilizadas no portal Compras Eletrônicas RS e nas planilhas de projeção e modelagem econômico-financeira do projeto — algumas delas publicadas apenas em maio de 2026 —, a presente análise busca destacar aspectos que

<sup>3</sup> Edital 2 - vigente, disponível em: [https://www.compras.rs.gov.br/editais/0024\\_2026/349157](https://www.compras.rs.gov.br/editais/0024_2026/349157)

<sup>4</sup> O número de estudantes é aquele que constou nas planilhas de modelagem econômica.

<sup>5</sup> Edital 2, retificado em 22/04/2026 <https://www.compras.rs.gov.br/anexos/864518-fef6f59fb0808b914fd3072875b68499185928b6c2268e3419e07da908ccc886>

<sup>6</sup> Segundo Glossário, anexo do Edital, Contraprestação mensal máxima representa o valor constante da proposta comercial que considera a remuneração máxima devida mensalmente pelo Poder Concedente à concessionária, antes de considerada a aplicação do Fator desempenho e do fator inicial – conforme previsão no Anexo IV.

<sup>7</sup> Conforme constou nas planilhas de projeções econômico-financeira.



merecem maior atenção, sem a pretensão de esgotar a discussão sobre a proposta de PPP da educação. O próprio histórico do processo evidencia uma primeira preocupação relevante: a complexidade e o elevado volume de documentos submetidos à análise pública. O edital e seus anexos somam, ao menos, 896 páginas e foram objeto de sucessivas alterações ao longo da tramitação, exigindo constantes reavaliações por parte dos interessados. Além disso, os pareceres, auditorias, recomendações e apontamentos produzidos pelos órgãos de controle ultrapassam 6 mil páginas, ampliando ainda mais o conjunto de informações que precisa ser examinado para a adequada compreensão do projeto.

A esse universo documental somam-se mais de 50 planilhas relacionadas à modelagem econômico-financeira e às projeções utilizadas para fundamentar a contratação, as quais também passaram por diversas revisões. Chama atenção o fato de que parte dessas alterações ocorreu não apenas durante a fase de análise e estruturação do projeto, mas após a publicação do edital, demandando sucessivas reanálises dos dados e premissas adotados. Em um contexto de documentação extensa, alterações frequentes e prazos reduzidos para manifestação, o exercício do controle social torna-se significativamente difícil, comprometendo a transparência, a participação qualificada da sociedade e a adequada fiscalização de uma contratação de elevado impacto financeiro e social para o Estado.

A primeira análise, voltada a identificar as alterações promovidas no Edital nº 2 em relação à versão anterior, constatou que o valor global do contrato foi reduzido em aproximadamente R\$ 271 milhões, correspondendo a uma queda de 5,7% (**Tabela 2**), passando para R\$ 4.530.177.000,00. A redução, entretanto, chama atenção por sua magnitude relativamente limitada diante das modificações realizadas no escopo da concessão. Isso porque os serviços de alimentação escolar e de fornecimento de merendeiras, que integravam o primeiro edital, representavam cerca de R\$ 697 milhões, aos quais ainda deveriam ser somados os custos associados às duas escolas excluídas do projeto. Em tese, portanto, seria esperada uma redução mais expressiva do valor global da parceria.

Por outro lado, a análise dos Demonstrativos de Resultados do Exercício (DRE)<sup>8</sup> disponibilizados pelo governo indica movimento em sentido oposto no que se refere à rentabilidade da concessionária. Mesmo após a retirada de serviços e unidades escolares do escopo contratual, o lucro líquido projetado para a futura concessionária aumentou em aproximadamente R\$ 33 milhões, o que representa uma elevação de 6,8% em relação à modelagem anterior.

**Tabela 2 – Comparativo Edital 1 e Edital 2 – PPP da educação**

Governo do estado do Rio Grande do Sul

Item	1º Edital (2024)	2º Edital (2026)	Variação (R\$)	Variação (%)
Valor Global do Contrato	R\$ 4.801.677.000,00	R\$ 4.530.177.000,00	-R\$ 271.500.000,00	-5,7%
Lucro Líquido previsto	R\$ 493.580.000,00	R\$ 527.000.000,00	R\$ 33.420.000,00	6,8%
Alimentação	R\$ 697.326.232,25	Excluído		

Fonte: Compras. RS e DRE Simulado pelo Gov.rs. | Elaboração: DIEESE

<sup>8</sup> O governo é obrigado a apresentar um DRE projetado na fase de estruturação da PPP. Ele é uma ferramenta para a tomada de decisão, mas a sua confirmação no futuro depende de uma infinidade de variáveis econômicas e operacionais.

**DIEESE – Escritório Regional do Rio Grande do Sul**

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) | [errs@dieese.org.br](mailto:errs@dieese.org.br)



## Escopo da PPP



98 escolas



54.894 alunos



8.675  
trabalhadores



15 municípios



74 bairros



Vigência

## O Value for Money (Vfm)

A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas (PPPs) no âmbito da Administração Pública, estabelece, em seu art. 4º, um conjunto de diretrizes que devem orientar a celebração desses contratos. Entre elas destacam-se:

- (a) a eficiência no cumprimento das funções estatais e na utilização dos recursos públicos;*
- (b) o respeito aos direitos dos usuários dos serviços e dos parceiros privados responsáveis por sua execução;*
- (c) a indelegabilidade das atividades exclusivas do Estado; a responsabilidade fiscal;*
- (d) a transparência dos procedimentos e decisões;*
- (e) a adequada repartição de riscos entre as partes;*
- (f) e a sustentabilidade financeira associada às vantagens socioeconômicas dos projetos.*

Nesse contexto, a contratação de uma PPP deve estar amparada em estudos técnicos capazes de demonstrar sua conveniência e oportunidade em relação às alternativas disponíveis. A legislação exige que sejam explicitadas as razões que justificam a adoção desse modelo contratual, evidenciando que a parceria público-privada representa a solução mais adequada para atingir os objetivos pretendidos pela Administração Pública.

É justamente nesse esforço de comparação entre diferentes alternativas de contratação que se insere o conceito de *Value for Money* (VfM). A ferramenta foi desenvolvida para subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos, permitindo avaliar se a contratação por meio de PPP oferece vantagens em comparação com formas tradicionais de execução e contratação de obras e serviços.

O conceito de *Value for Money*, tal como é utilizado atualmente, teve origem no Reino Unido, associado à *Private Finance Initiative* (PFI), na década de 1990 com o objetivo de ampliar a participação do capital privado em investimentos de infraestrutura pública. Desde então, as metodologias de avaliação foram sendo aperfeiçoadas, incorporando novas técnicas de

**DIEESE – Escritório Regional do Rio Grande do Sul**

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) | [errs@dieese.org.br](mailto:errs@dieese.org.br)



modelagem econômica e financeira e difundindo-se em diversos países. Apesar dessa disseminação, não existe consenso internacional sobre uma metodologia única para sua mensuração, sendo frequentes divergências quanto aos parâmetros, premissas e critérios utilizados nos cálculos.

Em termos conceituais, o *Value for Money* busca mensurar qual alternativa proporciona a melhor relação entre custos, riscos e benefícios para o poder público ao longo de todo o ciclo de vida do projeto. Na prática, trata-se de uma análise comparativa entre o custo estimado da execução do projeto por meio de uma PPP e o custo da sua execução por mecanismos convencionais de contratação pública.

No caso das PPPs da educação proposta pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o *Value for Money* foi utilizado como um dos principais instrumentos para justificar a adoção do modelo de parceria. A lógica da análise é: um **resultado positivo indica que a PPP produziria maior valor para o Estado quando comparada ao modelo tradicional de contratação regido pela Lei nº 14.133/2021<sup>9</sup>, enquanto um resultado negativo sugere que a execução direta por meio dos mecanismos convencionais seria mais vantajosa**. Em outras palavras, quanto maior o *Value for Money* positivo, maior seria a vantagem atribuída à PPP; por outro lado, um *Value for Money* negativo sinalizaria que a contratação tradicional representa a alternativa mais eficiente para a Administração Pública.

A **Tabela 3** apresenta os resultados do *Value for Money* (VfM) calculados a partir das planilhas do modelo econômico-financeiro disponibilizadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul para os três sublotes que compõem a PPP da Educação. De acordo com os resultados apresentados, o custo total estimado da execução dos serviços pelo modelo tradicional de contratação, regido pela Lei nº 14.133/2021, alcançaria R\$ 1,743 bilhão ao longo do contrato, enquanto a alternativa da PPP teria custo estimado de R\$ 1,706 bilhão. A diferença entre os dois cenários resulta em um *Value for Money* positivo de R\$ 36,5 milhões, equivalente a uma “economia” média de R\$ 1,46 milhão por ano, R\$ 122 mil por mês ou aproximadamente R\$ 1 mil por escola ao mês.

**Tabela 3** - Resultado do *Value for Money* | Projeto PPP da educação do RS (em R\$ 1.000)

VfM	Sublote 1	Sublote 2	Sublote 3	Total	Por ano	Por mês	Por mês, por escola
Lei 14133/21	592.040	550.542	600.332	1.742.914	69.717	5.810	59
PPP	574.208	544.833	587.325	1.706.366	68.255	5.688	58
<b>VfM</b>	<b>17.832</b>	<b>5.709</b>	<b>13.007</b>	<b>36.549</b>	<b>1.462</b>	<b>122</b>	<b>1</b>

Fonte: Modelo econômico RS, sublote 1, 2 e 3. Versão 30/04/2026

Nota: (1) em R\$ 1.000,00 (2) em valor presente - utilizando taxa de desconto adotado pelo modelo (9,25%)

Elaboração: DIEESE

<sup>9</sup> A Lei 14.133/2021, estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas no Brasil. Ela introduz cinco modalidades de licitação: concorrência, pregão, concurso, leilão e diálogo competitivo, cada uma com finalidades e procedimentos específicos.



Contudo, o *Value for Money*, é uma simulação baseada em projeções, hipóteses e parâmetros definidos previamente pelos modeladores. Seu resultado depende diretamente das premissas adotadas para estimar custos, riscos, inflação, taxa de desconto, entre outros fatores. Dessa forma, pequenas alterações metodológicas podem produzir impactos significativos no resultado, razão pela qual a análise crítica das premissas utilizadas torna-se tão ou mais importante do que o próprio valor apurado, especialmente em projetos nos quais a vantagem econômica estimada representa uma fração reduzida do valor total do contrato – que no caso em análise é de 0,81%.

### **Custos não computados na PPP e/ou superestimados no cenário de contratação tradicional**

**Custos de estruturação do projeto e modelagem da PPP:** a elaboração da PPP exigiu a contratação da SP Parcerias, para desenvolver estudos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros necessários à estruturação do projeto. De acordo com informações disponíveis no Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, os pagamentos realizados à empresa já somavam R\$ 2,91 milhões até a conclusão desta análise e, esses valores não foram identificados como custos atribuídos à PPP.

**Retrabalho na elaboração dos diagnósticos das escolas:** o Governo do Estado contratou estudos técnicos para realização do diagnóstico estrutural das escolas incluídas na PPP. Conforme informações obtidas durante a análise do projeto, esse trabalho foi executado pela empresa Gaiga Engenharia, aparentemente por intermédio da SP Parcerias. Entretanto, a futura concessionária deverá realizar novo levantamento e validação das condições das unidades escolares após a assinatura do contrato. Isso significa que um serviço já custeado com recursos públicos será novamente executado pela concessionária e remunerado por meio da contraprestação da PPP. Trata-se de um evidente retrabalho decorrente da própria modelagem adotada, cujo custo não foi identificado como despesa específica associada ao modelo de parceria.

**Custos de encerramento dos contratos atualmente vigentes:** a transferência dos serviços para a concessionária implicará a extinção ou substituição de diversos contratos atualmente mantidos pelo Estado para prestação de serviços nas escolas. Esse processo envolve procedimentos administrativos e financeiros, incluindo rescisões contratuais, devolução de garantias, pagamentos eventualmente devidos às contratadas, encerramento de obrigações pendentes e custos de desmobilização. Embora tais despesas sejam consequência direta da implementação da PPP, não foram identificadas estimativas ou provisões específicas, mesmo sendo todas mensuráveis e objetivas.

**Ampliação dos riscos trabalhistas:** o Estado do Rio Grande do Sul já responde judicialmente por passivos decorrentes do inadimplemento de obrigações trabalhistas por empresas terceirizadas contratadas para prestação de serviços públicos. Com a adoção da PPP haverá ampliação dos



postos de trabalho terceirizados e/ou quarterizados, com mais um intermediário na cadeia de contratação, ampliando a rotatividade da força de trabalho e aumentando a possibilidade de passivos trabalhistas. Contudo, apesar de ampliar a exposição do Estado a esses riscos, não foram identificados no projeto provisões relacionadas ao descumprimento da legislação trabalhista por empresas subcontratadas. Além disso, a ampliação da terceirização produz impactos previdenciários que não foram considerados na modelagem, uma vez que os trabalhadores terceirizados contribuem para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e não para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado, reduzindo o ingresso de contribuições em um sistema cujo déficit previdenciário é apontado pelo próprio governo gaúcho como um importante desafio fiscal.

**Riscos fundiários e patrimoniais:** documentação analisada pelos órgãos de controle do estado, apontaram que parte significativa das escolas incluídas na PPP apresenta pendências relacionadas à regularização fundiária. Das 98 unidades contempladas, ao menos 37 possuem algum tipo de restrição ou pendência patrimonial, sendo que 27 estão localizadas em terrenos pertencentes a municípios e outras 10 não possuem documentação comprobatória de propriedade plenamente regularizada. Além disso, o Governo do Estado mantém política de municipalização de escolas, circunstância que pode gerar alterações futuras na utilização dos imóveis abrangidos pela PPP, 44 das 98 escolas são de Ensino Fundamental. Ainda que a administração atual tenha selecionado unidades que pretende manter sob sua gestão, não há garantia de que governos futuros adotarão a mesma orientação, e os impactos econômicos decorrentes desses riscos para o estado não foram admitidos na modelagem.

**Custo de oportunidade dos recursos públicos:** a análise não considera o custo de oportunidade de comprometer recursos públicos por 25 anos em um único contrato de PPP. Os valores destinados à contraprestação da parceria deixam de estar disponíveis para outras políticas educacionais que podem impactar diretamente a aprendizagem, como a ampliação das equipes pedagógicas, a valorização dos trabalhadores da educação, programas de permanência escolar, aquisição de materiais e investimentos realizados diretamente pelo Estado.

Essa questão foi levantada durante a consulta pública do projeto. Ao serem apresentados os projetos arquitetônicos das escolas, diversos professores e diretores manifestaram preocupação com uma realidade já presente na rede estadual: muitas unidades já dispõem de bibliotecas, laboratórios, teatros e outros espaços pedagógicos que permanecem subutilizados devido à insuficiência de profissionais para operá-los e desenvolver atividades permanentes. Os relatos reforçam que melhorias na infraestrutura, embora importantes e, em muitos casos, urgentes, não constituem a única necessidade da rede pública de ensino. A educação demanda investimentos simultâneos. Evidentemente, cabe ao governo estabelecer prioridades na alocação dos recursos públicos, mas a adoção de uma PPP implica vincular parte significativa desses recursos a um modelo específico por 25 anos, reduzindo a flexibilidade de futuras administrações para redefinir prioridades e responder a novas demandas educacionais.

**Estimativa de preços e vida útil dos ativos:** outro aspecto que merece atenção refere-se às premissas adotadas para estimar os custos de aquisição, reposição e manutenção dos ativos ao

**DIEESE – Escritório Regional do Rio Grande do Sul**

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) | [errs@dieese.org.br](mailto:errs@dieese.org.br)



longo do contrato. A análise da modelagem identificou situações que suscitam dúvidas quanto à aderência dos parâmetros utilizados às condições efetivamente observadas no mercado, podendo resultar na superestimação dos custos atribuídos ao cenário de contratação tradicional.

Um exemplo é o caso dos aparelhos de ar-condicionado. A modelagem econômica considera a substituição dos equipamentos a cada cinco anos, prazo inferior à vida útil normalmente observada para aparelhos do tipo split. Esse aspecto foi inclusive objeto de apontamento pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE-RS) durante a análise do projeto. Referências técnicas, fabricantes e empresas especializadas indicam vida útil média entre 10 e 15 anos. A adoção de uma vida útil reduzida aumenta artificialmente os custos projetados de reposição ao longo do contrato, elevando os valores estimados para o cenário de contratação tradicional e, conseqüentemente, tornando o resultado do *Value for Money* mais favorável à PPP.

Também foram identificadas dúvidas nos preços de aquisição considerados na modelagem. Por exemplo, para o item "Ar-condicionado Split Inverter Hi-Wall 12.000 BTU/h, ciclo frio, com fornecimento e instalação", foi adotado o valor unitário de R\$ 3.048,00, na data-base de dezembro de 2025. Entretanto, equipamentos com especificações equivalentes podiam ser encontrados no mercado varejista por aproximadamente R\$ 1.407,00 em maio de 2026. Em relação à instalação, atas de registro de preços de órgãos públicos do Rio Grande do Sul registraram valores entre R\$ 259,99 e R\$ 690,00, incluindo materiais de instalação e tubulação. Assim, mesmo adotando uma hipótese conservadora de R\$ 700,00 para a instalação, o custo total estimado alcançaria aproximadamente R\$ 2.107,00 por unidade.

Isso significa que o valor utilizado na modelagem é cerca de 45% superior ao custo obtido a partir dessas referências. Considerada isoladamente, essa diferença poderia ser atribuída a especificidades de determinadas instalações, como distâncias maiores de tubulação, adequações elétricas ou características construtivas específicas das escolas. Contudo, a questão ganha relevância quando se observa que a mesma premissa foi aplicada às 1.386 unidades previstas no projeto. Nessa escala, a diferença de aproximadamente R\$ 941,00 por equipamento representa um acréscimo superior a R\$ 1,3 milhão apenas no custo de aquisição dos aparelhos, sem considerar os impactos decorrentes da premissa de substituição a cada cinco anos ao longo dos 25 anos de vigência contratual.

Também foram identificadas inconsistências nas premissas adotadas para os custos de manutenção de áreas verdes. Em manifestação técnica, a Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul (FPE) indicou que o valor unitário anual de referência para esse serviço deveria ser de R\$ 6,89 por metro quadrado. Entretanto, a versão final da modelagem econômico-financeira manteve valor superior ao recomendado (R\$ 8,84), sem que fosse localizada justificativa técnica para a não incorporação da atualização sugerida. Considerando que as escolas abrangidas pela PPP possuem aproximadamente 460,5 mil metros quadrados de áreas verdes, uma diferença aparentemente pequena no custo unitário produz impactos expressivos quando projetada ao longo dos 25 anos de contrato. As estimativas, realizadas pelos órgãos de controle, indicaram que a adoção do valor de referência apontado pela FPE poderia reduzir os

**DIEESE – Escritório Regional do Rio Grande do Sul**

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) | [errs@dieese.org.br](mailto:errs@dieese.org.br)



custos em aproximadamente R\$ 6 milhões. A não incorporação desse ajuste contribui para elevar artificialmente os custos estimados na modelagem que considera a contratação tradicional.

**Escolas com obras realizadas após os diagnósticos ou em andamento:** Outro aspecto que afeta a apuração do *Value for Money* refere-se à atualização das informações sobre as condições físicas das escolas. Os diagnósticos de infraestrutura que embasaram a modelagem da PPP foram elaborados no início de 2024, antes das enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul e antes da execução de diversas obras e intervenções posteriormente realizadas pelo Estado. Isso levanta dúvidas sobre o grau de aderência da modelagem à situação efetivamente encontrada nas escolas no momento da elaboração do edital.

Um exemplo é o Instituto Estadual de Educação Olavo Bilac, em Santa Maria. Na modelagem econômica, recebeu classificação de necessidade máxima de intervenção. Entretanto, a unidade possui obras em andamento, com investimento divulgado pelo próprio Estado de aproximadamente R\$ 6,4 milhões em um único contrato vigente (**Anexo 1**). Em publicação de junho de 2026<sup>10</sup>, o governo informou que parte das intervenções já havia sido executada, incluindo a reforma da cobertura, e que novos serviços estavam sendo incorporados ao contrato em razão de necessidades identificadas durante a execução da obra. Apesar disso, na modelagem da PPP foi descontado apenas o valor de R\$ 444.999,98, correspondente a contratos específicos dos prédios 3 e 5, sem que fique claro de que forma os demais investimentos realizados foram considerados na atualização dos custos de reforma da escola.

A questão não se restringe a um caso isolado. Segundo a modelagem econômica, foram considerados R\$ 18,6 milhões em contratos de obras em andamento ou recentemente executados em 19 escolas integrantes da PPP, algumas registram redutor aplicado. Contudo, os valores informados pelo próprio governo<sup>11</sup> em documentos encaminhados aos órgãos de controle apresentam divergências quanto às escolas contempladas e aos montantes investidos. A partir do levantamento dos contratos identificados, o total de investimentos realizados ou em execução alcança aproximadamente R\$ 35,7 milhões, em 29 escolas (**Tabela 4**). Isso representa uma diferença de R\$ 17,1 milhões em relação ao valor incorporado à modelagem.

Sem a dedução adequada dos custos de intervenção previstos para as escolas no cenário de contratação tradicional, ocorre uma superestimação das necessidades de investimento atribuídas ao modelo público convencional. Como consequência, o custo comparativo utilizado no cálculo do *Value for Money* será artificialmente elevado, produzindo um resultado mais favorável à PPP.

---

<sup>10</sup> <https://www.estado.rs.gov.br/obras-no-instituto-olavo-bilac-em-santa-maria-avancam-com-cuidados-especiais-de-preservacao-do-patrimonio-historico>

<sup>11</sup> Nota Técnica DPISU-SERG N. 10/2026, enviado ao TCE/RS em 5/5/2026.



**Tabela 4 – Relação de escolas com investimentos contratados a partir de 2024**

NOME ESCOLA	Nota Técnica DPISU-SERG 10/2026	Valor Contrato na modelagem econômica	Visualizado localmente	Total Obras já contratadas
Esc Est Ens Fun Clemente Pinto	R\$ -	R\$ 459.615,80		R\$ 459.615,80
Esc Est Ens Fun Aldo Locatelli	R\$ -	R\$186.171,97		R\$ 186.171,97
Esc Est Ens Fun Almirante Alvaro Alberto Da Motta	R\$ 51.828,83	R\$51.828,83		R\$ 51.828,83
Esc Est Ens Fun America	R\$ 125.842,17	R\$ 117.574,49		R\$ 125.842,17
Esc Est Ens Fun Brigadeiro Silva Pais	R\$ 269.594,14	R\$ 233.712,92		R\$ 269.594,14
Esc Est Ens Fun Danilo Antonio Zaffari	R\$ -	R\$ 2.638.463,41		R\$ 2.638.463,41
Esc Est Ens Fun Fernando Ferrari	R\$ -	R\$ 248.229,24		R\$ 248.229,24
Esc Est Ens Fun Jeronimo De Ornelas	R\$ 3.718,65	R\$ 3.718,65		R\$ 3.718,65
Esc Est Ens Fun Mauricio Sirotsky Sobrinho	R\$ 179.571,73	R\$ 179.571,73		R\$ 179.571,73
Esc Est Ens Fun Oswaldo Vergara	R\$ -	R\$ 1.289.586,86		R\$ 1.289.586,86
Esc Est Ens Fun Santa Rita De Cassia	R\$ 598.589,06	R\$ 598.589,06		R\$ 598.589,06
Esc Est Ens Fun Venezuela	R\$ 2.072.249,18	R\$ 1.685.350,14		R\$ 2.072.249,18
Esc Est Ens Med Antao De Faria	R\$ 42.822,86	R\$ 1.402.159,51		R\$ 1.402.159,51
Esc Est Ens Med Professor Oscar Pereira	R\$ -	R\$ 416.888,85		R\$ 416.888,85
Esc Est Ens Med Prof Carlos Lorea Pinto	R\$ 641.344,86	R\$ 5.804.917,38		R\$ 5.804.917,38
Esc Tecnica Est Getulio Vargas	R\$ 867.534,63	R\$ 735.373,65		R\$ 867.534,63
Esc Basica Est Cicero Barreto	R\$ 1.633.827,17	R\$ 1.520.000,00		R\$ 1.633.827,17
Inst Est Educ Olavo Bilac	R\$ -	R\$ 444.999,98	R\$ 6.399.000,89	R\$ 6.844.000,87
Esc Est Ens Med Villa Lobos	R\$ -	R\$ 599.852,80		R\$ 599.852,80
Colégio Estadual Guianuba	R\$ 745.116,28			R\$ 745.116,28
Col Estadual Landell de Moura	R\$ 1.164.252,40			R\$ 1.164.252,40
Esc Est Ens Fun Adonis dos Santos	R\$ 535.596,58			R\$ 535.596,58
Esc Est Ens Fun Padre Balduino Rambo	R\$ 102.003,97			R\$ 102.003,97
Esc Est Ens Fun no bairro Santo Afonso	R\$ 2.160.305,33			R\$ 2.160.305,33
Esc Est Ens Med Arreal	R\$ 2.867.666,72			R\$ 2.867.666,72
Esc Est Ens Med Dr José Mariano de F Beck	R\$ 49.254,01			R\$ 49.254,01
Esc Est Ens Med Minuano	R\$ 216.172,88			R\$ 216.172,88
Esc Est Ens Med Padre Nunes	R\$ 358.694,74			R\$ 358.694,74
Esc Est Ens Fun Visconde de São Leopoldo	R\$ 1.871.246,44			R\$ 1.871.246,44
	<b>R\$ 16.557.232,63</b>	<b>R\$ 18.616.605,27</b>	<b>R\$ 6.399.000,89</b>	<b>R\$ 35.762.951,60</b>
<b>Contratos não inclusos no Modelo Econômico</b>				<b>R\$ 17.146.346,33</b>

Fonte: Seduc e Planilha Modelagem econômica PPP.

Nota: Contratos que tiveram atualizações foi utilizado o de maior valor. O montante por escola pode ser o somatório de mais de um contrato vigente.

Elaboração: DIEESE

Outro aspecto que merece atenção refere-se às premissas adotadas para estimar o custo da certificação das obras. A modelagem utilizou como referência uma contratação realizada em 2022 no município de Arroio dos Ratos, atualizado pela inflação até a data base. Entretanto, trata-se de um município de pequeno porte, com características significativamente distintas daquelas envolvidas na PPP da Educação, em escala. O valor projetado para esse único item alcança aproximadamente R\$ 2,8 milhões, evidenciando a relevância da premissa adotada e a necessidade de maior transparência quanto aos critérios utilizados para sua definição.



## Premissas financeiras e alocação de riscos não confirmam a alegada vantajosidade da PPP

A principal justificativa econômica apresentada para a adoção da PPP é o resultado positivo do *Value for Money* (VfM), indicador utilizado para comparar os custos da execução pública tradicional com os custos da concessão. Segundo a modelagem oficial, a PPP geraria economia de R\$ 36,5 milhões para o Estado (sem considerar todas as inconsistências das premissas já apontadas).

Entre essas premissas, mais uma - a taxa de desconto real de 9,25% ao ano utilizada pelo governo. A taxa de desconto é o parâmetro utilizado para transformar desembolsos que ocorrerão ao longo dos 25 anos do contrato em valores equivalentes no presente. Em termos práticos, quanto maior a taxa de desconto, menor o peso atribuído aos pagamentos futuros na comparação econômica realizada hoje; quanto menor a taxa, maior o valor presente desses compromissos. Como a PPP envolve pagamentos distribuídos por um longo período, a escolha dessa taxa exerce influência decisiva sobre o resultado da análise de vantajosidade.

Mantidas inalteradas todas as demais variáveis da modelagem, a taxa de desconto de 9,25% produz um VfM positivo de R\$ 36,5 milhões, indicando suposta economia para o Estado. Contudo, pequenas alterações nesse parâmetro são suficientes para inverter completamente a conclusão. Quando a taxa é reduzida para 8,0%, o VfM torna-se negativo em R\$ 9,9 milhões; com uma taxa de 5,0%, a desvantagem econômica da PPP alcança R\$ 147 milhões (**Tabela 5**). Em outras palavras, a alegada superioridade econômica do modelo não se mostra robusta, pois desaparece diante de variações relativamente modestas em uma única premissa financeira.

**Tabela 5** – Simulação do Resultado do *Value for Money* segundo Taxa de desconto selecionada | Projeto PPP da educação do RS (em R\$ 1.000)

Tx de desconto de 5%

VfM	Sublote 1	Sublote 2	Sublote 3	Total	Por ano	Por mês	Por mês, por escola escola
Lei 14133/21	776.258	726.005	789.921	2.292.184	91.687	7.641	78
PPP	821.116	779.110	839.873	2.440.100	97.604	8.134	83
<b>VfM</b>	<b>-44.858</b>	<b>-53.105</b>	<b>-49.952</b>	<b>-147.916</b>	<b>-5.917</b>	<b>-493</b>	<b>-5</b>

Tx de desconto de 8%

VfM	Sublote 1	Sublote 2	Sublote 3	Total	Por ano	Por mês	Por mês, por escola escola
Lei 14133/21	635.737	592.122	645.262	1.873.120	74.925	6.244	64
PPP	633.655	601.239	648.130	1.883.024	75.321	6.277	64
<b>VfM</b>	<b>2.081</b>	<b>-9.117</b>	<b>-2.868</b>	<b>-9.904</b>	<b>-396</b>	<b>-33</b>	<b>0</b>

Fonte: Modelo econômico RS, sublote 1, 2 e 3. Versão 30/04/2026

Nota: (1) em R\$ 1.000,00

Elaboração: DIEESE



Os resultados demonstram que uma redução de apenas 1,25 ponto percentual na taxa de desconto elimina integralmente a vantagem econômica apresentada. Esse resultado é particularmente relevante porque a taxa de desconto utilizada não é uma variável neutra. Quanto maior a taxa adotada, menor é o peso atribuído aos desembolsos futuros. Como a PPP concentra grande parte dos pagamentos ao longo dos 25 anos de contrato, taxas mais elevadas reduzem significativamente o valor presente das contraprestações futuras, favorecendo a concessão na comparação com a execução pública tradicional.

A relevância desse resultado torna-se ainda maior quando comparada a referências utilizadas em avaliações de investimentos públicos. O Guia de Avaliação Custo-Benefício do Governo Federal adota Taxa Social de Desconto (TSD) de 8,5% para análises socioeconômicas de projetos de infraestrutura<sup>12</sup>. A própria PPP de Escolas de Minas Gerais, projeto que inclui construção de novas unidades escolares e apresenta riscos de implantação superiores aos observados no Rio Grande do Sul, utilizou taxa de desconto de 8,5%<sup>13</sup> em sua avaliação econômica. Ainda assim, a PPP gaúcha adotou taxa superior, de 9,25%.

Esse aspecto merece atenção porque a PPP da Educação do Rio Grande do Sul não possui características típicas de empreendimentos de elevada complexidade construtiva. O projeto não prevê a construção de novas escolas, concentrando-se em reformas, ampliações, manutenção predial e prestação de serviços não pedagógicos. Diferentemente de projetos *greenfield*, como rodovias, aeroportos ou novos equipamentos públicos, a PPP gaúcha apresenta riscos menores relacionados à implantação de ativos, desapropriações, licenciamento ambiental, incertezas geotécnicas e demanda futura.

A modelagem admite remuneração do capital privado com expectativas de retorno associadas a projetos de infraestrutura de maior risco. Enquanto o Estado possui acesso a fontes de financiamento mais baratas e não necessita remunerar acionistas privados, parte relevante das contraprestações previstas na PPP será destinada à remuneração do capital investido, dos financiadores, das garantias, dos seguros, dos verificadores independentes, dos certificadores, das corretoras, da bolsa de valores e da estrutura financeira necessária à operação da concessionária.

A alegação de que a PPP gera valor pela transferência de riscos também encontra limitações na própria matriz de riscos do projeto. Diversos eventos permanecem total ou parcialmente sob responsabilidade do Poder Concedente, incluindo descobertas arqueológicas, determinadas patologias construtivas, necessidade de substituição de escolas previstas para ampliação, impactos decorrentes de áreas contíguas, alterações promovidas pelo Estado e diferentes hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Em várias situações, a

---

<sup>12</sup> <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/choque-de-investimento-privado/avaliacao-socioeconomica-de-custo-beneficio-1/catalogo-de-parametros.pdf>

<sup>13</sup> <https://www.educacao.mg.gov.br/wp-content/uploads/2026/01/Relatorio-Economico-Financeiro.pdf>



materialização do risco gera direito à compensação financeira da concessionária, reduzindo a efetiva transferência de riscos utilizada para justificar a vantagem econômica da PPP.

Esse ponto é particularmente relevante porque a metodologia internacional de PPPs, inclusive aquela utilizada pelo BNDES, pressupõe que a remuneração adicional do parceiro privado somente se justifica quando houver efetiva transferência de riscos que, de outra forma, permaneceriam sob responsabilidade do Estado. Quando parcela significativa desses riscos continua sendo absorvida pelo Poder Público ou pode gerar mecanismos de reequilíbrio contratual, reduz-se a justificativa econômica para a remuneração adicional do capital privado.

Outro aspecto, refere-se ao mecanismo de remuneração da concessionária. O contrato prevê que aproximadamente 80% da contraprestação mensal tenha natureza fixa, permanecendo protegida das avaliações de desempenho. Apenas cerca de 20% da remuneração está vinculada aos indicadores de desempenho e, mesmo nessa parcela, o redutor máximo previsto é de apenas 7%. Na prática, isso significa que a maior parte da receita da concessionária permanece garantida mesmo diante de resultados operacionais insatisfatórios.

Não obstante, persistem fragilidades relacionadas aos próprios investimentos considerados na modelagem econômico-financeira. Durante a estruturação do projeto foi sugerido ao Poder Concedente que o caderno de encargos estabelecesse valores mínimos obrigatórios de investimento para a requalificação das escolas, de forma a assegurar que os investimentos utilizados para justificar a vantajosidade econômica da PPP fossem efetivamente executados. A proposta não foi acolhida sob o argumento de que a definição de investimentos mínimos poderia gerar incentivos negativos e futuros pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

A justificativa, contudo, produz uma contradição relevante. Os investimentos estimados são utilizados para demonstrar a vantagem econômica da PPP e compõem os cálculos do *Value for Money*, mas não se convertem em obrigações mínimas claramente exigíveis da concessionária. Dessa forma, permanece a dúvida sobre qual será o nível efetivo de investimento e de requalificação das escolas ao longo do contrato e em que medida os benefícios considerados na modelagem econômica estarão efetivamente garantidos. Em outras palavras, parte dos ganhos utilizados para justificar a PPP pode não possuir correspondência direta com obrigações contratuais objetivamente mensuráveis.

Portanto, a modelagem econômico-financeira adotou premissas que favorecem artificialmente a concessão, incluindo a superestimação dos custos associados à contratação tradicional e a desconsideração de custos relevantes inerentes à estruturação, contratação, fiscalização e gestão do modelo de PPP. Soma-se a isso a utilização de uma taxa de desconto elevada, a previsão de remuneração privada superior ao custo de financiamento disponível ao Estado, a transferência excessivamente limitada dos riscos ao parceiro privado, a limitada vinculação da receita ao desempenho efetivamente entregue (o que será demonstrado na sequência) e as incertezas quanto ao volume real de investimentos que será realizado ao longo da execução contratual. Nesse contexto, a alegada vantajosidade econômica da PPP não apenas deixa existir, como os indícios apontam em sentido contrário. Diante dessas inconsistências, não se verifica o



atendimento dos requisitos estabelecidos pela Lei nº 11.079/2004, que exige a demonstração objetiva da conveniência e da vantagem socioeconômica da parceria para a administração pública antes da sua contratação.

## Governança, Verificação Independente e Fragilização do Controle Público

**A transferência da fiscalização para agentes privados:** um dos aspectos mais sensíveis da modelagem contratual da PPP educacional está na estrutura de fiscalização e monitoramento do contrato. Embora o edital e seus anexos afirmem que a atuação dos chamados “terceiros independentes” não substitui nem exclui a fiscalização do Poder Concedente, a arquitetura efetivamente desenhada aponta para um deslocamento significativo de funções tradicionalmente exercidas pelo Estado para agentes privados contratados pela própria concessionária.

O Anexo X, do edital, prevê a contratação de três figuras centrais para o funcionamento da parceria: a Certificadora de Obras, o Verificador Independente e o Instituto de Pesquisa. Esses agentes passam a exercer papel decisivo na aprovação de projetos, certificação das obras, aferição dos indicadores de desempenho, mensuração da satisfação dos usuários e elaboração dos relatórios que sustentam o cálculo da contraprestação pública.

Em outras palavras, a concessionária não apenas executa os serviços contratados, mas também contrata os agentes responsáveis por verificar a qualidade de sua própria execução. Essa estrutura cria uma cadeia de governança particularmente problemática: **Estado → paga a concessionária; Concessionária → contrata os agentes responsáveis pela fiscalização do seu trabalho; os agentes - terceiros independentes → produzem as informações que influenciam o valor a ser pago pelo Estado à Concessionária.**

Embora a documentação do edital apresente esses agentes como “independentes”, sua dependência econômica é inquestionável, pois sua remuneração depende diretamente da empresa cuja atuação devem fiscalizar.

O problema torna-se ainda mais relevante quando se observa a posição ocupada pelo Verificador Independente dentro da modelagem contratual. Sua atuação não se limita a uma auditoria acessória. Ao contrário, ele desempenha funções centrais para a operacionalização financeira da PPP. Entre suas atribuições estão: (a) verificar o cumprimento dos indicadores de desempenho; (b) consolidar informações operacionais; (c) calcular os fatores de desempenho; (d) elaborar os relatórios de avaliação; (e) subsidiar a aplicação de descontos e penalidades; (f) influenciar diretamente o cálculo da contraprestação mensal. Portanto, o Verificador “Independente” participa da determinação de quanto a concessionária receberá do Estado.

Trata-se de uma função de elevada relevância econômica, especialmente em uma parceria de longo prazo e de elevado valor financeiro. O Estado não figura como contratante direto desse

**DIEESE – Escritório Regional do Rio Grande do Sul**

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) | [errs@dieese.org.br](mailto:errs@dieese.org.br)



agente. A relação contratual ocorre entre concessionária e verificador, permanecendo o Poder Concedente apenas como interveniente. Essa configuração produz um conflito de incentivos. Em contratos de 25 anos, a permanência das empresas verificadoras no mercado depende da manutenção de relações comerciais com concessionárias que operam PPPs em diversos setores. Mesmo sem qualquer fraude ou irregularidade explícita, a estrutura pode favorecer comportamentos de complacência, flexibilização interpretativa de indicadores ou produção de avaliações menos rigorosas.

Curiosamente, o próprio contrato parece reconhecer os riscos inerentes do modelo, prevendo cláusulas que buscam disciplinar situações relacionadas a: (a) favorecimento indevido; (b) manipulação de dados; (c) conflitos de interesse; (d) utilização de informações falsas; (e) conluio entre agentes; (f) erros metodológicos na coleta e processamento de dados. A extensa preocupação contratual com esses temas revela que os riscos não são hipotéticos. Ao contrário, decorrem da própria arquitetura institucional criada pela PPP.

**A possibilidade de concentração das funções por uma única empresa:** talvez o aspecto mais preocupante de todo arcabouço que envolve o verificador “independente” seja a possibilidade de uma mesma pessoa jurídica exercer simultaneamente as funções de: (a) Certificadora de Obras; (b) Verificador Independente; (c) Instituto de Pesquisa. Ou seja, o governo autoriza que um único agente privado poderá: validar projetos; certificar a execução das obras; aferir indicadores de desempenho; elaborar relatórios de avaliação; medir a satisfação dos usuários; produzir os dados que influenciam o valor das contraprestações.

A concentração dessas atividades em uma única empresa gera um problema estrutural de segregação de funções. Na prática, o mesmo agente responsável por validar a qualidade da obra poderá posteriormente avaliar o desempenho dos serviços decorrentes dessa obra. Da mesma forma, o agente que produz os indicadores de satisfação dos usuários poderá influenciar os fatores de desempenho utilizados para calcular os pagamentos. Claramente, essa concentração reduz a existência de controles cruzados independentes e amplia significativamente o risco de vieses metodológicos, erros sistêmicos ou conflitos de interesse.

**Pesquisas de satisfação e remuneração da concessionária:** outra fragilidade decorre do uso de pesquisas de satisfação. Os indicadores de percepção dos usuários passam a influenciar o Fator de Desempenho, que por sua vez interfere diretamente na contraprestação mensal. Entretanto, essas pesquisas serão realizadas por instituto contratado pela própria concessionária. Surge, então, um conjunto de questionamentos relevantes: Quem definirá a amostra dos entrevistados? Quais critérios serão utilizados para seleção dos participantes? Haverá divulgação pública da metodologia e resultados? Como será garantida a liberdade de resposta de estudantes, professores e funcionários? Essas preocupações assumem especial relevância no ambiente escolar, marcado por relações hierárquicas e pela presença cotidiana da própria estrutura avaliada.

**O problema dos pagamentos sem validação prévia:** Outro ponto sensível decorre da sistemática prevista para os casos em que o Verificador “Independente” não entrega os



relatórios dentro dos prazos estabelecidos. Segundo a minuta contratual, na ausência de sua manifestação, a concessionária pode encaminhar diretamente a solicitação de pagamento, permitindo que a contraprestação seja processada sem a conclusão da avaliação que deveria atestar o cumprimento dos indicadores de desempenho e eventuais redutores aplicáveis. Trata-se de uma situação paradoxal: se a principal finalidade do Verificador é conferir segurança, técnica ao cálculo dos pagamentos, sua ausência deveria ensejar maior cautela por parte da Administração Pública, e não a flexibilização dos controles. O arranjo previsto produz uma inversão preocupante de incentivos, pois a falha do mecanismo de verificação não interrompe o fluxo financeiro, pelo contrário, pode beneficiar a parte fiscalizada. Considerando que o Verificador é contratado e remunerado pela própria concessionária, cria-se um cenário em que atrasos, omissões ou insuficiências na atividade de controle não geram prejuízos à empresa, podendo inclusive evitar a identificação de descumprimentos contratuais, a aplicação de redutores de desempenho ou descontos na contraprestação. Em vez de fortalecer a proteção do interesse público, a ausência da verificação acaba produzindo efeitos potencialmente favoráveis à concessionária.

**Ampliação contratual e indefinições na atuação do verificador:** a modelagem prevê hipóteses de ampliação dos serviços contratados mediante análise de conveniência e oportunidade pelo Poder Concedente. Entretanto, não há clareza suficiente sobre qual será o papel do Verificador Independente nesses processos. Não se sabe, por exemplo: se sua manifestação será obrigatória; se sua avaliação poderá condicionar a decisão do Estado; qual o peso de seus pareceres; quais os efeitos de eventual divergência entre Estado e verificador. A ausência dessas definições amplia as incertezas sobre os limites da atuação desse agente privado e sobre seu poder de influência em decisões estratégicas relacionadas à expansão contratual.

Nessa esteira, cumpre indicar que não foi localizado no edital e seus anexos previsões quanto a substituição do verificador por iniciativa do Estado; rotatividade; divulgação pública sistemática dos relatórios; disponibilização permanente das avaliações em portal de transparência. Tais lacunas tornam ainda mais difícil assegurar controle social efetivo sobre o desempenho do contrato.

**Experiências de outras PPPs educacionais:** a utilização de verificadores “independentes” não é uma inovação exclusiva desta PPP. Diversas PPPs educacionais brasileiras adotaram mecanismos semelhantes, inclusive em projetos desenvolvidos em estados como Minas Gerais e em experiências municipais recentes. Entretanto, a mera existência de verificadores “independentes” não elimina a necessidade de examinar a forma concreta de contratação e governança desses agentes (como a de Caxias do Sul). No entanto, as melhores práticas internacionais normalmente buscam reduzir conflitos de interesse por meio de mecanismos como: (a) contratação direta pelo Poder Concedente; (b) compartilhamento de custos entre as partes; (c) processos de seleção conduzidos pelo Estado; (d) ampla publicidade dos relatórios; (e) segregação obrigatória de funções. O modelo adotado pelo Rio Grande do Sul avança em sentido oposto.



## Impactos Orçamentários, Fontes de Financiamento e Garantias da PPP da Educação

A análise da PPP da Educação não pode se restringir aos aspectos operacionais do contrato. Trata-se de uma decisão que compromete recursos públicos por 25 anos, cria mecanismos especiais de garantia de pagamento à concessionária e impõe obrigações financeiras futuras em um cenário de, de acordo com o governo, restrição fiscal. Por essa razão, é necessário examinar sua compatibilidade com a realidade orçamentária da educação pública gaúcha.

**Uma política pública para 4,2% das escolas estaduais:** a PPP contempla apenas 98 escolas de uma rede composta por 2.302 unidades estaduais. Isso significa que aproximadamente 4,2% das escolas serão “beneficiadas” diretamente pelo projeto, enquanto as demais 2.204 escolas continuarão dependentes dos mecanismos tradicionais de financiamento e manutenção.

Essa característica suscita uma questão elementar de política pública: **qual é o objetivo estratégico do projeto?** Diferentemente de experiências de PPP educacional voltadas à construção de novas unidades escolares, o projeto gaúcho possui como foco principal a manutenção predial, limpeza, conservação, tecnologia e serviços de apoio.

Se a proposta representa um modelo adequado para a rede estadual, seria razoável esperar que pudesse ser gradualmente expandida às demais escolas. Entretanto, os próprios números da modelagem indicam o contrário. Considerando a Lei Orçamentária Anual de 2026, a replicação do modelo para toda a rede exigiria acréscimo estimado de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão por ano ao orçamento da Secretaria da Educação, elevando em cerca de 70,8% as despesas atualmente destinadas a investimentos e custeio da educação estadual. A consequência prática é que a PPP parece ter sido concebida como uma solução restrita a uma pequena parcela das escolas, sem perspectiva de universalização.

**A priorização orçamentária da PPP e seus efeitos sobre o restante da rede:** a PPP não altera apenas a forma de gestão de parte da rede estadual, mas também estabelece uma nova lógica de distribuição dos recursos públicos da educação. Conforme demonstrado na **Tabela 6**, o custo médio anual por escola abrangida pela parceria alcançará R\$ 1,96 milhão, valor 4,7 vezes superior ao custo médio atualmente observado (R\$ 417,8 mil). Embora seja legítimo defender a ampliação dos investimentos nas escolas estaduais, o projeto concentra esse volume adicional de recursos em apenas 98 escolas, que representam aproximadamente 4,2% da rede estadual, criando uma diferença significativa entre as unidades contempladas e aquelas que permanecerão sob gestão direta do Estado.

Essa desigualdade torna-se ainda mais relevante porque os recursos destinados às escolas da PPP estarão protegidos por contrato durante 25 anos, garantindo pagamentos contínuos à concessionária independentemente das condições orçamentárias futuras. Enquanto isso, as demais escolas da rede continuarão dependentes das disponibilidades anuais do orçamento público e sujeitas às restrições fiscais enfrentadas pelo Estado. O resultado é a constituição de dois padrões distintos de financiamento dentro da mesma rede: um grupo reduzido de escolas



com investimentos elevados e assegurados e a ampla maioria das unidades escolares disputando recursos limitados para manutenção, conservação e melhorias de infraestrutura.

**Tabela 6 – Quanto a PPP da educação do RS eleva o custo médio por escola**

Indicador	Situação Atual	PPP
<b>Custo anual por escola</b>	R\$ 417.752,59	R\$ 1.955.102,04
<b>Custo mensal por escola</b>	R\$ 34.812,72	R\$ 162.925,17
<b>Diferença anual</b>	—	R\$ 1.537.349,45
<b>Diferença mensal</b>	—	R\$ 128.112,45
<b>Aumento percentual</b>	—	368%
<b>Número de vezes maior</b>	<b>1,0x</b>	<b>4,7x</b>

Fonte: CAGE/RS e Planilha de custos operacionais – Gov.br

(1) O custo anual atual por escola corresponde à soma do investimento médio em manutenção da infraestrutura escolar e dos custos operacionais. O investimento em manutenção da infraestrutura foi estimado a partir da apuração, para o período de 2014 a 2023, das despesas liquidadas da rede estadual de ensino relacionadas a construções e reformas, suprimentos destinados às escolas, elaboração de projetos, conservação de bens imóveis e serviços técnicos profissionais vinculados à qualificação da rede física. Os valores foram atualizados monetariamente e posteriormente convertidos em uma média anual por escola (CAGE/RS). Os custos operacionais foram estimados com base no exercício de 2025, abrangendo as 98 escolas incluídas no projeto de PPP. Foram consideradas despesas com saneamento, energia elétrica, taxa de lixo, serviços terceirizados de limpeza e vigilância, manutenção ordinária, internet, manutenção do Programa Agiliza, manutenção vinculada a projetos específicos, gestão democrática e suprimentos escolares.

(2) O custo anual por escola na PPP foi obtido a partir dos valores constantes na Declaração do Ordenador de Despesa referente às contraprestações públicas previstas para o contrato de Parceria Público-Privada, convertidos em valores médios por escola.

(3) O custo mensal corresponde ao custo anual dividido por 12 meses.

Elaboração: DIEESE.

**Contraprestações garantidas e blindagem financeira da concessionária:** outro aspecto relevante refere-se ao mecanismo de pagamento e às garantias concedidas à futura concessionária. A modelagem prevê contraprestações mensais durante todo o período contratual e estabelece mecanismos especiais de garantia, incluindo as relativas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE). O FPE é uma transferência constitucional da União para os estados, composta por uma parcela da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Sob a ótica do parceiro privado, trata-se de uma estrutura sem risco. Enquanto escolas, servidores, fornecedores e demais políticas públicas permanecem sujeitos às oscilações fiscais do Estado, a concessionária passa a contar com um sistema específico de proteção de recebíveis, sustentado por receitas públicas de elevada previsibilidade. A questão que emerge é se existe razoabilidade em conferir tamanho grau de proteção financeira a uma empresa privada ao mesmo tempo em que a própria educação pública estadual enfrenta dificuldades históricas para cumprir seus mínimos constitucionais de financiamento.

**Educação, MDE, FUNDEB e muitas controvérsias:** a modelagem prevê a possibilidade de utilização de recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para o pagamento das contraprestações da PPP, inclusive a elaboração do escopo do projeto, teve

**DIEESE – Escritório Regional do Rio Grande do Sul**

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) | [errs@dieese.org.br](mailto:errs@dieese.org.br)



como motivação admitir serviços computáveis no MDE (motivo pela qual o fornecimento de alimentação foi abandonado do escopo), isso, para não ampliar as despesas do estado, restringindo ao computável no mínimo constitucional. Embora determinadas despesas associadas à manutenção escolar possam se enquadrar no conceito de MDE, existe controvérsia quanto a parte da contraprestação que remunera não apenas serviços, mas também capital privado investido, custos financeiros, seguros, estruturação contratual e margem de lucro da concessionária.

A discussão torna-se ainda mais sensível em relação ao FUNDEB. A Lei nº 14.113/2020 estabelece regras específicas para aplicação dos recursos do Fundo, vinculando-os exclusivamente a ações de MDE. Nas experiências de PPP educacional voltadas à construção e ampliação de escolas, a utilização do Fundeb costuma ser defendida sob o argumento de que a expansão da infraestrutura escolar resulta em aumento de matrículas, o que eleva os repasses do próprio Fundo e pode justificar sua utilização como mecanismo de garantia, e não como fonte direta de pagamento da contraprestação. No caso da PPP da educação do Rio Grande do Sul, entretanto, não se trata de um projeto voltado à criação de novas vagas ou expansão da rede, mas à manutenção, conservação e operação de unidades já existentes. Além disso, o projeto não explicita quais serão as fontes efetivas de custeio das contraprestações ao longo dos 25 anos de contrato. Essa indefinição é relevante porque parcela significativa dos recursos destinados à MDE é composta justamente por receitas oriundas do Fundeb. Nesse contexto, a utilização de recursos educacionais para remunerar estruturas típicas de contratos de PPP — incluindo remuneração do capital privado, custos financeiros, seguros, garantias e demais componentes da modelagem econômico-financeira — suscita questionamentos jurídicos e orçamentários. Soma-se a isso a ausência de mecanismos específicos de transparência e controle social que permitam identificar, acompanhar e fiscalizar a destinação dos recursos vinculados às diferentes parcelas do Fundeb, especialmente em relação aos percentuais de aplicação previstos em lei, dificultando a verificação do efetivo cumprimento das finalidades educacionais que justificam a existência do Fundo e, em especial sobre seu regramento que prevê aplicação mínima de 70% em remuneração de pessoal.

**Restrições fiscais e comprometimento orçamentário de longo prazo:** o Estado do Rio Grande do Sul permanece submetido às regras do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e, simultaneamente, aderiu ao Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag). Ambos os regimes foram concebidos com o objetivo de restaurar o equilíbrio das contas públicas, impondo restrições à expansão de despesas obrigatórias e à assunção de novos compromissos financeiros de longo prazo.

Além disso, o Estado está sujeito ao chamado teto de gastos estadual, mecanismo que limita o crescimento das despesas à variação inflacionária, inviabilizando margem para expansão real dos gastos públicos. Nesse cenário, a celebração de contratos com duração de 25 anos produz efeitos que extrapolam um único governo, comprometendo receitas futuras e restringindo a capacidade de formulação de políticas públicas pelas administrações subsequentes.



Segundo dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), o Rio Grande do Sul já possui obrigações decorrentes da PPP do Complexo Prisional de Erechim e das PPPs aeroportuárias de Passo Fundo e Santo Ângelo. A PPP da Educação, entretanto, destaca-se pelo elevado volume de recursos envolvidos, prevendo desembolsos da ordem de R\$ 191 milhões anuais até 2050, sem que o objeto principal do contrato envolva a construção de novas escolas, apenas manutenção, reformas, operação e gestão predial de unidades já existentes.

Nesse contexto, merece atenção o disposto na Lei Complementar nº 159/2017, que prevê que durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, o ente federado fica sujeito a diversas restrições, entre elas:

*XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:*

*(...)*

*c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;*

Ainda que a PPP não se enquadre formalmente na hipótese descrita, o dispositivo revela uma diretriz importante do regime fiscal: a admissão de novas formas de parceria está associada à demonstração objetiva de redução de despesas para o Estado. No caso da PPP da Educação, contudo, as análises críticas da modelagem econômico-financeira, apontam justamente na direção oposta, indicando aumento dos gastos públicos em relação a alternativa convencional de contratação.

A mesma lei estabelece ainda a vedação à contratação de novas operações de crédito:

*XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.*

Embora as PPPs possuam regime jurídico próprio e não são formalmente classificadas como operações de crédito, essa distinção jurídica não elimina a necessidade de avaliar seus efeitos econômicos e fiscais concretos. Na prática, a estrutura da PPP da Educação produz características semelhantes às de um endividamento de longo prazo: o Estado assume obrigações financeiras continuadas por 25 anos, oferece mecanismos robustos de garantia ao parceiro privado, compromete receitas futuras e reduz sua flexibilidade orçamentária para responder a mudanças de cenário econômico, demográfico ou educacional.

Sob essa perspectiva, mesmo não constituindo formalmente uma operação de crédito, a PPP gera efeitos fiscais comparáveis aos de uma dívida contratual de longo prazo. A combinação entre contraprestações garantidas, mecanismos de proteção ao fluxo de pagamentos da



concessionária e obrigações plurianuais de elevado valor suscita dúvidas quanto à compatibilidade do projeto com os objetivos centrais do Regime de Recuperação Fiscal e do Propag, que são justamente a contenção do crescimento das despesas obrigatórias e a recuperação da capacidade financeira do Estado. Em termos econômicos, cria-se um passivo continuado que compromete receitas futuras até 2050, reduzindo o espaço orçamentário disponível para investimentos em outras áreas da educação e para as demais 2.204 escolas que permanecerão fora da parceria.

### A seleção das escolas: prioridade social ou viabilidade da concessão?

**O processo não demonstrou que as escolas selecionadas eram as mais necessitadas da rede estadual:** um dos principais problemas da modelagem da PPP da Educação reside na ausência de demonstração de que as 98 escolas selecionadas correspondam às unidades com maiores déficits de infraestrutura da rede estadual.

Embora o governo sustente que a PPP busca enfrentar a deterioração histórica dos prédios escolares, os critérios utilizados para definição do universo de escolas não partiram de um diagnóstico estadual das maiores necessidades de manutenção, reforma ou recuperação estrutural. A seleção foi vinculada ao Programa RS Seguro, cuja metodologia está baseada principalmente em indicadores de violência, vulnerabilidade social e características territoriais dos chamados microterritórios prioritários.

A documentação do processo de análise do projeto, evidencia que a escolha não foi realizada a partir de um mapeamento estadual de necessidades de infraestrutura. O que não significa ter um ranking da precariedade física, já que esse, é um problema generalizado na rede estadual, mas sim, um mapeamento de riscos concretos existentes que inviabilizam ou inviabilizarão em curto prazo de tempo a prática pedagógica nesses espaços, afinal de contas trata-se de um orçamento finito sendo necessário definir prioridades.

A ausência dessa demonstração é particularmente relevante porque o contrato prevê compromissos financeiros de longo prazo e foi apresentado à sociedade como uma solução para a deterioração da infraestrutura escolar.

**O Programa RS Seguro serviu como justificativa territorial, mas não explica a seleção final das escolas:** o governo estadual sustentou que a seleção decorreu da estratégia territorial do Programa RS Seguro. Acreditamos que ninguém discorda que existe relação de causalidade entre investimento em educação – ao tornar a escola mais atrativa e a redução da violência na região, afinal a escola afasta do recrutamento do crime. Contudo, para além dessa questão, trata-se da necessidade de escolher 4,2% das escolas frente a um edital.

Para explicar, é necessário recuperar alguns passos que ocorreram até a publicação do edital. Primeiro, registrar que o Programa RS Seguro definiu microterritórios que merecem mais

**DIEESE – Escritório Regional do Rio Grande do Sul**

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) | [errs@dieese.org.br](mailto:errs@dieese.org.br)



atenção. Na seleção das escolas que integrariam as PPP, existiam diversas aptas a integrar o projeto. Nesse momento surgia a necessidade de justificar por que determinadas unidades foram incluídas e outras excluídas.

Respostas do governo aos órgãos de controle do Estado revelaram que a seleção inicial sofreu alterações posteriores promovidas pela Secretaria da Educação, com substituição de pelo menos 15 escolas. Entre os critérios utilizados para essas modificações aparecem fatores que não possuem relação direta com os objetivos originais do RS Seguro, tais como: (a) maior número de matrículas; (b) oferta de ensino médio; (c) localização em áreas de borda dos territórios prioritários; (d) necessidade de ampliar a representatividade de determinados municípios. Esses critérios demonstram que a composição final não decorreu exclusivamente dos indicadores territoriais do programa.

A própria evolução do projeto evidencia que a lógica da concessão passou a incorporar preocupações operacionais e econômicas que extrapolam a política pública de segurança utilizada como fundamento inicial, ou mesmo que não era o que norteava desde a concepção do projeto.

**Há evidências de que diversas escolas contempladas não estão localizadas nos territórios prioritários do RS Seguro:** a análise do cruzamento entre os bairros das escolas selecionadas e os microterritórios prioritários do Programa RS Seguro produz um resultado que fragiliza ainda mais a justificativa oficial. As 98 escolas remanescentes da PPP estão distribuídas em 74 bairros distintos. Desse total, **52 bairros não integram os clusters prioritários do Programa RS Seguro (Tabela 7)**. Esse dado sugere que a utilização do programa como principal fundamento para a seleção das escolas possui alcance limitado. Se a justificativa central era concentrar investimentos em áreas de maior vulnerabilidade social e violência, seria esperado que todas as selecionadas estivessem efetivamente inseridas nos territórios priorizados pela política pública.



**Tabela 7 - Escolas eleitas para receber PPP segundo cluster prioritário do Programa RS Seguro Rede estadual do RS**

Cidade	Cluster RS Seguro	N. de escolas	Participação (%)
Alvorada	Umbu	2	2,0
Canoas	Guajuviras	2	2,0
Caxias do Sul	Santa Fé e Nossa Senhora de Fátima	1	1,0
Novo Hamburgo	Santo Afonso	2	2,0
Porto Alegre	Bom Jesus	4	4,1
	Cascata	1	1,0
	Farrapos/Nossa Senhora da Paz	2	2,0
	Glória e Cel. Aparício Borges	3	3,1
	Partenon/Maria Degolada	5	5,1
	Restinga	2	2,0
	Rubem Berta	1	1,0
	Rubem Berta (ou Santa Rosa de Lima)	1	1,0
	Santa Rosa de Lima	1	1,0
	Santa Tereza/Tronco/Cruzeiro do Sul	6	6,1
	Santa Tereza/Tronco/Cruzeiro do Sul (ou Glória)	1	1,0
Santa Maria	Carolina	5	5,1
	Nova Santa Marta	1	1,0
São Leopoldo	Santos Dumont e Rio dos Sinos	2	2,0
Viamão	Jari e Augusta	4	4,1
Total	<b>Dentro de Cluster do RS Seguro</b>	<b>46</b>	<b>46,9</b>
	<b>Fora de Cluster do RS Seguro</b>	<b>52</b>	<b>53,1</b>
	<b>Total de escolas</b>	<b>98</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Relação de escolas conforme endereço e bairro – censo escolar/MEC-INEP e Relação de Cluster disponível em: <https://www.proesporte.rs.gov.br/?sm=51>

Elaboração: DIEESE

**Escolas com obras em andamento foram incorporadas ao projeto enquanto outras unidades mais críticas permaneceram fora da PPP:** outro elemento que questiona a racionalidade da seleção é a existência de escolas incluídas na PPP que já possuíam investimentos em andamento ou recém-concluídos por outros órgãos do Estado. Conforme apresentado na **Tabela 4** pelo menos 29 escolas, das selecionadas possuem investimentos recentes ou em andamento em obras. Além disso, parte das escolas também recebeu investimentos vinculados aos programas de recuperação pós-eventos climáticos. A coexistência dessas intervenções gera dúvidas relevantes: (a) por que escolas que já estavam recebendo investimentos foram incorporadas à PPP? (b) por que unidades com necessidades mais urgentes permaneceram fora do projeto?

**O próprio processo revela fragilidades na identificação das necessidades de infraestrutura:** as inconsistências observadas na metodologia de avaliação física das escolas reforçam as dúvidas sobre a seleção. Os estudos de engenharia utilizados para estimar os investimentos foram construídos a partir de uma amostra de apenas 21 escolas, segundo informações do governo do estado. O Ministério Público de Contas concluiu que a metodologia não refletia adequadamente as necessidades reais de intervenção e recomendou a realização de novos estudos de engenharia – o que não foi realizado. O levantamento utilizado pelo governo chamou atenção

**DIEESE – Escritório Regional do Rio Grande do Sul**

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) | [errs@dieese.org.br](mailto:errs@dieese.org.br)



pela distribuição praticamente uniforme dos níveis de comprometimento da infraestrutura (Tabela 8).

**Tabela 8** – Número de escolas segundo classificação de comprometimento de infraestrutura

Classificação de comprometimento da Infraestrutura	Nº de escolas
Máximo	30
Médio	30
Mínimo	30
Sem classificação	8

Fonte: Modelagem econômica transcrito de relatório da empresa: Gaiga Engenharia  
Elaboração: DIEESE

Essa distribuição reforça a percepção de que a seleção não decorreu de um processo rigoroso de priorização das necessidades físicas da rede, uma vez que praticamente 70% das escolas eleitas foram classificadas como não necessitando de intervenção de infraestrutura em grau máximo. Evidentemente, essas unidades também merecem investimentos e melhorias. Contudo, se o objetivo do governo com a PPP é enfrentar os problemas mais graves da rede, seria razoável que a seleção priorizasse as escolas com necessidades mais complexas e urgentes. O predomínio de escolas fora dessa condição sugere que outros critérios influenciaram o processo de escolha.

## O desafio da educação em um cenário de mudança demográfica

Por fim, merece destaque a duração contratual de 25 anos prevista para a PPP da Educação. Trata-se de um horizonte temporal equivalente a aproximadamente seis mandatos governamentais, durante o qual o Estado assumirá obrigações financeiras de longo prazo em um setor profundamente influenciado por transformações demográficas.

O Rio Grande do Sul apresenta uma das mais avançadas transições demográficas do país. As projeções populacionais do IBGE indicam uma redução expressiva da população em idade escolar nas próximas décadas, em intensidade superior à média nacional. Considerando as faixas etárias diretamente relacionadas à educação básica, no estado do Rio Grande do Sul, a população de 6 a 14 anos deverá diminuir de 1,24 milhão para 826 mil pessoas entre 2025 e 2050, enquanto a população de 15 a 17 anos deverá cair de 395 mil para 291 mil (Tabela 9). Em conjunto, isso representa uma redução próxima de um terço do público potencial da educação básica ao final da vigência contratual.



**Tabela 9** - Projeção populacional segundo faixa etária - Estado do Rio Grande do Sul

Faixa etária	2025	2050	Varição absoluta	Varição (%)
De 6 a 14 anos	1.242.616	826.173	-416.443	-34%
De 15 a 17 anos	394.537	290.927	-103.610	-26%

Fonte: IBGE – Projeções Populacionais.

Elaboração: DIEESE.

Esse cenário não reduz a necessidade de investimentos na rede estadual. Ao contrário, a infraestrutura escolar acumulou décadas de insuficiência de recursos e demanda ações urgentes de recuperação e modernização. Entretanto, a existência dessa necessidade não elimina o debate sobre o instrumento adotado para enfrentá-la. Diante de uma demanda potencialmente decrescente, a questão central passa a ser se um contrato de 25 anos oferece ao Estado a flexibilidade necessária para adaptar sua rede às mudanças futuras.

Ao longo desse período, poderão ocorrer alterações significativas na distribuição territorial dos estudantes, na ocupação das escolas, nas políticas educacionais e nas próprias necessidades de infraestrutura da rede. A vinculação de recursos públicos a um contrato de tão longa duração reduz a capacidade de reorientação das prioridades governamentais diante dessas transformações.

Esse aspecto chama ainda mais atenção quando observado em conjunto com o avanço recente das PPPs educacionais em diversas unidades da federação (**Anexo 2**). A expansão simultânea desse modelo ocorre justamente em um contexto de redução do contingente de crianças e adolescentes, especialmente nas regiões mais envelhecidas do país. Nesse cenário, torna-se legítimo questionar se a celebração de contratos com vigência de duas ou três décadas está adequadamente alinhada às tendências demográficas que já são amplamente conhecidas e documentadas.

Além disso, diferentemente de projetos de infraestrutura cuja principal finalidade é a construção de ativos de grande porte, exigindo longos períodos para amortização dos investimentos iniciais, a PPP da Educação, no Rio Grande do Sul, possui suas obrigações concentradas em manutenção predial, conservação, gestão de instalações e prestação de serviços de apoio. Isso reforça o questionamento sobre a necessidade e a conveniência de um compromisso contratual tão extenso para um setor sujeito a mudanças estruturais na demanda.



## Considerações finais

A análise da Parceria Público-Privada da Educação do Rio Grande do Sul, realizada a partir da documentação oficial disponibilizada pelo Estado, dos estudos de modelagem econômico-financeira e das sucessivas alterações promovidas ao longo do processo de estruturação do projeto, permite chegar a uma conclusão central: não foi demonstrada a vantajosidade da PPP em relação à execução pública tradicional.

Ao longo deste estudo, verificou-se que o principal fundamento utilizado para justificar a concessão — o resultado positivo do *Value for Money* (VfM) — apresenta fragilidades e inconsistências. A economia projetada mostrou-se extremamente reduzida diante da dimensão financeira do contrato e altamente dependente de premissas cuja pequena alteração é suficiente para eliminar a suposta vantagem econômica da parceria. Além disso, foram identificados indícios de superestimação de custos atribuídos ao cenário de execução pública tradicional, bem como a desconsideração de investimentos já realizados pelo Estado em parte das escolas incluídas no projeto, fatores que tendem a ampliar artificialmente os benefícios atribuídos à concessão.

A análise dos custos e das premissas da modelagem demonstrou que não há evidências de que a PPP represente uma alternativa mais eficiente para a aplicação dos recursos públicos. Pelo contrário, os elementos examinados indicam que o Estado assumirá uma obrigação financeira de longo prazo, protegida por mecanismos de garantia, para executar serviços que poderiam ser realizados por meio de investimentos públicos diretos, preservando maior flexibilidade administrativa e capacidade de adaptação às necessidades futuras da rede estadual.

No campo da governança, o estudo identificou inúmeras fragilidades. O desenho institucional proposto transfere à esfera privada atividades centrais de monitoramento, certificação e aferição de desempenho contratual. Ainda que os mecanismos previstos observem exigências formais de independência, a vinculação econômica dos agentes responsáveis pela avaliação à própria concessionária gera questionamentos legítimos sobre a efetiva autonomia dos controles. Em contratos de longa duração e elevado valor financeiro, a credibilidade dos mecanismos de fiscalização constitui elemento essencial para a proteção do interesse público.

A análise da seleção das escolas também revelou inconsistências. Os dados examinados não indicam que a composição das escolas tenha resultado de um processo voltado prioritariamente à identificação das unidades com maiores necessidades de infraestrutura. A presença de escolas com obras já realizadas ou em andamento, a exclusão de unidades com indicadores mais críticos e a limitada correspondência entre as escolas selecionadas e os territórios priorizados por outras políticas públicas sugerem que critérios relacionados à viabilidade econômica e operacional da concessão podem ter influenciado a seleção. Trata-se de uma constatação, sobretudo porque a PPP alcança apenas uma pequena parcela da rede estadual.



O estudo também evidenciou os riscos inerentes à celebração de um contrato com duração de 25 anos em um contexto de profundas transformações demográficas. As projeções populacionais indicam redução significativa da população em idade escolar no Rio Grande do Sul ao longo das próximas décadas, fenômeno que poderá alterar substancialmente a demanda por matrículas e as necessidades de infraestrutura da rede estadual. Assumir obrigações rígidas e de longo prazo diante de um cenário marcado por incertezas demográficas, econômicas e fiscais significa reduzir a capacidade futura de planejamento e adaptação das políticas educacionais.

Sob a perspectiva orçamentária e fiscal, a PPP cria uma despesa continuada, protegida por garantias específicas e prioritárias, comprometendo recursos públicos por décadas. Em um Estado que convive com limitações fiscais e com demandas crescentes nas áreas de educação, saúde, assistência social, segurança pública e reconstrução da infraestrutura afetada por eventos climáticos extremos, é legítimo questionar se a destinação de bilhões de reais para sustentar um contrato dessa natureza representa a melhor utilização possível dos recursos públicos disponíveis.

A discussão sobre a PPP da Educação não deve ser reduzida à reforma ou modernização de escolas. O debate central consiste em avaliar qual modelo é capaz de entregar os melhores resultados para a sociedade gaúcha e para a educação pública.

A Lei das PPPs não exige apenas que um projeto seja financeiramente viável para o setor privado. Exige que ele seja comprovadamente mais vantajoso para a Administração Pública do que as alternativas disponíveis. A vantajosidade constitui requisito essencial da contratação e deve ser demonstrada de forma inequívoca, transparente e tecnicamente consistente.

A sociedade gaúcha tem o direito de exigir que projetos dessa magnitude sejam precedidos por demonstrações sólidas de necessidade, economicidade e interesse público. Em um contexto de recursos escassos e múltiplas demandas sociais, o compromisso do Estado deve ser com a utilização mais eficiente possível de cada real destinado à educação. Quando a superioridade de um modelo não é demonstrada de forma clara e convincente, a prudência administrativa recomenda a não contratação. Além de comprometer recursos por décadas, contratos dessa natureza costumam ser onerosos para revisar ou encerrar, podendo gerar indenizações e custos adicionais relevantes para os cofres públicos. Por respeito à comunidade escolar, aos contribuintes e às futuras gerações de gaúchos, o processo deveria ser suspenso, pois trata-se de um contrato cujos efeitos se estenderão por um quarto de século e cujos benefícios não foram demonstrados.



## ANEXOS

### Anexo 1 - Paineis em frente à escola Olavo Bilac, em Santa Maria



### Anexo 2 – PPPs da Educação no Brasil, contratos selecionados

Ano	Local	Objeto da contratação	Nº de escolas/unidades	Valor global estimado	Prazo contratual	Vencedor	N. de municípios
2012	Belo Horizonte (MG)	Construção, manutenção e operação de infraestrutura escolar	construção de 51 unidades; depois expandido para 63	R\$ 975,7 milhões	20 anos	Inova BH (grupo Odebrecht, atual Novonor)	
2020	Contagem (MG)	Construção, ampliação, manutenção e operação de infraestrutura escolar	construção de 4 escolas e administração	R\$ 608,9 milhões	30 anos	SPE Mais Contagem (Conata Engenharia)	
2024	Nova Lima (MG)	Construção, reforma, ampliação, manutenção, alimentação, vigilância, tecnologia e apoio administrativo	construção de 5 escolas e reforma em 29	R\$ 1,2 bilhão	30,6 anos	Consórcio Educa Nova Lima SPE SA	
2024	São Paulo (SP)	Construção e operação de serviços não pedagógicos em novas escolas estaduais	construção de 33 escolas	R\$ 2,1 bilhões	25 anos	Consórcios SP+Escolas (Agrimat Engenharia e empreendimentos, CS Infra SA e Consórcio Jope ISP - empresa líder Jope Infraestrutura Social Brasil SA	29 municípios;
2025	Caxias do Sul (RS)	Construção e reforma e manutenção	Construção de 31 escolas	R\$ 2,25 bilhões	25 anos	Consórcio JOPE ISB (JOPE Infraestrutura Social Brasil SA, Infra Social Participações SA e 41 Infra Social Fundo de Investimentos em Participação e Infraestrutura de Responsabilidade Limitada.)	
2025	Porto Alegre (RS)	Construção e reforma e manutenção	Construção de 10 e reforma em 97 escolas	R\$ 3,0 bilhões	20 anos	Consórcio Cuidar Porto Alegre (Afonso França e Astra)	
2026	Minas Gerais (Rede Estadual)	Construção, reforma, manutenção e operação de serviços não pedagógicos	Construção de 3 e reforma em 95 escolas	R\$ 5,1 bilhões	25 anos	Opy Health (IG4/BTG Pactual)	34 municípios
2026	Rio Grande do Sul (em licitação)	Manutenção predial, limpeza, segurança e apoio administrativo	98 escolas	R\$ 4,7 bilhões	25 anos	Ainda não definido	15 municípios

Fonte: Portais das Prefeituras e estados, BNDES, Bolsa de Valores

Elaboração: DIEESE



**DIEESE** DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

**Escritório Nacional:** Rua Aurora, 957 – 1º andar  
CEP 01209-001 – São Paulo, SP  
Telefones: (11) 3874-5366 / 3821-2199  
E-mail: [en@dieese.org.br](mailto:en@dieese.org.br)  
[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

**Presidente** – José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciários de São Paulo – SP

**Vice-presidente** – Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

**Secretário Nacional** – Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba – PR

**Diretor Executivo** – Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região – SP

**Diretora Executiva** – Maria Helena Oliveira

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul – RS

**Diretor Executivo** – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC – SP

**Diretor Executivo** – Ednilson Rossato

CNTM – Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos

**Diretora Executiva** – Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco – PE

**Diretor Executivo** – Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

**Diretor Executivo** – José Carlos Santos Oliveira

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel – SP

**Diretora Executiva** – Marta Soares dos Santos

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região – SP

**Diretor Executivo** – Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia – BA

**Diretora Executiva** – Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

**Direção Técnica**

Adriana Marcolino – Diretora Técnica

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

Victor Gnecco Pagani – Diretor Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

**Equipe técnica**

Anelise Manganelli

**DIEESE – Escritório Regional do Rio Grande do Sul**  
[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br) | [errs@dieese.org.br](mailto:errs@dieese.org.br)