



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

FELIPE GOMES MONTEIRO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO
PARÁ: um estudo da relação público-privada a partir das escolas em regime de convênio
- 2010 a 2020-

BELÉM
2023

FELIPE GOMES MONTEIRO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO
PARÁ: um estudo da relação público-privada a partir das escolas em regime de convênio
-2010-2020-

Texto de Tese de Doutorado apresentado junto ao Programa de Pós- Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Políticas Públicas Educacionais.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosana Maria Gemaque Rolim

BELÉM
2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

M772f Monteiro, Felipe Gomes.
O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DA REDE
ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ : um estudo da relação
público-privada a partir das escolas em regime de convênio - 2010
a 2020 / Felipe Gomes Monteiro. — 2019.
185 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Rosana Maria Gemaque Rolim
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de
Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação,
Belém, 2019.

1. Financiamento; Relação Público-Privada; Privatização;
precarização. I. Título.

CDD 379

FELIPE GOMES MONTEIRO

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ:
um estudo da relação público-privada a partir das escolas em regime de convênio -2010-2020-

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito obrigatório do Curso e para obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Políticas Públicas Educacionais.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosana Maria Gemaque Rolim

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Rosana Maria Gemaque Rolim.
Universidade Federal do Pará - UFPA Orientadora

Prof.^a Dr.^a Terezinha Fatima Andrade Monteiro dos Santos (PPGED/ICED/UFPA)
Examinadora

Prof.^a Dr.^a Vera Lúcia Jacob Chaves (PPGED/ICED/UFPA)
Examinadora

Prof.^a Dra. Ilma de Andrade Barleta
Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) (Examinadora Externa)

Prof.^a Dr.^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (UFMS)
Examinadora

Dedico este trabalho: à minha mãe MARIA PRADO, fonte de esperança, resistência, mulher guerreira e sábia; à minha família que dire-tamente esteve presente na concretização deste sonho; à minha tia Cleonice e tia Davina, à minha Irmã Rayza e, em especial, à minha companheira Gilcilene e aos meus queridos filhos, Felipe Filho e Gilda Neta com quem aprendi e aprendo todos os dias o significado de ser Pai. E, carinhosamente, ao Dr. Daisaku Ikeda, meu mestre da vida.

AGRADECIMENTOS

Cursar o Doutorado não foi tarefa fácil, neste árduo percurso, no qual eu nem imaginava que estaria há alguns anos, onde muitas pessoas se tornaram especiais e contribuíram para que mais este sonho se concretizasse, e com muita felicidade gostaria de agradecer:

Primeiramente, à minha mãe, que me educou para sobrepujar todas as intempéries da vida sem perder a esperança, nos dias mais difíceis, sempre com sorriso no rosto e olhos brilhando, quando me incentivava a seguir em frente, pois a força que vem das suas palavras faz com que eu tenha a convicção e esperança em dias melhores e de transformação social. Mulher lutadora que é a guia da minha vida, porto seguro, ombro amigo, enfim, é Mãe, muito obrigado!

À minha tia-mãe Cleonice Prado que, carinhosamente, chamo de tia “Nina”, que contribuiu na minha criação, dando suporte para que a minha mãe pudesse trabalhar para prover nosso sustento; à minha tia Davina que, como uma rainha da felicidade, vem me enchendo de força, coragem e incentivo na busca pelos meus objetivos. Agradeço o carinho e amor com que vem colocando em minha vida e os esforços que empreendeu para que hoje eu pudesse estar concretizando esta grandiosa conquista.

À minha querida Irmã Rayza, pelo carinho e prazer de juntos vencermos as adversidades da vida com alegria e harmonia, como uma doutora da felicidade. Obrigado pelos incentivos e contribuições para a conclusão deste meu grande objetivo.

À minha companheira Gilcilene, pela compreensão e carinho em todos os momentos que estamos vivendo, principalmente no período de construção deste trabalho e da conclusão desta etapa da formação acadêmica.

Aos meus queridos filhos, Felipe Filho e Gilda Neta, com quem venho aprendendo dia-a-dia o que é ser pai, desde os significativos dias 20/12/2009 e 18/03/2021, quando vieram ao mundo para que eu pudesse determinar minha vitória, meus filhos! Venço hoje por vocês! vencerei amanhã por vocês e determino a vitória no infinito futuro por vocês. Obrigado por me incentivar indiretamente a concretizar este sonho que, agora com vocês, iniciarei uma nova jornada, um novo objetivo e, sem dúvida, venceremos juntos.

À minha avó, Prof^a Berenice Prado (in memoriam) e ao meu pai Pedro (in memoriam), que não estão presentes fisicamente, mas que de onde estiverem, certamente, observam felizes a minha vitória, a vitória de nossa família.

A minha orientadora, Prof^a Dra. Rosana Maria Gemaque Rolin, pela oportunidade que me proporcionou ao abrir os horizontes para minha reflexão crítica sobre as questões da

sociedade e por seu carinho e paciência ao perceber minhas limitações, me conduzindo de maneira notável à conclusão deste curso e por seus incansáveis esforços nas orientações para construção deste texto, pois sem a senhora seria impossível a sua concretização. A minha eterna gratidão, muito obrigado!

Aos professores do curso de Doutorado do PPGED/ICED/UFPA, principalmente aos professores, Vera, Terezinha, Waldir, Fabiola pela satisfação em proporcionar os debates acadêmicos com criticidade para construção do conhecimento.

Aos meus colegas do doutorado PPGED/UFPA, Neli, Abel, Alcemir, alegro-me em dizer que foi um prazer ter vocês como colegas durante esse período do Curso de Doutorado.

Ao Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN), o qual eu tenho em meu coração e em grande reconhecimento, pois ao longo de 20 anos vem formando em nível de graduação e pós-graduação, pesquisadores na área do financiamento da educação brasileira, oportunizando-me a desenvolver e participar das pesquisas, onde também conquistei grandes amigos: Marielson, Elcineide, Alcemir, Marilene, Perla aos quais agradeço pelos incentivos e diálogos que contribuíram de maneira efetiva na construção desta tese. Aos que colaboram e estiveram na fase “Florida” do grupo, como o grande amigo Charles, a quem agradeço pelas suas contribuições neste trabalho. A colega: Maryelle que, com sua amizade me direcionou os primeiros passos dentro do grupo; Ana Claudia, grande colega; Hélio, amigo dedicado, com quem aprendi muito com nossos diálogos; ao Jeferson, (in memorian).

Ao corpo técnico e bolsistas da Secretaria do PPGED e a CAPES pela bolsa que me foi concedida, possibilitando dedicação integral ao Curso.

Ao meu mestre da vida, Dr. Daisaku Ikeda, filósofo, defensor dos Direitos Humanos, pacifista e poeta laureado, que, com seus incentivos, vem me direcionando a enfrentar as intempéries da vida, com a esperança de que o inverno nunca falha em se tornar primavera. Gravo seus incentivos no meu coração: “... preciso saber lidar com a vida e suas dificuldades. Nossa existência neste mundo é como um mar tempestuoso. Devemos nos lançar a ele, mesmo sendo açoitados por todos os tipos de experiências. Não há outra maneira, pois isso faz parte de nosso inevitável destino como seres humanos (...) desafie as circunstâncias adversas do presente para vencer no futuro. Obrigado sensei!

A todos que, de alguma maneira, contribuíram para que eu concluísse este estudo e reforço o compromisso social com a sociedade que financiou a bolsa de estudo por meio do pagamento de seus impostos. Minha eterna gratidão!

Oh! Brasil!

Amigos que tanto amo!

A jornada que escolhemos

não é de sossego nem de mágoas.

É o caminhar seguro e valente
desfraldando a bandeira da
esperança, do otimismo e da
convicção!

Não faz mal que seja pouco,

o que importa é que o avanço de
hoje seja maior que o de ontem.

Que nossos passos de amanhã
sejam mais largos que os de hoje.

Daisaku Ikeda (2001)

MONTEIRO, Felipe Gomes Monteiro. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ: um estudo da relação público-privada a partir das escolas em regime de convênio 2010-2020. 2023. 185f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2023.

RESUMO¹

O presente estudo tematiza o financiamento da educação básica no Pará. Resulta de uma pesquisa doutoral vinculada à Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará. O estudo tem como objetivo de analisar a configuração da relação público-privada estabelecida entre o Poder Público Estadual e Entidades sem fins lucrativos, por meio das escolas em regime de convênio, visando avaliar seus efeitos e pertinência estratégica para melhorar a qualidade do sistema estadual de ensino, do período de 2010 a 2020. o estudo sobre o repasse de recursos financeiros às escolas conveniadas no estado do Pará insere-se nos marcos de uma abordagem crítica, em que se analisa os fatores internos e externos que influenciam direta e indiretamente a relação entre o público e o privado, por meio da relação público-privada nas escolas em regime de convênio sem fins lucrativos. inicialmente, agiu-se na revisão da literatura, priorizando autores que estudam as parcerias público-privada na educação básica, as fontes de coleta de dados financeiros e de matrículas são extraídas do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e o portal da transparência do Estado do Pará, balanços orçamentários do Estado do Pará e Instituto de Pesquisa Anísio Teixeira (INEP). É evidenciado que a precarização da educação é um fenômeno complexo que pode ocorrer de diversas maneiras e em diferentes contextos. Essa situação geralmente resulta em condições inadequadas para o ensino e aprendizado, afetando negativamente tanto os educadores quanto os alunos. Vamos analisar alguns aspectos importantes relacionados à precarização da educação. Portanto o formato de convênios das escolas é apenas para acentuar a precarização, uma vez que estamos diante de um fenômeno a ser entendido em suas diversas faces, pois é a forma diferenciada de privatização, aquela que gera lucro, esta pode ser entendida como uma forma do Estado repassar responsabilidade para o setor privado e esta oferta de qualquer forma a educação para a população.

Palavras-Chave: Financiamento; Relação Público-Privada; Privatização; precarização

¹ "O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001"

MONTEIRO, Felipe Gomes Monteiro. THE FINANCING OF EDUCATION IN THE STATE EDUCATION NETWORK OF PARÁ: a study of the public-private relationship based on schools under an agreement system 2010-2020. 2023. 185f. Thesis (Doctorate in Education) – Federal University of Pará, Institute of Educational Sciences, Belém, 2023.

ABSTRACT²

The present study focuses on the financing of basic education in Pará. It is the result of doctoral research linked to the Research Line: Public Educational Policies, of the Postgraduate Program in Education, of the Institute of Educational Sciences of the Federal University of Pará. The study aims to analyze the configuration of the public-private relationship established between the State Public Power and non-profit entities, through schools under an agreement, aiming to evaluate its effects and strategic relevance to improve the quality of the state education system, from 2010 to 2020. the study on the transfer of financial resources to partner schools in the state of Pará falls within the framework of a critical approach, in which the internal and external factors that directly and indirectly influence the relationship between the public and private, through the public-private relationship in schools under non-profit agreements. initially, we reviewed the literature, prioritizing authors who study public-private partnerships in basic education, the sources of financial and enrollment data collection are extracted from the Information System on Public Budgets in Education (SIOPE) and the portal transparency of the State of Pará, budget balances of the State of Pará and the Anísio Teixeira Research Institute (INEP). It is evident that the precariousness of education is a complex phenomenon that can occur in different ways and in different contexts. This situation often results in inadequate conditions for teaching and learning, negatively affecting both educators and students. Let's analyze some important aspects related to the precariousness of education. Therefore, the format of school agreements is only to accentuate the precariousness, since we are facing a phenomenon to be understood in its different faces, as it is the differentiated form of privatization, the one that generates profit, this can be understood as a form of the State passing on responsibility to the private sector and offering education to the population in any way.

Keywords: Financing; Public-Private Relationship; Privatization; precariousness

² "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001".

MONTEIRO, Felipe Gomes Monteiro. EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN LA RED EDUCATIVA ESTATAL DE PARÁ: un estudio de la relación público-privada basada en escuelas en régimen de convenio 2010-2020. 2023. 185 y sigs. Tesis (Doctorado en Educación) – Universidad Federal de Pará, Instituto de Ciencias de la Educación, Belém, 2023.

RESUMEN³

El presente estudio se centra en el financiamiento de la educación básica en Pará y es resultado de una investigación de doctorado vinculada a la Línea de Investigación: Políticas Públicas Educativas, del Programa de Postgrado en Educación, del Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Federal de Pará. El estudio tiene como objetivo analizar la configuración de la relación público-privada que se establece entre el Poder Público del Estado y entidades sin fines de lucro, a través de las escuelas en convenio, con el objetivo de evaluar sus efectos y relevancia estratégica para mejorar la calidad del sistema educativo estatal, desde 2010 a 2020. El estudio sobre la transferencia de recursos financieros a las escuelas asociadas en el estado de Pará se enmarca en un enfoque crítico, en el que se analizan los factores internos y externos que influyen directa e indirectamente en la relación entre lo público y lo privado, a través de la relación público-privada en las escuelas bajo convenios sin fines de lucro. Inicialmente, revisamos la literatura, priorizando autores que estudian las asociaciones público-privadas en educación básica, las fuentes de recolección de datos financieros y de matrícula se extraen del Sistema de Información sobre Presupuestos Públicos en Educación (SIOPE) y del portal de transparencia del Estado de Pará. , saldos presupuestarios del Estado de Pará y del Instituto de Investigaciones Anísio Teixeira (INEP). Es evidente que la precariedad de la educación es un fenómeno complejo que puede ocurrir de diferentes maneras y en diferentes contextos. Esta situación a menudo resulta en condiciones inadecuadas para la enseñanza y el aprendizaje, afectando negativamente tanto a los educadores como a los estudiantes. Analicemos algunos aspectos importantes relacionados con la precariedad de la educación. Por lo tanto, el formato de los acuerdos escolares no es más que para acentuar la precariedad, ya que estamos ante un fenómeno que debe entenderse en sus diferentes caras, como es la forma diferenciada de privatización, la que genera ganancias, esto puede entenderse como una forma del Estado traspasando la responsabilidad al sector privado y ofreciendo educación a la población de cualquier forma.

Palabras clave: Financiamiento; Relaciones Público-Privadas; Privatización; precariedad

³ Este trabajo fue realizado con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamiento 001".

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior CF -Constituição Federal
CNPQ- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. EC- Emenda Constitucional.
EF- Ensino Fundamental. EI-Educação Infantil.
EJA- Educação de jovens e Adultos. EM- Ensino Médio.
FHC- Fernando Henrique Cardoso.
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FPE- Fundo de Participação dos Estados
FPM- Fundo de Participação dos Municípios.
FUNBOSQUE- A Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEFIN -Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação
IAPAS- Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICED -Instituto de Ciências da Educação
ICMS- Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
IDHM -Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IGF- Imposto sobre Grandes Fortunas.
II- Imposto de Importação.
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira IOF- Imposto sobre Operações Financeiras.
IOF-OURO- Imposto sobre Operações Financeiras ligadas a ouro. IPI- Imposto Sobre Produtos Industrializados.
IPTU- Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores. IR- Imposto de Renda.
IRRF- Imposto de Renda Retido na Fonte.
ISS- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. ITBI- Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD- Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação ITR- Imposto Territorial Rural.
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LULA- Luís Inacio Lula da Silva.
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. MEC - Ministério da Educação e Cultura.
OBEDUC - Observatório da Educação PAR. Plano de Ações Articuladas.
PARFOR - Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola.
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação PIB - Produto Interno Bruto
PIBIC - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Brasil PPGED - Programa de Pós-Graduação em Educação

PROINFANCIA- O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos de E.I

PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira

PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional. PT - Partido dos Trabalhadores.

RIGS - Relações Intergovernamentais. SE - Salário-Educação.

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. SNE - Sistema Nacional de Educação

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. TCC - Trabalho de Conclusão de Curso

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais UFMS - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul UFPA - Universidade Federal do Pará

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Estruturação dos setores socioeconômicos.....	63
Figura 2 - Mapa do estado do Pará.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de escolas por estado e número de convênio de entidades privadas com o poder público (convênio com rede municipal, convênio com rede estadual) no Brasil 2010, 2013, 2016 e 2020.....	96
Tabela 2 - Percentuais das despesas do governo estadual por função, de 2010 a 2020.....	120
Tabela 3 - Receitas potenciais da educação e Despesas com MDE do estado do Pará (2007/2020) (R\$).....	122
Tabela 4 - Total dos recursos do Fundeb do Pará e distribuição por ente governamental com a complementação da União de 2010 a 2020.....	125
Tabela 5 - Recursos do Fundeb da rede estadual de ensino do Pará de 2010 a 2020.....	126
Tabela 6. Despesas por subfunção da rede estadual do Pará em 2010 a 2020.....	127
Tabela 7. Percentual das despesas da educação da rede estadual por subfunção de 2010 a 2020.....	129
Tabela 8 - Valores do gasto-aluno potencial da rede estadual de ensino do Pará anos de 2010 a 2020.....	130
Tabela 9 - Quantitativo de matrículas da educação básica do Estado do Pará por dependência administrativa nos anos de 2010 até 2020.....	131
Tabela 10 - Número de matrículas da rede estadual do Pará segundo os segmentos da educação básica 2010 a 2020.....	133
Tabela 11 - Percentual de matrículas da rede estadual do Pará segundo segmento, nos anos de 2010 até 2020, em relação ao total.....	134
Tabela 12 - Quantitativo de convênios da rede estadual de ensino do Pará e seus respectivos aditivos, de 2010 a 2020.....	142
Tabela 13 - Transferências da Seduc para entidades sem fins lucrativos na rede estadual de ensino nos anos de 2010 a 2020.....	144
Tabela 14 - Instituições conveniadas que recebem recursos do FUNDEB no estado do Pará, de 2010 a 2020.....	146
Tabela 15 - Quantitativo de contratos, convênios e acordos de cooperação entre entidades privadas sem fins lucrativos com a SEDUC-PA, nos anos de 2010 a 2020.....	148

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Legislações sobre parcerias público-privadas no Brasil e no Estado do Pará.....	40
Quadro 2 - Municípios que compõe as Regiões de Integração (RIs) no Pará.....	100
Quadro 3 - Legislações que versam sobre parcerias público-privada no Estado do Pará.....	122
Quadro 4 - Instituições Privadas sem fins lucrativos conveniadas com a Seduc-PA.....	152
Quadro 5 - Fontes dos recursos financeiros repassados pela Seduc a entidades sem fins lucrativos, por meio de convênios.....	126
Quadro 6 - Valores das receitas recebidas do FNDE para a APAE-Bragança, entre 2013 a 2018.....	127
Quadro 7 - Projeção de Receita do fundo rotativo da rede estadual de ensino do estado do Pará para APAE-Abaetetuba, de 2013 a 2020.....	161
Quadro 8 - Valores de receita do fundo rotativo para a Fundação Pestalozzi, entre os anos de 2016 e 2020.....	164

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Valores financeiros destinados com PPPs no Brasil de 2006 a 2020. (Em R\$ Milhões).....	72
Gráfico 2. Volume destinado com PPPs por segmento no Brasil de 2006 a 2020. (R\$ em Milhões).....	74
Gráfico 3. Percentual do quantitativo de PPPs iniciadas por ente federativo de 2015 a 2020.....	75
Gráfico 4 - Recursos financeiros do Estado do Pará de 2010 a 2020.....	119
Gráfico 5 - Percentual gasto com MDE pelo governo estadual na sua rede de ensino, de 2010 a 2020.....	121
Gráfico 6 - Quantitativo de matrículas do estado do Pará por dependência administrativa, nos anos de 2010 até 2020.....	132
Gráfico 7 - Transferências da Seduc para entidades sem fins lucrativos na rede estadual de ensino nos anos de 2010 a 2020.....	145
Gráfico 8 - Instituições conveniadas que recebem recursos do FUNDEB no estado do Pará, de 2010 a 2020.....	147
Gráfico 9 - Quantitativo de convênios, contratos e termos de cooperação da Seduc com entidades sem fins lucrativos, nos anos de 2010 a 2020.....	150
Gráfico 10 - Valores de receita do FNDE na rede estadual em relação ao total da receita da educação nos anos de 2010 a 2020.....	156

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
ORIGEM DO ESTUDO.....	19
PROBLEMATIZAÇÃO.....	20
QUESTÕES NORTEADORAS.....	32
OBJETIVOS.....	32
Geral.....	32
Específicos.....	32
METODOLOGIA.....	33
Abordagem e tipo de pesquisa.....	33
Procedimentos metodológicos.....	39
Fontes e coleta dos dados.....	41
1. CAPÍTULO I. O FUNDO PÚBLICO EM DISPUTA: PÚBLICO E PRIVADO	
CONTRADIÇÕES E OU SIMBIOSE.....	44
1.1 O ESTADO E OS RECURSOS PÚBLICOS.....	44
1.2 FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO DO ESTADO.....	54
1.3 FUNDO PÚBLICO E AUSTERIDADE FISCAL.....	59
1.4 O FUNDO PÚBLICO E O TERCEIRO SETOR.....	62
1.5 A ORIGEM DAS PPP E SUA LÓGICA PRIVATISTA.....	64
2. CAPÍTULO 2. ARCABOUÇO JURÍDICO/LEGAL PARA A EFETIVAÇÃO	
DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS NA GARANTIA DE DIREITOS	
SOCIAIS.....	77
2.1 A LEGISLAÇÃO EM FAVOR DO SETOR PRIVADO.....	77
2.2 O PROCESSO DE INDUÇÃO DAS PPPS NO BRASIL.....	91
3. CAPÍTULO 3. A POLÍTICA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DO	
SISTEMA DE ENSINO DO ESTADO DO PARÁ NO CONTEXTO DAS	
PARCERIAS PÚBLICO- PRIVADAS.....	98
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ.....	98
3.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL E AS NORMATIVAS DA RELAÇÃO	
PÚBLICO- PRIVADA DO GOVERNO DO PARÁ (2010-2020).....	101
3.3 O PACTO PELA EDUCAÇÃO NO PARÁ COMO FORMA DE EXPANSÃO	
DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO PARÁ.....	111
3.4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO	
DO PARÁ NO CENÁRIO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	118
4. CAPÍTULO 4. A CONFIGURAÇÃO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA A	
PARTIR DOS CONVÊNIOS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARÁ COM	
ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS.....	139
OS CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE O GOVERNO DO ESTADO E AS	
4.1 ENTIDADES PRIVADAS EM GERAL COM RECURSOS DA A	
EDUCAÇÃO.....	139
4.2 EDUCAÇÃO E AS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NA	
REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ.....	150
OS CONTRATOS DE CONVÊNIOS ENTRE A SEDUC E ENTIDADES SEM	
4.3 FINS LUCRATIVOS: pontos tensos na configuração da Parceria Público-	
Privada.....	158
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	172
6. REFERÊNCIAS.....	181

INTRODUÇÃO

ORIGEM DO ESTUDO

As inquietações sobre o repasse de recursos financeiros às escolas sem fins lucrativos por meio de convênios não são recentes. A aproximação com a temática foi se estreitando e as inquietações se intensificando ao ingressarmos no Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN)⁴, como bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Projeto Observatório da Educação (OBEDUC/CAPES - Edital 0941/2013), na pesquisa intitulada “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN”⁵. Nessa pesquisa, a participação nas discussões, nos seminários de estudos e nos levantamentos de dados orçamentários aguçou a curiosidade sobre os recursos do FUNDEB destinados às escolas denominadas sem fins lucrativos, problematizando se não seria mais um viés de privatização da educação básica, como questionado nas reuniões de pesquisa.

Após o término do curso de Graduação em Pedagogia, ingressamos no curso de Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/ICED) da Universidade Federal do Pará (UFPA), no qual se realizou um estudo sobre a capacidade dos recursos financeiros do Salário-Educação (SE) no combate às desigualdades educacionais entre os municípios do estado do Pará. Neste estudo, identificamos um tipo de favorecimento às entidades sem fins lucrativos por meio de isenção fiscal, as quais são isentas do recolhimento da contribuição social do SE, quando devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação e atendam ao disposto no inciso II, do Artigo 55, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que trata sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.

⁴ O Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN) é vinculado ao Programa de Pós- Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação (UFPA), sob a coordenação da Prof^a Dr^a Rosana Maria Gemaque Rolim.

⁵ O projeto de pesquisa intitulado “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica no contexto do FUNDEB e PSPN” objetiva investigar impactos do FUNDEB e do PSPN na estrutura de remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica em 12 estados brasileiros e suas capitais (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio Grande Norte, Pará e Roraima), no período de 2006 a 2013. O projeto deu continuidade aos primeiros resultados obtidos por meio da pesquisa “Remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas” entre 1996 e 2010, financiada pelo Edital n. 001/2008 da CAPES/INEP/SECAD junto ao Observatório da Educação, e realizada entre 2008 e 2012.

Esse dispositivo aguçou ainda mais as inquietações sobre o financiamento e o tipo de relações existentes entre as escolas conveniadas e o poder público, diante do desconhecimento das bases ou parâmetros que ocorrem os convênios, ou seja, sobre as formas de “colaboração”, os mecanismos adotados e o volume de recursos envolvido, tendo em vista a falta de transparências sobre esses procedimentos no estado do Pará. Desse modo, é premente a necessidade de realizar e aprofundar estudos que analisem o financiamento das escolas que funcionam em regime de convênios, na perspectiva de compreender esse tipo de relação entre o poder público e as instituições privadas sem fins lucrativos, problematizando a necessidade e a importância dessa estratégia para ampliar e qualificar o atendimento educacional da rede estadual de ensino.

O cenário socioeconômico do estado do Pará é de carência em diferentes áreas, como no saneamento básico, trabalho, saúde e, com destaque, na área da educação, que desponta pela falta de escolas e precariedade nas condições de funcionamento, pela carência de professores, pelas baixas remunerações, pelos vínculos precários de contratação, sobretudo nas escolas das comunidades do campo, das águas e da floresta. Embora essa situação não seja exclusiva da educação no Pará, mas, quando comparada com a média nacional, revela os piores indicadores educacionais. Sobre isso, Pinto (2017, p. 20) comenta que a lista de fatos desabonadores em uma agenda cotidiana na Amazônia é extensa e advoga que “essas são as áreas que devem receber as políticas públicas voltadas para combatê-las”.

É nesse contexto que se situa este estudo sobre o financiamento da educação da rede estadual de ensino do Pará, inquirindo as relações, e entre o poder público estadual e as instituições privadas, sem fins lucrativos, com foco nas escolas que funcionam em regime de convênios, na perspectiva de avaliar a sua pertinência em termos da potencialização dos recursos para a expansão das matrículas e da melhoria da oferta.

PROBLEMATIZAÇÃO

A discussão sobre a relação público-privada no Brasil, como estratégia para ampliar o atendimento e melhorar as condições de oferta, não é recente. Diversas pesquisas evidenciam a relação de disputas na oferta de serviços e por recursos públicos nas diversas áreas de atuação do Estado (SANTOS, 2020; PERONI 2014; ADRIÃO, 2016), que se transformaram ao longo dos anos — a depender do contexto histórico — em lutas persistentes. Nas disputas, de um

lado, situam-se os defensores da intervenção estatal na economia e na oferta de serviços básicos à população e, de outro, os defensores do livre mercado.

Nesse encaixe, as instituições privadas sem fins lucrativos, sobretudo as de cunho filantrópico, confessional (religiosas), destacam-se na área de educação por serem bem mais antigas do que as de caráter cooperativo, estando presentes desde os tempos da chegada dos portugueses ao território brasileiro, em que a educação estava sob o encargo dos jesuítas, e estes, quando perderam a hegemonia do processo educacional mantiveram escolas com recursos financeiros próprios e/ou realizaram parcerias com a comunidade e com o Estado. Deste modo, realizou-se a revisão de literatura sobre a temática, na perspectiva de situar o objeto de pesquisa.

Quanto a trabalhos desenvolvidos no estado do Pará, especificamente no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA (PPGED - UFPA), foram encontrados quarenta trabalhos entre teses e dissertações sobre as parcerias público-privadas na educação, entretanto, especificamente sobre o tema deste estudo, destacamos oito, pela importância na construção do objeto.

O estudo de Mônica Alcântara Martins (2010), com o título “O público não-estatal na gestão da educação básica de Barcarena/PA”, aborda o público não-estatal a partir da implementação do Programa Escola que Vale na gestão educacional do município de Barcarena, no período de 2000 a 2008. Analisa uma instituição “sem fins lucrativos”, Instituto Vale, no projeto Escola que Vale, apoiado pela megaempresa de mineração Vale do Rio Doce. Imbuída na mesma lógica de supostamente melhorar o ensino da rede pública, encontra-se a estratégia denominada de Programa “Escola que Vale”, proposta pela Fundação Vale e executada em parceria com a Organização Social de Interesse Público (OSCIP), nomeada de Centro de Educação e Documentação para a Ação Comunitária (CEDAC), e as prefeituras municipais. O referido Programa tem como objetivo principal melhorar o desempenho escolar dos alunos do ensino fundamental das séries iniciais da rede pública nas comunidades onde a Companhia Vale atua. A proposta tem em média cinco anos de duração e visa a alcançar alguns dos resultados a saber: implantar formação continuada para os profissionais de educação de forma permanente e criar referências para aprimoramento de políticas educacionais (MARTINS, 2010). Este Programa implementou parceria entre o município de Barcarena e outros municípios do estado do Pará, a Escola que Vale, uma forma de ofertar educação pela Vale do Rio Doce. A autora, no seu estudo, apresenta resultado no qual o programa escola que Vale está nos moldes da mercantilização da educação, na transferência de responsabilidade de um direito social para o setor privado, o que torna uma

parceria negativa, visto que é questionável seu “caráter público, democratizante e de inclusão social.” (MARTINS, 2010). Uma vez que ignora a participação dos outros sujeitos nos

processos de implementação do programa. A autora, com base em Martins (2010), esclarece que convênio é uma cooperação técnica que busca contribuição entre as partes participantes, entretanto, constatou que isso não foi observado, pela falta dos termos do programa nas fases 1 e 2 do registro das assinaturas em Cartório. Isso sinaliza para a falta de transparência sobre os termos das parcerias e a falta de discussão com especialistas, comunidade local e estudiosos da área da educação. Embora o estudo analise uma instituição chamada de organização social sem fins lucrativos, não está entre as classificadas sem fins lucrativos, religiosas ou confessionais ou filantrópicas. O estudo não faz referências diretamente às escolas conveniadas nos moldes de convênios unitários, o que o diferencia deste estudo que focaliza esse tipo de convênio.

O estudo de Simone Bitencourt Braga (2013), intitulado “O público e o privado na gestão da escola pública brasileira - um estudo sobre o programa ‘Excelência em Gestão Educacional’ da Fundação Itaú Social”, analisou as implicações do Programa “Excelência em Gestão Educacional”, da Fundação Itaú Social, na gestão da escola pública brasileira. Ademais aborda a relação público-privada entre o Estado e a Fundação Itaú Social, denominada de “sem fins lucrativos”. Braga (2013) ressalta que se trata de um tipo de parceria de orientação neoliberal, defende que os direitos sociais devem ser serviços exclusivos do Estado e com excelente qualidade. Segundo a autora, esta parceria é negativa, pois submete as escolas à lógica mercadológica. Tendo como resultado o fortalecimento das relações privatistas na educação, uma vez que fortalece a lógica de mercado, a racionalização de recursos e a busca pela eficiência. Outro fator é quanto à introdução da lógica gerencial para dentro da esfera pública por meio da gestão. Embora o estudo analise uma instituição da Org. Social, sem fins lucrativos, não está entre as classificadas sem fins lucrativos, religiosas ou confessionais ou filantrópicas.

O estudo de Walter Lopes de Sousa (2013) - Tese de Doutorado - intitulado “O Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna e a educação em Santarém-PA” - analisou a parceria público-privada celebrada entre a Prefeitura Municipal de Santarém - PA e o Instituto Ayrton Senna, por meio da “Rede Vencer”, que tem implantado programas de gerenciamento na área educacional neste município. Dentre estes programas, enfocamos o “Programa Gestão Nota 10” (PGN10 desenvolve a gestão, monitora e executa de mais dois programas de correção do fluxo e circuito campeão). O estudo situa-se entre os que abordam a relação entre o setor público e uma instituição “sem fins lucrativos”, ligada ao setor privado. Os resultados do estudo

afirmam que se trata de um tipo de parceria que transfere deveres exclusivos do Estado para serem executados pelo setor privado, assumindo a função de financiador e executor das políticas educacionais elaboradas pelo setor privado, sem discussão com a comunidade, especialistas e pais de alunos, fragilizando a gestão democrática e participação popular. Ressalta

que a parceria entre SEMED-Santarém e IAS seguia a orientação mercadológica/gerencial, por meio do monitoramento contínuo e treinamentos, a lógica gerencial da eficiência e eficácia. Para Sousa, esse tipo de parceria é negativo, visto que atende aos ditames do capital, privatizando a educação que submete a sua gestão à lógica gerencial.

O estudo desenvolvido por Antônio de Sousa Alves (2015), intitulado “As parcerias público/privadas e as feições da gestão gerencial na educação” - Tese de Doutorado -, analisou a relação entre as parcerias público/privadas e a gestão gerencial e suas repercussões para a gestão escolar da rede estadual de Imperatriz (MA), considerando a parceria público/privada entre o governo do Estado do Maranhão e o Instituto Ayrton Senna – IAS. Mais especificamente, o programa Gestão Nota 10 tem a pretensão de desenvolver uma gestão eficiente por meio do diagnóstico dos problemas de ensino, estabelecer metas a serem alcançadas e propor indicadores de qualidade para as redes de ensino. Também estabelece a ideia da gestão eficiente ou nova governança pública dentro do espaço público por meio da parceria, assim como o monitoramento do programa correção de fluxo e circuito campeão na rede estadual de ensino de Imperatriz-MA. O autor conclui que esse tipo de parceria se encontra no discurso hegemônico da lógica neoliberal a qual advoga que o problema da educação está na gestão, tendo em vista que a administração pública não consegue definir e implementar políticas públicas que solucionem o déficit de acesso e de qualidade de ensino. Para Alves (2015), essas parcerias são negativas, pois trazem consigo a lógica gerencial de mercado, estimulam a competição, a ideia de racionalização e eficiência.

O estudo de Cassio Vale da Costa (2017), com o título “Subsunção do público ao privado na educação paraense” - Dissertação de Mestrado - analisa as formas de subsunção do público ao privado na educação paraense via parcerias público-privadas, desvelando, por meio de documentos, o que o Estado do Pará idealiza como melhoria para a educação ao realizar as parcerias e quais suas implicações no trabalho do gestor escolar. O estudo focalizou a relação entre prefeituras municipais paraenses e o Instituto Ayrton Senna (IAS) e o Pacto pela Educação no Pará, que se trata de uma política educacional, implementado pelo governo do Estado, que visa elevar os índices educacionais por meio de parcerias público-privadas. Os resultados do estudo indicam que essa parceria tem como lógica o gerencialismo empresarial e a expansão da relação público-privada no ordenamento jurídico, fortalecendo o discurso hegemônico de que o Estado é incapaz de desenvolver as políticas públicas educacionais. Na avaliação de Vale (2015), isso é negativo, visto que essas parcerias são uma artimanha para o terceiro setor ganhar recursos públicos.

O estudo de Luís Miguel Galvão Queiroz (2018), intitulado “Políticas de educação e terceiro setor: o pacto pela educação do Pará”, analisou a relação público-privada no Pacto pela Educação do Pará. Este Programa visa melhorar a qualidade da educação paraense por meio de parcerias público-privadas, envolvendo vários parceiros privados, liderados pela Fundação SYNERGOS, com o propósito de melhorar a infraestrutura das escolas, investir na formação de professores, na gestão e no sistema estadual de avaliação. Queiroz (2018) concluiu que essa parceria vem corroborando com a reestruturação produtiva do Estado, fortalecendo o setor privado por meio das parcerias. Esse fortalecimento se dá na garantia do ordenamento jurídico em favor do setor privado. Dentre os parceiros desse Programa, está o Banco Mundial, induzindo as políticas públicas educacionais e inserindo nesses espaços a disputa entre sujeitos ligados ao setor privado, ignorando o princípio de participação popular. Queiroz (2019) também avalia que se trata de uma parceria que remete à lógica empresarial dos grupos dominantes e que a falta de participação popular coloca sob risco a gestão democrática.

O estudo de Neli Moraes da Costa Mesquita (2018) - Dissertação de Mestrado -, intitulado “A implantação do projeto de aceleração da aprendizagem ‘Mundiar’ como componente do ‘Pacto pela Educação do Pará’”, analisa como se deu a implantação do Projeto de Aceleração “Mundiar” no Estado do Pará. O projeto Mundiar objetiva fazer avançar os estudos dos alunos que apresentam distorção idade série do ensino médio, de modo que consigam concluí-lo em um ano e meio. Para isso, utilizam material didático elaborado pela Fundação Roberto Marinho, em Parceria com o Instituto Ayrton Senna. Para a autora, trata-se de uma forma precária de ofertar o ensino médio, tendo em vista que a prioridade do projeto é tão somente, atingir as metas. Conclui que os resultados desta parceria de aceleração da aprendizagem ocorreram de formas desordenadas e em consonância com a agenda de reformas mundiais, elaboradas à risca pelos neoliberais. Trata de uma estratégia de fortalecimento do discurso de que o Estado é ineficiente e o setor privado deve assumir o protagonismo das políticas e da gestão dos recursos públicos. Para a autora, esta parceria foi negativa, em função da primazia da lógica da gestão privatista, assim como por não ter assegurado a gestão democrática, visto que exclui a participação de diversas representações da educação pública, do processo decisório e de implementação. É destacada a subordinação dos interesses públicos aos organismos internacionais, por meio do contrato.

Destaca-se que estes estudos fazem referência ao “Pacto pela educação no Estado do Pará”, em programas ou projetos, mas não abordam os convênios firmados entre instituições sem fins lucrativos, filantrópicas confessionais ou cooperativas, que fazem parte da temática de estudo.

O pacto pela educação foi um programa de governo que objetivava melhorar a qualidade da educação do estado do Pará, por meio de parcerias público-privadas nas quais, de um lado estava o governo do Estado e entidades de cunho privado, e associações e Consórcios Municipais e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME-PA). As entidades/fundações que estavam como parceiras foram lideradas pela SYNERGOS. Essa parceria tinha como foco, vários eixos, sendo os principais a formação de professores, aceleração da aprendizagem e criação de um sistema estadual de avaliação educacional.

Outros estudos foram pesquisados sobre a relação público-privada em nível nacional, com intuito de entender o funcionamento das parcerias, dentre os quais destacamos os a seguir:

O estudo de Borgh et al. (2014), intitulado Subsídio público para instituições privadas de educação infantil – análise de tendências em municípios paulistas, analisa as parcerias dos municípios de São Paulo na oferta da educação infantil por meio das instituições privadas, historicamente ofertadas via convênios. As autoras mapearam o quantitativo de instituições conveniadas no estado de São Paulo, em que os municípios foram organizados por faixa populacional. As autoras chamam atenção para a expansão dos convênios entre entidades privadas e poder público, como sendo uma forma de repasse de responsabilidades que antes eram exclusivas do Estado. De modo que o Estado reforça esse tipo de parcerias por meio de ordenamento jurídico, como forma de desconcentrar a oferta e não necessariamente com vistas à universalização. Este estudo foi o que mais se aproximou do objeto de pesquisa deste trabalho, uma vez que faz referência às instituições privadas sem fins lucrativos, que são especificamente as de cunho religioso e filantrópico. Porém, o estudo de Borgh et al (2016) cobre apenas as creches e verifica apenas matrículas e não volume de recursos disponibilizados nas parcerias.

Os autores mostram como resultados que esses tipos de parcerias que visam à ampliação do atendimento são uma estratégia “desuniversalizante e não construtiva de políticas sociais”, ou seja, a ampliação, aqui neste estudo sobre os convênios na educação infantil, reforça uma política de conveniamento na área educacional (Borgh et al 2016).

O estudo de Ellen Cristina Ceccon (2018), intitulado “Destino dos Recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino: Mapeamento dos Repasses para o Setor Privado em Minas Gerais e Pará” analisa os recursos públicos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), pagos às instituições privadas com ou sem fins lucrativos, no período de 2005 a 2015, por meio de documentos que mostram o volume de recursos financeiros destinados às instituições sem fins lucrativos. A autora mapeou os serviços, mas sobretudo, os serviços de pessoa jurídica, diante da falta de transparência nos documentos. Ceccon (2018) adverte que essas medidas são parte de um processo de reestruturação e reformas

de Estado, implementadas na década de 1990, associadas à transferência de serviços públicos, antes prestados exclusivamente pelo Estado, que passam a ser ofertados pelo setor privado. Foi destacada ainda a falta de transparência com recursos do fundo público. Quanto à parte específica do estudo sobre o estado do Pará, foi constatado que a maioria das receitas destinadas às entidades foram para as empresas de limpeza, de segurança e Amazônia card (p. 186). A autora finaliza indicando a necessidade de mais estudos para o aprofundamento desse tipo de parceria.

A prestação dos serviços pelo setor privado avançou bastante nas últimas décadas, em função da crise estrutural do capital, que demanda permanentemente novas, amplas e diversificadas formas e estratégias para assegurar a sua reprodução e a manutenção da ordem hierárquica entre capital e trabalho, por sua vez, com rebatimentos na oferta dos serviços educacionais.

É importante destacar que o Estado deve garantir educação à sua população, conforme estabelecido na CF de 1988, Art. 205, nos seguintes termos:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Por essa determinação, é possível afirmar que o Estado deve garantir a universalização do ensino a toda população, porém, segundo dados da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em 2019, o Brasil contava com nove milhões de analfabetos e analfabetos funcionais. O atendimento educacional obrigatório ainda não foi universalizado e as metas do PNE 2014-2024 não estão sendo cumpridas e estão sem perspectivas de serem alcançadas até 2024, tendo em vista que, das vinte metas, apenas cinco foram concretizadas (BRASIL, 2019).

Esses indicadores e muitos outros, aqui não apresentados, de um lado, tencionam o Estado para assegurar a oferta educacional à população escolarizável e, de outro, para reduzir investimentos nessa área e repassar recursos financeiros à iniciativa privada, sob o argumento de assegurar este direito social à população - historicamente negligenciado.

Outro fator que dificulta o aumento do atendimento à demanda escolarizável é a disponibilidade orçamentária, que deveria ser suficiente para garantir investimentos na educação de modo a possibilitar a incorporação de quem está fora do sistema e a qualificar o atendimento, inclusive a valorização dos profissionais da educação. No entanto, a disputa pelo fundo público, entendido como os recursos que o Estado dispõe, composto por toda a receita tributável, incentivos, renúncias e isenções fiscais, tem resultado no favorecimento da expansão do capital apropriado privadamente, em detrimento da garantia dos direitos sociais.

Nesse contexto, os entes federados – União, Estados e Municípios - adotaram medidas que transferem a execução das políticas sociais a entidades privadas.

Em termos de amparo legal sobre as possibilidades de repasse de recursos públicos à iniciativa privada na área educacional, a CF de 1988 prevê, no Art. 213, parágrafos e incisos, o seguinte:

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

- I- Comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
 - II- Assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.
- § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.
- § 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, republicada no DOU de 3/3/2015). (BRASIL, 2015).

O Art. 213 da CF de 1988 categoriza os tipos de escolas que podem receber recursos públicos, sendo assegurado o repasse de recursos diretos às instituições sem fins lucrativos, por meio da concessão de bolsas de estudos. No segundo parágrafo, essa possibilidade é estendida às atividades de pesquisa e de extensão e fomento à inovação realizada pelas universidades, sendo, em 2015, ampliada às instituições de educação profissional e tecnológica.

Outro dispositivo legal que regulamenta o repasse de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos é a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional LDBEN, n. 9.394/96, Art. 77:

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

- I- Comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;
 - II- Apliquem seus excedentes financeiros em educação;
 - III- assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades; IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.
- § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.
- § 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo (BRASIL, 1996).

Na LDB – Lei de Nº 9.394/96, são repetidas as determinações da CF-1988 e acrescida a exigência de que as instituições que receberem recursos públicos prestem conta dos recursos recebidos, como forma de assegurar tanto a transparência do recurso público quanto a qualidade da execução.

Dentre as possibilidades legais da celebração de parcerias entre o público e o privado, encontram-se os convênios firmados entre o poder público e entidades sem fins lucrativos, sobretudo as filantrópicas e confessionais, muitas delas estão vinculadas ao terceiro setor, que são aquelas instituições ligadas ao mercado, precisamente aos grandes grupos empresariais com suas ramificações sob nomenclatura de responsabilidade social, uma vez que, na visão neoliberal, as ações voltadas à população devem ser realizadas por instituições ligadas ao mercado.

As instituições do terceiro setor têm várias possibilidades de obter recursos, que vão do autofinanciamento à captação de recursos por meio de fundos privados e públicos, inclusive amparados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n. 9.394/1996, desde que atendam às condicionalidades específicas.

De acordo com Oliveira (2001) e Cunha (2007), os dispositivos regulamentares da CF de 1988 e da LDB 9.394/96 abrem as possibilidades de os serviços educacionais subsidiados com recursos públicos serem lucrativos, que, apesar das condicionalidades, os mecanismos de controle são muito frágeis. Essa medida se contrapõe à perspectiva do direito à educação e dever do Estado, também proclamados na legislação, evidenciando a contradição decorrente da dinâmica das relações no capitalismo.

Destaca-se, também, que em meio as disputas políticas, o cenário instável político e econômico que o país vivia, os parlamentares aproveitaram o cenário conturbado e realizaram uma importante mudança na LDB 9.394/96, que altera significativamente as fronteiras entre o público e privado, com rebatimentos no financiamento da educação e possibilitando avanços do setor privado na apropriação de parcelas do fundo público. A Lei Federal de n. 13.868/2019 revisou as categorias administrativas das instituições de ensino no Brasil, mudando os artigos da LDB 9.394/96 ao retirar o Art. 20, que categorizava as entidades privadas. Assim, o Art. 19 passa a ter a seguinte redação:

As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I- **Públicas**, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II- **Privadas**, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

III- **Comunitárias**, na forma da lei.

§ 1º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo podem qualificar-se como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas.

§ 2º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo podem ser certificadas como filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Este dispositivo oculta as instituições privadas, criadas e mantidas por pessoas jurídicas de direito privado, dissociadas das sem fins lucrativos. Esta estratégia efetiva o Estado a repassar dinheiro público às entidades privadas, a partir de uma mudança significativa na perspectiva de “[...] borrar as fronteiras entre o público e privado, avalizando repasses públicos às instituições antes categorizadas como privadas” (ADRIÃO; OLIVEIRA; MOCARZEL, 2021, p. 04).

Ao realizar essa mudança, uma série de problemas pode ocorrer na organização dessas instituições, primeiro, quanto à sua “titulação” e segundo, quanto às ditas filantrópicas, as quais, segundo Adrião, Oliveira e Mocarzel (2021, p. 11), foram e continuam, em muitas situações, “[...] servindo como moeda eleitoral adotada de forma deturpada por instituições que, na prática, possuem fins lucrativos.”

Com essas determinações legais, têm-se três tipos de escolas, que são: as públicas, as privadas e as comunitárias, tendo em vista a nebulosa fronteira entre o público e privado, possibilitando que tanto as privadas, com fins lucrativos e as sem fins lucrativos passem a transitar entre as privadas e comunitárias, intituladas de confessionais e filantrópicas, e assim passam acessar recursos públicos.

Quanto a isso, os dados do INEP (2020) registram no Brasil 4.961 escolas filantrópicas, o que representa 12% do total de instituições da rede privada de ensino, dentre creches, educação infantil, fundamental e ensino médio.

Os repasses dos serviços do Estado ao setor privado, na área de educação, dão-se de diferentes formas, tais como: na gestão, na produção de materiais didáticos e como convênios, dividindo o serviço ou assumindo por completo. Os convênios, contratos de repasse e termos de parceria são acordos feitos entre União e entidades governamentais dos demais entes da Federação ou organizações não-governamentais, para transferência de recursos financeiros a serem utilizados na execução de um objetivo comum.

Em termos de categorização dessas escolas, as instituições comunitárias são aquelas constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade. As instituições confessionais são aquelas constituídas por grupos

de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas. As instituições filantrópicas são pessoas jurídicas de direito privado que não possuem finalidade lucrativa e promovem assistência educacional à sociedade carente (BRASIL, 2009).

O repasse de recursos a essas escolas está amparado legalmente na Emenda Constitucional n. 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), regulamentada pela Lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto n. 6.253/2007. Este Fundo foi criado para funcionar de 2007-2020, sendo formado, na sua totalidade, por recursos provenientes dos impostos próprios e transferidos dos estados e municípios e complementado pela União, quando necessário. A partir de 2020, este Fundo tornou-se permanente, por meio da Emenda Constitucional n. 108, de 27 de agosto de 2020, conforme disposto nos Arts. 212 e 212-A, da Constituição Federal, estando regulamentado pela Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. O novo Fundeb manteve o modelo de repasse de recursos financeiros às entidades sem fins lucrativos, ao considerar para efeito de distribuição de recursos, as matrículas efetivadas das instituições privadas sem fins lucrativos, quando conveniadas com o poder público.

A legislação impõe determinados limites para o repasse de recursos financeiros aos entes privados, mas não são suficientes para reduzir o avanço desse setor ao fundo público, como argumentado por Adrião, Oliveira e Mocarzel (2021):

Assim, ainda que tenhamos conseguido avanços e limitações à abrangência do repasse de recursos públicos às instituições privadas e comunitárias, considerados os elementos históricos e de contexto apresentados neste artigo, parecem-nos ainda menos claras as fronteiras entre as instituições de ensino privadas não lucrativas e as lucrativas, posto que, o texto atual da LDB permite a todas as escolas serem categorizadas como filantrópicas e/ou comunitárias e neste ‘imbróglio’ serem custeadas com os recursos do Fundeb, o que tem de fato ocorrido em muitos municípios. (ADRIÃO; OLIVEIRA; MOCARZEL, 2021, p. 17).

Quanto à questão financeira dessas entidades, observa-se que há falta de transparência, pois pouco ou nada se sabe dos valores repassados do poder públicos às escolas sem fins lucrativos, filantrópicas ou confessionais, embora os contratos definam que as instituições beneficiadas publicizem em sites ou em outras mídias de Internet documentos, relatórios da gestão dos recursos.

A falta de transparência, as reivindicações por melhores condições de atendimento aos alunos e a ampliação das vagas nessas escolas, recursos repassados são insuficientes, e, por isso, não podem melhorar sua estrutura e ampliar o atendimento.

Ao longo dos anos, houve aumento do número de convênios com instituições filantrópicas, confessionais, para o atendimento escolar, sobretudo na educação infantil e educação especial, porém, são convênios de pouca transparência pública.

No cenário nacional, os convênios para oferta da educação básica são representados por “sujeitos” individuais ou coletivos, alguns sob influência do sistema financeiro e de organismos internacionais. Os atores sociais representados pelas fundações, ONGs, fundações filantrópicas tendem a se configurar ou se denominarem de organizações da sociedade civil, que influenciam fortemente as políticas educacionais no país (PERONI, 2019).

No Estado do Pará, na Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC), existem vários tipos de parcerias entre entidades pública-pública e pública-privada, por meio de programas, contratos e convênios, como modalidades específicas. Os programas são de obras; manutenção pedagógica; casa familiar rural; saberes da terra; municipalização; transporte escolar; e alimentação. Os contratos são instrumentos administrativos, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (Decreto n. 8.180) (BRASIL, 2013). A Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC-PA) dispõe das seguintes modalidades de contrato: aluguel; aquisição; serviços e obras e engenharias.

Os convênios firmados com instituições públicas, privadas e sem fins lucrativos são representados na forma de acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, estados e municípios. De um lado, tem como partícipe o órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, o órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. Essa ação visa à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2013, Decreto nº 8.180, grifos nossos).

Dentre as formas de convênios, a SEDUC-PA tem como modalidades: Acordo de Cooperação; Termo de colaboração; Termo de fomento e Termo de cessão. Entre os termos de cooperação destacam-se os celebrados com as universidades, como a: UFRA; UFPA; IFPA; UEPA e com a EMBRAPA, EMATER, SENAR, SEDAP (SEDUC, 2020, p. 67).

Os argumentos veiculados sobre a tomada de decisão, em efetivar as parcerias ou escolas conveniadas destacam as dificuldades enfrentadas localmente para a oferta educacional, decorrentes das distâncias territoriais, a falta de instituições públicas que assegurem educação a toda a população em idade escolar.

Diante da falta de transparência e de clareza sobre as formas e volume de recursos mobilizados por meio dos convênios, sobretudo os da parceira efetivada com as chamadas escolas em regime de convênio, é que emergem as questões norteadoras deste estudo.

QUESTÕES NORTEADORAS

Como se configuram as relações público-privadas ensejadas nos termos de Convênio firmados entre o poder público do Estado do Pará e as entidades privadas sem fins lucrativos? Elas se constituem em parcerias que visam às melhorias nos indicadores educacionais?

- Quais as formas e tipos de repasses financeiros do governo do estado do Pará para as entidades educacionais sem fins lucrativos nos anos de 2010 a 2020?
- Quem são as entidades parceiras? Qual a natureza e objetivos dos convênios firmados e que caracterizam as chamadas “escolas em regime de convênio”?
- Quais os tipos e volume de recursos envolvidos?

OBJETIVOS

GERAL

Analisar a configuração da relação público-privada estabelecida entre o Poder Público Estadual e Entidades sem fins lucrativos, por meio das escolas de convênio, visando avaliar seus efeitos e pertinência estratégica para melhorar a qualidade do ensino do sistema estadual de ensino, do período de 2010 a 2020.

ESPECÍFICOS

1) Mapear os convênios celebrados entre o governo do Estado do Pará e as entidades com fins educativos nos anos de 2010 a 2020, destacando a razão social, natureza e objetivos dos convênios, visando analisar os tipos de relações configuradas por meio das escolas de convênio;

2) Identificar e quantificar os valores envolvidos e sua representação percentual nas receitas, nas despesas da educação e no gasto por ano, do período de 2010 a 2020, visando analisar efeitos da relação público-privada no financiamento da educação;

3) Quantificar as matrículas da educação básica da rede estadual de ensino, do período de 2010 a 2020, visando analisar efeitos da parceria público-privada na ampliação do atendimento.

4) Identificar indicadores de condições de qualidade das escolas da rede estadual de ensino, visando analisar efeitos da parceria público-privada, tendo como base o valor gasto com essas instituições de cunho privado.

Trabalhou-se com a hipótese de que as relações público-privadas estabelecidas por meio de convênios com entidades sem fins lucrativos, principalmente com escolas confessionais e filantrópicas — as chamadas escolas de convênio —, constituem-se de uma tomada de decisão de pouco efeito na ampliação do financiamento da educação, na expansão das matrículas e nas condições de oferta da rede estadual de ensino do Pará. Apresenta-se como uma medida de pouca efetividade e sugere que os convênios servem mais para fortalecer o atendimento privado e o enquadramento da gestão educacional aos princípios mercadológicos, do que ampliar e qualificar o atendimento educacional público.

METODOLOGIA

Abordagem e tipo de pesquisa

O processo de pesquisa define-se desde a construção do problema de pesquisa, da delimitação do objeto de estudo, passando pela definição do referencial teórico e empírico, até a sistematização e análise dos dados. Esse processo requer atenção acusada às relações imbricadas na construção do objeto, que, necessariamente, são construções históricas e contraditórias. Isso demanda tempo, experiência e perspicácia nem sempre ao alcance dos pesquisadores iniciantes, tendo em vista que o domínio das ferramentas teórico-metodológicas também é uma construção processual.

Escolher o melhor método de análise do objeto é muito importante para o pesquisador, uma vez que expressa o ponto em que ele quer chegar ou os resultados que pretende obter no processo de investigação. Embora o método represente “uma série de regras para tentar resolver um problema” (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2002, p. 03), é muito mais do que isso, pois revela as bases das relações entre sujeito e objeto, as interpretações e posicionamentos do pesquisador, tendo em vista que o ato de pesquisar não é neutro.

Assim, o estudo sobre o repasse de recursos financeiros às escolas conveniadas no estado do Pará insere-se nos marcos de uma abordagem crítica, em que se analisam os fatores internos e externos que influenciam direta e indiretamente a relação entre o público e o privado, por meio das escolas em regime de convênio. O rigor metodológico da abordagem crítica encaminha-se à explicitação das relações que determinam as disputas pelos recursos financeiros públicos no contexto do capitalismo contemporâneo e territorial, mediado pelo Estado

responsável pelo financiamento da educação. Assim, é fundamental apreender aspectos determinantes na tomada de decisão do poder público em estabelecer convênios com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, no cumprimento de seu dever educacional, explicitando os tipos de relações que são configuradas entre o público e privado na análise das finalidades e procedimentos adotados nos convênios, no volume de recursos repassados e nas formas de controle dos mesmos pelo poder público.

Todavia, importa destacar a complexidade que envolve o objeto de estudo, tanto do ponto de vista do campo de investigação, quanto da política de financiamento da educação. O primeiro diz respeito ao entendimento da relação público-privada, pautada por contratos que têm como pano de fundo os princípios mercadológicos e a disputa entre sujeitos que representam tanto o setor privado quanto o público, por meio das organizações/conselhos, empresas. A segunda relaciona-se à falta de transparência sobre o volume de recursos financeiros destinado às instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas pelos entes federados.

Limoeiro (1971) afirma que desenvolver pesquisas na área de ciências humanas e sociais é algo complexo e requer muito trabalho, sobretudo pelo rigor do método ao qual o pesquisador vai recorrer para desenvolver determinada pesquisa.

Assim, Limoeiro (1971) argumenta:

Já que o método está sendo visto como um componente de um conjunto responsável pela elaboração do conhecimento, é necessário perguntar o que faz com que este todo seja como é. O que determina que as articulações de seus termos sejam estas e não outras? Ou seja, quais as fundações deste corpo teórico? Somente conduzindo o raciocínio até o plano propriamente epistemológico, distanciando-se, assim, das malhas do método como tal para atingir as suposições em que se baseiam, as bases de que parte, é que será possível compreender a formação do conhecimento e o papel que aí cabe ao método. (LIMOEIRO, 1971, p. 04).

A autora chama atenção para a importância teórica, como ponto de partida na produção do conhecimento, pois representa os parâmetros ou as lentes que permitirão apreender o objeto de estudo e ao mesmo tempo, a definir os caminhos e procedimentos a serem adotados. Isso significa dizer que é necessário explicitar o quadro teórico, revelador dos determinantes do objeto de estudo, explicitando, no específico, os moldes em que se processam as relações entre o público e privado, por meio de convênios celebrados com entidades sem fins lucrativos para a oferta de matrículas na educação básica. Serão as referências teóricas que permitirão alcançar e a explicitar a essência do objeto, que não se apresenta de forma clara e transparente. Desse modo, o rigor metodológico do estudo passa pela explicitação dos determinantes do objeto e de suas relações no contexto mais amplo de produção, tanto econômica, quanto social.

Todavia, Limoeiro (1971) adverte que:

O processo de teorização não é um reflexo direto e mecânico da realidade no plano do pensamento, bem como as teorias não são verdades reveladas. São sempre o resultado de um trabalho difícil e complexo para conhecer o seu objeto, utilizando as teorias e as experiências anteriores, tentando ultrapassá-las e as múltiplas formas do seu reconhecimento, através do estabelecimento do fato científico e do tratamento rigoroso dado a sua relação com ele. (LIMOEIRO, 1971, p. 05).

Os procedimentos necessários no processo de construção do conhecimento, que parte da aparência para alcançar a essência do objeto, é reforçado por Ciavatta (2009) ao dizer que:

Esta concepção de verdade implica admitir que o conhecimento que podemos ter é sempre aproximativo, dependente da totalidade social e das mediações históricas particulares ao objeto focalizado. Ela difere de uma concepção positivista que toma a visão imediata de um ser, fato ou objeto como conteúdo de consciência e defende a necessidade de a ciência ser neutra, destituída de subjetividade, de valores e ideologias. (CIAVATTA, 2009, p. 132).

Todavia, no processo de explicitação dos determinantes das relações econômicas e sociais do objeto, é fundamental recorrer à categoria historicidade, de modo a situar o objeto no cenário atual, pois, como advertido por Harvey (2018, p. 23), “a base tecnológica da atividade produtiva está em constante transformação” (idem). Portanto, em um contexto de crise, as mudanças são constantes e o pesquisador precisa estar atento para construir as mediações necessárias, captando as nuances das investidas crescentes dos detentores de propriedades na apropriação do fundo público, sobre o qual o Estado detém a tomada de decisão (MÉSZAROS, 2011).

Assim, na perspectiva da historicidade, as formas de privatização ocorridas em anos anteriores não podem ser desprezadas, pois se reconfiguram a partir das condições materiais, que, no capitalismo contemporâneo financeirizado – demarcado nos anos de 1970, com a desregulamentação do mercado financeiro e sua interligação, com a criação dos derivativos, da securitização, dos contratos, da amortização de dívidas e com os fundos de investimentos em vários setores da economia mundial. Esse processo retira recursos do setor produtivo e os coloca na bolsa de valores para servirem aos “rentistas” e “especuladores” que não deixam lastro no setor produtivo.

Nesse cenário, a privatização muda, deixando de ser direta – passa a ter concessões e tomam formas de parcerias do privado com entidades públicas de direito privado ou mesmo com as filantrópicas, tendo como base as relações do capitalismo financeirizado, que, cada vez, está mais focado na dívida pública, nos juros altos e na bolsa de valores para expandirem o capital financeiro. Nesse contexto, a educação passa a ser desenvolvida no modelo de

concorrência pelos grandes grupos empresariais/bancários do setor financeiro, formados pelos oligopólios, travestidos de filantropia.

Desta feita, a apreensão do objeto de estudo está se construindo nos marcos teóricos que se aproximam do materialismo histórico-dialético, visto que o [...] materialismo histórico-dialético é um enfoque teórico, metodológico e analítico para compreender a dinâmica e as grandes transformações da história e das sociedades humanas. Conceitualmente, o termo materialismo diz respeito à condição material da existência humana, o termo histórico parte do entendimento de que a compreensão da existência humana implica na apreensão de seus condicionantes históricos, e o termo dialético tem como pressuposto o movimento da contradição produzida na própria história. (GOMIDE, 2011, p. 04).

Dessa maneira, essa abordagem teórica permite não apenas compreender a realidade das disputas pelo fundo público a partir das relações público-privada, mas sim pretende intervir na mesma, buscando soluções para problemas que fragilizam a atuação do Estado no contexto capitalista contemporâneo em constante transformação e permeado por várias contradições, resultantes da disputa de classes.

No processo metodológico, com base no materialismo histórico-dialético, algumas categorias teóricas de análise são centrais, como as de totalidade, mediação e contradição, pois permeiam o caminho ou percurso necessário, que vai da aparência à essência, do concreto para o concreto pensado, para assim apreender as múltiplas determinações do objeto.

Para tanto, é fundamental orientar-se de que:

A dialética sob o prisma do materialismo histórico parte do conceito fundamental de que o mundo não pode ser considerado um complexo de coisas acabadas, mas sim um processo de complexos. As coisas e suas representações refletem conceitos na mente, os quais estão em mudanças contínuas e ininterruptas de devir. (GOMIDE, 2011, p. 03).

Dessa maneira, entende-se que o objeto de estudo não está dado, que é uma construção em constante movimento em um contexto de disputas no âmbito do Estado capitalista e na sociedade em geral, decorrente de interesses de classes antagônicas.

Para Marx (2008, p. 257), “a totalidade é composta por várias outras totalidades, as diferenças em uma unidade”. Desse modo, os convênios são interpretados como parte da relação público-privada, por meio da qual o setor privado busca obter lucros e fortalecer a sua influência nas ações do Estado, na gestão, no planejamento, no controle total ou parcial de determinados serviços ofertados à população, bem como na definição das políticas públicas.

Os convênios estão imersos ou são parte de várias totalidades que são importantes determinantes metodológicos que devem explicitar estabelecendo as mediações necessárias

decorrentes do momento histórico e das especificidades do objeto, ou seja, o objeto deste estudo se situa na área de educação que, por si, constitui uma totalidade com relações singulares e particulares que apresentam fortes interconexões com outras totalidades produtoras de relações capitalistas. Assim, a totalidade de um determinado fenômeno é constituído de outras totalidades, que podem ser mais ou menos abrangentes (KONDER, 2008), existindo totalidades mais e menos abrangentes. Isto posto, analisar o fenômeno das relações entre o público e o privado a partir dos convênios celebrados para oferta de matrículas na educação básica requer proceder um movimento que situa o objeto nas totalidades mais abrangentes, estabelecendo as mediações necessárias e um outro movimento que desvela as relações particulares produzidas na totalidade da política educacional. Sob este prisma, é fundamental desvelar quem são os sujeitos privados com os quais o Estado celebra convênio na oferta da educação.

É fundamental perceber quais totalidades permeiam o cenário do atendimento às matrículas na educação básica, sob a responsabilidade do governo do estado do Pará e como o poder público se posiciona por meio dos convênios na divisão de responsabilidades, nos encargos e compromissos assumidos pelo Estado e as entidades privadas.

A categoria teórica de contradição existente nas totalidades em que o objeto de pesquisa está imerso apresenta-se também central na produção do conhecimento. Com base nessa categoria, os convênios são interpretados como influenciados por razões externas que resultam em determinados fatores para a dinâmica do próprio setor privado, como a oferta do serviço a baixo custo para ampliar os lucros. Todavia, a contração inerente ao processo nega essa afirmação. Portanto, a busca da apreensão do movimento contraditório que ora afirma o processo de privatização e ora nega é que vai orientar o entendimento do objeto de estudo e suas múltiplas relações.

A mediação também é uma categoria teórica muito importante na construção e explicitação do objeto deste estudo, visto ser o caminho percorrido entre o ponto inicial de entendimento do objeto de estudo, ou seja, seu dado concreto de análise observando as contradições e percebendo como determinado objeto se relaciona naquela totalidade, ou seja, quais os motivos que determinaram o objeto a tomar o caminho A e não o B até a sua concretização final (NETTO, 2011).

Os convênios firmados entre o poder público e o privado são formas pelas quais o setor privado vem avançando sobre os recursos públicos, assim como influência às políticas públicas educacionais no território nacional. Desse modo, é necessário, para entender essa lógica, iniciar o estudo na esteira do que afirmava Marx (2008), “parece-me correto começar pelo que há de concreto e real nos dados”, ou seja, o estudo inicia-se pela caracterização das entidades, dos

convênios e do volume de recursos envolvidos, para analisar as relações e apreender as suas determinações e assim avaliar a quem essas ações têm beneficiado.

Ainda sobre os encaminhamentos metodológicos, Marx (2008, p. 258) orienta que:

O concreto é concreto porque é síntese de muitas determinações, isto é, unidade no diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida também da intuição e representação.

Assim, importa destacar que o termo “privatização” sofreu mudança no cenário atual, uma vez que o repasse de responsabilidades do Estado passa para o privado, não necessariamente de forma direta, podendo ser de forma indireta. Desta feita, o direito à educação é assegurado pelo Estado, mas a sua gestão pode ser por instituições privadas, possibilitando a expansão e afirmação deste setor, tendo em vista que a “privatização” pode ocorrer também por meio da gestão, do currículo, do controle total ou parcial de determinado serviço. Logo, os convênios podem ser vistos como um dos instrumentos de determinações pelos quais o setor privado busca assegurar sua hegemonia pela apropriação dos recursos públicos. Portanto, como Marx advogou, a busca pelas “determinações abstratas conduzem à reprodução do concreto” (MARX, 2008, p. 259).

Diante disso, o Estado estabelece parceria com entidades filantrópicas, confessionais, por meio de convênios, sob a justificativa de ampliar o atendimento e assegurar o ingresso de alunos nas etapas e modalidades de maior déficit escolar. Porém, é necessário inquirir sobre as bases e condições que as parcerias são estabelecidas, assim como problematizar os resultados de forma mais aprofundada, ou seja, as parcerias possibilitam a ampliação de matrículas nas redes de ensino? Em que condições isso ocorre?

Importa destacar ainda que as orientações legais e as tensões entre o Estado e o mercado interferem na lógica dos convênios e podem servir como processos indutores da mercantilização da educação básica, uma vez que a educação passa a ter caráter de mercado.

Nessa direção, é importante atentar ao fato de que as tomadas de decisão pelo Estado capitalista pautam-se na lógica hegemônica neoliberal e que a disputa, sempre desigual, favorece os mais fortes (MÉSZAROS, 2015), proprietários dos meios de produção, detentores da riqueza, em detrimento dos interesses da classe trabalhadora, que é a produtora da riqueza.

Em relação ao objeto deste estudo, as escolas em regime de convênios sem fins lucrativos, sobretudo as confessionais e filantrópicas, é importante inquirir se o repasse de recursos públicos à iniciativa privada, via parcerias, se constitui em mais uma forma do privado se apropriar do fundo público, como parte de um projeto neoliberal de redução do papel do

Estado na garantia dos direitos sociais, como estratégia para assegurar espaço e apoio financeiro para a sua materialidade, seja no âmbito ideológico ou objetivo.

As relações público-privadas efetivadas por meio dos convênios celebrados entre o poder público e as entidades privadas precisam ser analisadas sob diversas óticas, sendo que uma delas são as escolas conveniadas, tendo em vista as formas assumidas, como: aluguel de espaço, apoio pedagógico, apoio técnico, dentre outras.

A educação básica passa por um processo de privatização ao longo da história, e, no atual momento apresentam-se dois tipos. A privatização que ocorre pela via da gestão da educação e outra, por meio do repasse de recursos públicos para instituições privadas, por meio de convênios que visem ampliar a oferta de matrículas e acentuadas por meio das políticas de vouchers e de Escolas Charters (ADRIÃO, 2018) – conceitos que serão abordados nos capítulos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No desenvolvimento do estudo, inicialmente, agiu-se na revisão da literatura, priorizando autores que estudam as parcerias público-privadas na educação básica, assim como as diversas formas do privado ocorrer na concepção do público, dentre os quais, destacam-se: Santos (2014); Salvador (2017); Peroni (2018); Adrião (2016); Adrião e Garcia (2017); Dourado e Bueno (2015) e Harvey (2018). Estes e outros autores contribuíram para desvelar os meandros da relação público-privada, sobretudo por meio dos convênios, estabelecendo-se os procedimentos necessários que permitissem ultrapassar a manifestação aparente das parcerias entre o público e o privado e desvelar a essência no cenário de relações capitalistas.

Além da revisão da literatura e da construção do aporte teórico, o estudo referencia-se em documentos importantes, como leis, decretos e portarias que constituem atos normativos utilizados pela administração pública para regulamentar os convênios entre o poder público e as instituições privadas, tanto as sem fins lucrativos quanto as com fins lucrativos.

A seguir, o Quadro 1 reúne os principais documentos consultados e que constituem o aporte legal para o estabelecimento das relações entre o público e o privado.

Quadro 1 - Legislações sobre parcerias público-privadas no Brasil e no Estado do Pará

Lei	Conteúdo
Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993	Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (1988), institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no Art. 175 da Constituição Federal, de 1988, e dá outras providências.
Lei no 9.790, de 23 de março de 1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Decreto Estadual do Pará n. 5.385, de 4 de março de 2005	Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências.
Lei Estadual do Pará n. 7.649, de 24 de julho de 2012	Dispõe sobre normas de licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas - PPP no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências
Decreto Estadual do Pará n. 713, de 1º de abril de 2013	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas PPP/PA e regulamenta o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Pará - CGP/PA, para a gestão dos contratos e procedimentos necessários para a contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública do Estado do Pará, criado pela Lei Estadual n. 7.649, de 24 de julho de 2012.
Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014 – Federal	Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e decolaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.
Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015 – Federal	Altera a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, “[...] que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 [...]”; altera as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935.
Decreto Estadual do Pará n. 1.249, de 20 de março de 2015	Institui e disciplina o Sistema de Governança Estadual do Pacto pela Educação do Pará, e dá outras providências.

Fonte. Legis PARÁ ([s.d.]) e Santos e Vale (2015).

Do material exposto no Quadro 1, organizaram-se dois tipos de documentos: um grupo reúne as bases legislativas mais gerais sobre as alterações nas parcerias público-privadas e nas formas de organização; no segundo grupo, os principais documentos referem-se diretamente ao objeto do estudo, com destaque ao Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, de 1988, que estabelece as normas para licitação e contratos com administração pública e a Lei Federal n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015, conhecida como marco legal das Organizações Sociais da Sociedade Civil.

Para um entendimento desse tema complexo, o arcabouço jurídico/legislacional sinaliza os avanços do setor privado sobre o espaço público, uma vez que esse marco legislativo dá legitimidade ao processo de repasse de recursos financeiros ao setor privado, sob a falácia da garantia jurídica e financeira das parcerias.

Deste grupo de arquivos legislativos, o estudo prioriza as legislações estaduais, uma vez que, esses documentos mostram como o governo estadual do Pará segue as normas federais, no que se refere às parcerias público-privadas. Desta feita, os documentos estaduais são fontes importantes de análise para entender a política estadual de convênios entre o público e o privado.

FONTES E COLETA DOS DADOS

Os dados que subsidiam as análises do objeto de estudo foram extraídos dos balanços financeiros e orçamentários do Governo do Estado do Pará, especificamente referem-se aos recursos destinados à educação e aos que são repassados à iniciativa “privada”. Outras fontes importantes de coleta dos dados são o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e o portal da transparência do Estado do Pará.

Os dados referentes aos convênios entre SEDUC-PA e entidades confessionais e filantrópicas foram extraídos do portal eletrônico de convênios da Secretaria Estadual de Educação e solicitados diretamente, por meio de ofício, junto à SEDUC-PA. Os dados referem-se aos anos de 2008 a 2020. A escolha pelos anos que compõem a série histórica se deu por conta do segundo ano de implementação do FUNDEB que passa a apresentar os relatórios de instituições sem fins lucrativos que passam a receber recursos financeiros públicos, uma vez que este fundo redireciona recursos às entidades sem fins lucrativos a partir do cômputo das matrículas, assim como, ao longo da série histórica, vamos poder perceber o fato do Estado do Pará, por meio da Secretaria Estadual de Educação, ter implantado o Programa Pacto pela Educação, que visa promover avanços na educação do Pará por meio de parcerias público-

privadas e visualizar os efeitos do Pacto pela Educação e 2020, por ser o ano de finalização do FUNDEB provisório.

No que concerne aos dados de matrículas, os anos da série histórica selecionados vão acompanhar os de convênios, de modo a ilustrar o comportamento do atendimento às matrículas, a partir da formação de parcerias público-privadas por meio de instituições conveniadas. Os dados de matrículas foram extraídos do site do Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) e do Laboratório de Dados Educacionais (UFPR).

Os dados orçamentários foram retirados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), da base de dados do Sistema de Informação Orçamentário de Gasto Público em Educação (SIOPE) do Fundo Nacional da Educação (FNDE), uma vez que esse documento contém os gastos com educação executados pelo governo do estado do Pará. Além desses, utilizaram-se os relatórios de gastos do FUNDEB, nos quais constam os valores recebidos, o quantitativo de matrículas e informações completas sobre as entidades sem fins lucrativos que receberam recursos do referido Fundo. Os dados de matrículas foram extraídos do INEP e do Laboratório de Dados Educacionais da UFPR.

O quantitativo de matrículas e os valores orçamentários foram quantificados e sistematizados em tabelas, gráficos e quadros, que permitem análises qualitativas, considerando os fatores internos e externos que influenciam direta e indiretamente os dados. Na interpretação dos dados, procuraram-se identificar as contradições que permeiam o objeto de pesquisa, na perspectiva de fazer emergir a essência produzida nas relações sociais capitalistas.

Além desses documentos, analisaram-se alguns convênios ou minutas dos convênios celebrados entre a SEDUC e as entidades responsáveis pelas escolas em regime de convênio, na perspectiva de identificar as responsabilidades das partes envolvidas, os recursos financeiros mobilizados, de modo a subsidiar as discussões sobre as relações entre o público e o privado que emergem das escolas que funcionam em regime de convênio.

O estudo está organizado em quatro capítulos, que se apresentam na ordem a seguir.

O Capítulo I, intitulado “O Fundo Público em Disputa: Público e Privado Contradições e/ ou Simbiose”, aborda a relação público-privada, a partir da redefinição do papel do Estado nos anos de 1990. Inicialmente desenvolve-se uma discussão sobre o Estado, o fundo público e o terceiro setor, com a intenção de demarcar as referências teóricas que orientam as análises das políticas adotadas pelo Estado e as relações com o setor privado, permitindo explicitar a totalidade que envolve o objeto de estudo e a destacar alguns de seus determinantes.

O Capítulo II, que tem como título “A Legislação e a Efetivação do Setor Privado na Garantia dos Direitos Sociais Públicos”, apresenta o contexto legislativo no qual o setor

privado se sustenta, tendo como corte temporal a CF de 1988. Explora o Art. 37, parágrafo XXI, da CF-1988, que caracteriza o marco legal para o surgimento das Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), assim como o chamado Marco Regulatório do Terceiro Setor (Lei 13019/14), a partir do qual o poder público poderá subsidiar parcerias com as OS e OSCIP. Trata ainda da Lei n. 13.204/15, da Lei do FUNDEB e outras de base secundária, tanto estaduais quanto federais, com a intenção de desvelar os avanços do setor privado no espaço e financiamento público com a anuência do Estado, para fortalecer o espaço do privado em nome da segurança jurídica das PPPs.

O Capítulo III, intitulado “O processo de indução da privatização/mercantilização da educação no Estado do Pará”, aborda o papel desempenhado pelo governo do estado do Pará, a partir da concepção de financiamento da educação que se orienta pelas regulamentações da educação brasileira, como o repasse de recursos para as entidades de cunho privado sem fins lucrativos, por meio da execução de dados orçamentários e de matrículas na rede estadual de ensino, tendo em vista a percepção dos efeitos no processo de privatização da educação básica estadual pública do Pará.

O Capítulo IV, intitulado “Escolas em Regime de Convênio com a SEDUC-PA privatização ou ausência estatal na Garantia da Educação básica na Rede Estadual do Pará”, aborda os documentos referentes aos Termos de Convênios, focalizando a sua natureza, objetivo e repasse de recursos. A intenção é explicitar a lógica dos contratos de convênios entre o público e entidades sem fins lucrativos de cunho privado, se ocorre privatização ou a ausência do Estado que assegura repasse de recursos à iniciativa privada.

CAPÍTULO I

1. O FUNDO PÚBLICO EM DISPUTA: PÚBLICO E PRIVADO CONTRADIÇÕES E OU SIMBIOSE

Historicamente, a sociedade brasileira apresenta as marcas da desigualdade social, decorrentes do modelo de exploração que saqueou as riquezas naturais, a fauna, a flora e os metais preciosos, que perduram desde a condição de Colônia, passando pela Monarquia à República. As desigualdades acentuam-se com a exploração advinda da apropriação da riqueza produzida socialmente pelo trabalho de uma pequena parcela da população (FAORO, 2001).

Assim, as acentuadas desigualdades que afligem a maioria da população têm como centro a alta concentração de renda nas mãos de 1% da população, que utiliza o poder econômico para justificar e manter seus privilégios. Desse modo, os cenários de desigualdades e exclusão continuam crescentes na sociedade brasileira e um dos meios dessa manutenção encontra-se nas formas de utilização dos gastos públicos pelo Estado, que favorecem a reprodução do capital, financiando os setores privados, protegendo as propriedades, em detrimento da garantia dos direitos básicos e fundamentais das classes exploradas.

Este capítulo faz uma análise sobre o Estado e sua relação com o setor privado, chamando atenção à sua função contraditória no capitalismo, de financiar tanto a reprodução do capital quanto as políticas sociais para a garantia dos direitos fundamentais, por meio do Fundo Público. Este tipo de discussão possibilita explicitar alguns dos determinantes das relações público-privadas, constituintes das totalidades sociais. Para isso, inicialmente, abordam-se informações sobre o Estado e sua tomada de decisão na utilização do Fundo Público e, em seguida, as formas de relação entre o público e o privado.

1.1 O ESTADO E OS RECURSOS PÚBLICOS

O conceito e atuação do Estado passaram por modificações e entendimentos significativos ao longo dos anos, em função da diversidade dos contextos, decorrentes de múltiplos fatores, como as guerras, a expansão de comércios, as culturas, entre outros,

mobilizados para a expansão do capital, que moldaram e moldam as formas e ritmos das relações na sociedade e as construções e interpretações das formas de Estado.

Dentre as primeiras interpretações das construções de Estado, destaca-se a denominada de contratualismo, que, de acordo com Barreto e Cademartori (2021, p. 223), trata-se de uma corrente de pensamento que “[...] se apresentou ao mundo entre os séculos XVI e XVIII, e

teoricamente se ancorou na dicotomia entre estado de natureza e estado civil, intermediada pelo contrato social.” É uma teoria política e filosófica fundamentada na concepção de que existe um pacto ou contrato social que retira o ser humano de seu estado de natureza e coloca-o em sociedade. Os principais teóricos dessa corrente são os ingleses Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704) — conhecido como precursor do liberalismo político — e o suíço Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

A necessidade do contrato social decorreu do fato de que as pessoas na condição de estado primitivo viviam de incertezas no chamado Estado de Natureza, em que as tensões eram constantes, possibilitando a construção da condição de estado social por meio de um contrato de proporções coletivas (BARRETO; CADEMARTORI, 2021). O então considerado estado civil funcionaria como uma racionalidade humana denominada de contrato civil, que demarcaria a transição da sociedade em estado natural para o estado social.

Ainda, segundo Barreto e Cademartori (2021, p. 224):

O contrato social surgiu como um recurso legitimador da entidade estatal, baseando-se nas seguintes premissas: a) o estado de natureza refletia o homem e o seu convívio fora de um contexto social; b) o contrato se afigurava um instrumento emancipatório do estado de natureza e fomentador do poder político; e c) o estado civil adveio de uma concepção de racionalidade, amparada no consenso dos indivíduos que integram a sociedade.

Assim, o Estado passa a ser percebido como um contrato que assegura a transição do natural para o coletivo, visto que para Hobbes, o Estado de Natureza era um estado de guerra permanente, de incertezas e o mais forte se sobrepunha ao mais fraco. No entanto, para John Locke (1998), o Estado de Natureza foi considerado um estágio político da sociedade, em que havia paz relativa e caracterizado por algum momento de razão, embora esta racionalidade requeresse um contrato para impor limites às ações humanas, em relação à proteção da vida, da liberdade e dos bens (LOCKE, 1998, p. 382).

Essa ideia é reforçada na concepção de Estado em Smith, para quem o Estado como instituição “superior” tem como função servir ao interesse coletivo, Smith também considera serem funções do Estado a defesa nacional, considerada por ele importantíssima, e da administração da justiça, pois, também, considera fundamentais as intervenções de ordem política e ética na sociedade, com intuito de promover a coesão social para desenvolver a estabilidade necessária à riqueza das nações. Segundo o autor, são atribuições do Estado “[...] o dever de proteger, tanto quanto possível, todo membro da sociedade da injustiça ou opressão de outrem.” (SMITH, 1996, p. 300).

Esta concepção apresentava argumentos que sinalizavam para que os estados tivessem recursos próprios e outros deveriam ser privados, ou geridos pelas empresas privadas. Smith (1996) cita como exemplo a criação de uma estrada, na qual os recursos deveriam ser do Estado e a população deveria pagar para a manutenção dela para uma empresa privada que realizaria a manutenção da referida estrada.

Os liberais clássicos, sobretudo Adam Smith, Ricardo e John Locke têm uma visão de Estado como provedor de desenvolvimento, de base privada, que se confrontava com o absolutismo monárquico. Estes autores defendiam a ideia de um estado menos interventor, que assegurasse o direito à propriedade. Por exemplo, para John Locke (1703), a função do Estado é interferir o mínimo possível na vida dos indivíduos, atuando apenas na mediação de conflitos e na defesa do direito à propriedade, pautado no pressuposto de que o objetivo do Estado é salvaguardar os direitos naturais do homem. Assim, para este autor, esses direitos pertencem ao homem no Estado de Natureza, destacando o direito de propriedade e a liberdade, devendo o Estado assegurá-los (LOCKE, 2015).

Desta feita, o estado deve ser provedor do privado, ou seja, garantir a reprodução do privado, por meio do chamado direito de propriedade. Assim, o processo de expansão do privado é historicamente reforçado pelo Estado.

Locke (2015, p. 77) acrescenta ainda que “[...] o poder supremo não pode tirar de nenhum homem qualquer parte de sua propriedade sem seu próprio consentimento. Como a preservação da propriedade como um dos objetivos do governo.” Diante disso, fica evidente que, para John Locke, o Estado tem como função assegurar o direito dos homens à propriedade.

É importante destacar que no ideário liberal não há convergência entre os teóricos sobre a concepção e modelo de Estado, havendo “[...] diferentes teorias do Estado, cujos expoentes principais seriam John Locke (teoria do contratualismo), Montesquieu (teoria da divisão de poderes) e Jean Jacques Rousseau (teoria da soberania popular).” (LEIBÃO, 2015, p. 254).

Assim, para os contratualistas, como vimos anteriormente, o Estado tinha um “pacto” ou um contrato que assegurava determinados direitos e uma mudança do estado mais coletivo e que assegurasse direitos, principalmente o da propriedade. O da Teoria da Divisão dos Poderes tem como base as ideias do francês Charles-Louis de Secondat Montesquieu, que diverge quanto à centralidade do poder apenas nas mãos do monarca, defendendo que o governo do Estado deveria ser dividido em órgãos distintos e autônomos — ideia desenvolvida na sua obra “o Espírito das leis, 1748”, a chamada Teoria dos Três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. O primeiro poder seria responsável pela administração do território e estaria concentrado nas mãos do monarca, o segundo pela elaboração das leis e representado pelas

câmaras de parlamentares e o terceiro estaria responsável pela fiscalização do cumprimento das leis e seria exercido por juízes e magistrados.

A Teoria da Soberania Popular de Rousseau, apesar de ser contratualista, defendia a ideia de que a soberania é do povo, devendo manifestar-se pelo legislativo em que não há um superior e sim oficiais que são eleitos e podem ser destituídos dos cargos.

Desse modo, mesmo tendo concepções diferentes de organização de governo para coordenar o Estado, os liberais convergem na defesa de que o Estado deve ser o protetor dos direitos, principalmente do direito à propriedade.

Outro expoente do Liberalismo Clássico é Adam Smith, filósofo e economista britânico. Defende que o Estado deve atuar fortemente para promover o desenvolvimento, garantindo a infraestrutura necessária, por meio de obras públicas para assegurar a expansão do setor privado, pois, para Smith (1996), o privado é incapaz de expandir-se por si só.

Para Smith (1996), o Estado deveria assumir as despesas de áreas essenciais, como educação e justiça. Quanto à primeira, o autor considera ser uma área de importância para o desenvolvimento da sociedade, portanto, o Estado deve garantir a instrução para aqueles que não podem pagar, pois os que têm melhores condições e podem pagar devem fazê-lo. O autor destaca ainda que o Estado deve assegurar áreas importantes e deixar o mercado atuar nas demais, sobretudo na economia. Para Smith (1996), a educação deve ser assegurada à população como forma de garantir mão de obra qualificada para o mercado, tendo como objetivo o desenvolvimento da nação.

Aqui está, talvez, a forma de abertura do mercado atuar em todas as áreas do Estado, e sob o discurso de desenvolvimento da nação, os agentes do mercado atuam na busca por financiar as atuações do mercado em favor do dito “desenvolvimento da nação”.

Assim, Adam Smith argumentava que o Estado possui apenas três deveres: a defesa da sociedade contra os inimigos externos, a proteção dos indivíduos contra as ofensas mútuas e a realização de obras públicas que não possam ser realizadas pela iniciativa privada (BOBBIO, 1992).

Smith (1996) não via dualidade nas ações do Estado e do mercado⁶ e sim um complemento, nos quais o Estado estabeleceria as regras do jogo enquanto a mão invisível do mercado ditaria o restante, tendo em vista que, para ele, o mercado possui suas próprias regras

⁶ Mercado deve ser entendido como o “local” em que operam as forças da oferta e demanda, através de vendedores e compradores, de tal forma que ocorra a transferência de propriedade da mercadoria através de operações de compra e venda. (Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/proexc/images/conceitosmercado.pdf>.)

e a economia deve ser dirigida pelo princípio do laissez-faire, ou seja, o mercado tem liberdade de agir para assegurar a concorrência.

Desta feita, os recursos públicos do Estado eram compostos de diversas fontes, as principais faziam parte das propriedades que a monarquia estabelecia, e dos “tributos” pagos pelos cidadãos, estes recursos sempre estiveram em disputa, principalmente pela via da garantia do direito de propriedade, na qual se busca sempre o “lucro”.

Essas mudanças se tornaram significativas a partir da decadência dos outros modelos de comunicação e a introdução do capitalismo e das revoluções industriais, na qual se modifica a forma de comércio, relações pessoais e, sobretudo, mercadológicas.

A concepção de Estado no liberalismo, ainda que de forma heterogênea, converge na defesa da intervenção mínima discriminada e da proteção da propriedade, ou seja, na defesa de que as regras do jogo assegurem o desenvolvimento do setor privado a qualquer custo. Esta defesa sustenta-se no falso pressuposto de que o Estado nada mais é do que uma sociedade constituída por grupos de indivíduos organizados por núcleos familiares, profissionais, educativos, políticos, religiosos, que buscam alcançar objetivos comuns. Estes objetivos podem ser caracterizados por ações realizadas pelas pessoas com finalidades em comum.

Todavia, a perspectiva crítica de Estado desenvolvida por Marx contrapõe-se radicalmente à construção liberal. Para Marx (1978, [s.p.]), “[...] o Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa.” Portanto, o Estado se torna um agente que assegura os interesses da classe burguesa no capitalismo. Desse modo, o Estado como instituição política do capitalismo é a síntese dos antagonismos de classes (MARX, 1978).

Esta concepção é incorporada por Poulantzas (1980, p. 145), para quem o Estado representa “[...] uma relação de forças ou, mais precisamente, a condensação material de tal relacionamento entre as classes e as frações de classe, da forma como ela é expressão no Estado em uma forma necessariamente específica.” Poulantzas relaciona as configurações do Estado às mudanças no capitalismo, na sua forma de reprodução e nas relações de produção, como nos seguintes termos:

Estabelecer a relação do Estado com essas relações desde já que as transformações do Estado em sua periodização histórica fundamental (estágios e fases do capitalismo. Estágios concorrencial e imperialista – capitalismo monopolista, fases desse último) levam as substâncias modificações das relações de produção e da divisão social do trabalho capitalista. Se seu núcleo persiste, que é o que faz com que o Estado continue capitalista, não impede que eles passem por importantes transformações ao longo da reprodução do capitalismo. (POULANTZAS, 1980, p. 142).

As mudanças que surgem nos moldes de organização do Estado ocorrem de acordo com as mudanças no capitalismo, assim como nas relações de produção capitalista processadas em períodos de crises econômicas, ora de superprodução, ora nas formas de reprodução do capitalismo. As crises requerem mudanças nas formas de reprodução capitalista, buscando, cada vez mais, explorar o trabalhador para manter as taxas de lucro em alta. O capitalismo, como dizia Marx, tem em suas características constantes momentos de crise, quando essas crises são superadas, ele surge com uma nova roupagem, porém, sempre mais do mesmo.

O Estado é um sustentáculo das mudanças requeridas para assegurar a reprodução do capital e na exploração da força de trabalho, esta que é conceituada como aquela que parte de quem é desprovido dos meios de produção, ou seja, vendem sua força de trabalho por um salário, desse modo os burgueses ou a classe dominante utiliza a exploração da força de trabalho assalariada como condição básica da acumulação do capital, além disso, é utilizada a implementação de políticas de austeridade e nas reformas econômicas, principalmente nas reformas operadas na organização do Estado.

Assim, o avanço do capitalismo fez com que os estados nacionais tivessem mais recursos financeiros para aplicar em desenvolvimento econômico e melhora da qualidade de vida, sendo que é o modo de produção vigente nos períodos de capitalismo industrial que permitiu o aumento significativo da produtividade, assim como a diminuição dos valores das mercadorias; acumulação de capital e, conseqüentemente, aumento dos recursos geridos pelo Estado, por outro lado, ocorreu o aumento da desigualdade, uma vez que esses avanços só foram possíveis a partir de condições precárias de trabalho, jornadas de trabalho muito altas, diminuição dos salários e aumento do desemprego.

Essa acumulação desenfreada gerou várias crises, o que Marx argumentou categoricamente, que as crises são intrínsecas ao sistema do capitalismo, na qual, a partir das crises, o sistema do capitalismo ia se desfazer ou dele ia sair mais fortalecido.

As crises econômicas afetaram o pensamento do liberalismo econômico clássico, requerendo modificações, tendo em vista que:

O liberalismo é um mundo de tensões. Sua unidade, desde o princípio, é problemática. O direito natural, a liberdade de comércio, a propriedade privada e as virtudes do equilíbrio do mercado são certamente alguns dos dogmas do pensamento liberal dominante em meados do século XIX. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 35).

A superprodução que conduz a acumulação desenfreada, desacompanhada do consumo correspondente, demandou ampliação de territórios para escoar a produção, acarretando um desequilíbrio no chamado processo de liberdade econômica. Todavia, a ruptura com as formas

de produção produz conflitos sociais e econômicos, os quais, segundo Dardot e Laval (2016), apresentam-se desde a Primeira Guerra Mundial (1914- 1918), aprofundados com a Crise de 1929 e passando a ter caráter permanente a partir da década de 1970, com a crise do petróleo, e que perdura até os dias atuais. Importa destacar a advertência feita por Marx, de que as crises são intrínsecas ao modelo capitalista de produção e que as crises podem desencadear o fim do capitalismo ou o seu fortalecimento.

A maioria dos países da Europa e América passou por fortes crises econômicas, havendo pressão aos teóricos do liberalismo e à própria sociedade em “salvar” o modelo econômico. Isto posto, surge a necessidade da intervenção estatal, com vistas a produzir mudanças organizacionais nas formas de reprodução capitalista, afetadas especialmente pelos conflitos de classe que ameaçavam a “propriedade privada” e colocam em xeque o modelo afigurado pelo liberalismo mais dogmático. (DARDOT; LAVAL, 2016).

Nesse cenário, a reprodução do capital não conseguia corresponder à margem de lucros observada antes da depressão da década de 1930, muito menos assegurar desenvolvimento urbano para as grandes cidades-metrópoles que surgiram. Logo, havia a necessidade de mudanças e a garantia de evolução da margem de lucro do capital para a sobrevivência do capitalismo.

Como abordado anteriormente, o contexto sócio/econômico do Século XIX não era harmônico, conforme relatado por Dardot e Laval (2016):

O século XIX não se parecia muito com essa grande sociedade universal e pacífica, organizada segundo os princípios racionais da divisão do trabalho, que Ricardo imaginava no início do século. Proteção alfandegária e crescimento dos nacionalismos, imperialismos rivais e crise do sistema monetário internacional apareciam como violações da ordem liberal. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 39).

Esses fatores, como o crescimento do nacionalismo e do imperialismo, influenciavam bastante a crise do liberalismo clássico, pois questionam a máxima do liberalismo do livre mercado, haja vista que uma nação buscava dominar a outra nem que fosse pela força.

Esse cenário levou os países à Segunda Guerra Mundial, aprofundando a crise econômica e o modelo do Liberalismo Clássico. Após a Segunda Guerra, os países estavam arruinados ou com profundos problemas econômicos e sociais. O Liberalismo Clássico precisava dar respostas a esses problemas, pois, “[...] em todo caso, a questão da ‘organização’ do capitalismo e da melhoria da condição dos pobres, que não eram todos preguiçosos e cheios de vícios, tornara-se uma questão central desde o fim do século XIX.” (DARDOT; LAVAL, 1996, p. 53).

Essas crises colocavam em xeque o Liberalismo Clássico, embora, segundo Dardot e Laval (2016, p. 35), “[...] cada vez mais autores esperavam uma transformação do sistema liberal capitalista, não para destruí-lo, mas para salvá-lo.” Desse modo, surge com força a ideia de que apenas o Estado tinha a capacidade de recuperar a economia e melhorar a situação caótica da sociedade.

Nesse contexto, ocorrem mudanças no liberalismo, influenciadas por experiências de maior intervenção estatal na economia, por meio de controle e regulação. Nos Estados Unidos, essas mudanças advieram do New Deal⁷ e na Alemanha de ideias do economista britânico John Maynard Keynes. Essas ideias promoveram crescimento econômico e pleno emprego durante alguns anos, o termo pleno emprego, o qual é aquele que deve ser investido ao obter a relação da demanda agregada ao aumento de emprego, ou seja, devem investir recursos financeiros, agregar demanda para produzir mais empregos, sobretudo em momentos de crise, e o Estado deve regular o mercado para desenvolver a economia, nessa perspectiva que surgiu o Estado considerado como Estado de Bem-Estar Social, este que ocorreu com muita luta dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e de vida, pressionaram o capital, que, por sua vez, pressiona o Estado a garantir melhores condições aos trabalhadores. Nessa configuração de Estado, a classe trabalhadora obteve ganhos significativos em termos de condições de trabalho, de remuneração, de moradia, entre outros. Essa perspectiva de Estado confronta-se com as ideias do liberalismo de impor limites na atuação do Estado.

Um grupo de estudiosos pensava em formas de salvaguardar os ideais do liberalismo para assegurar o fortalecimento do capitalismo. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 55), Keynes defendia que o liberalismo precisava de reformas, nos seguintes termos:

Ele aponta um momento de refundação da doutrina que foi chamada de ‘novo liberalismo’ e que ele próprio reivindica para si. Esse novo liberalismo visava a controlar as forças econômicas para evitar a anarquia social e política, reapresentando a questão da agenda e da não agenda em sentido favorável à intervenção política. O Estado se vê encarregado de um papel regulador e redistribuidor fundamental naquilo que se apresenta também como um ‘socialismo liberal’.

Com isso, os autores explicitam a intenção dos estudiosos de construir um arcabouço teórico de um “novo liberalismo”, reforçando o Estado mínimo, garantidor do livre mercado e de ideias individualistas.

Para Dardot e Laval (2016, p. 56):

⁷ O “novo acordo” foi um conjunto de medidas criado no governo de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), que foi inspirado nas ideias do economista John Keynes, que visava tomar medidas econômicas que garantissem o pleno emprego dos trabalhadores. Keynes defendia, também, uma redistribuição de lucros para que o poder aquisitivo dos consumidores aumentasse de acordo com o desenvolvimento dos meios de produção.

O liberalismo social assegura, assim, por sua legislação, uma extensão máxima da liberdade ao maior número de indivíduos. Filosofia plenamente individualista, esse liberalismo dá ao Estado o papel essencial de assegurar a cada indivíduo os meios de realizar seu próprio projeto.

Esse projeto ganhou força tanto entre os estudiosos quanto na sociedade, pois defendia liberdade na organização da sociedade do antigo liberalismo e avanços sociais. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 63), esse “novo liberalismo” garantia “[...] leis de proteção do trabalho, impostos progressivos sobre a renda, auxílios sociais, nacionalizações.” Esse reformismo sustentava-se no pressuposto de que a restrição dos interesses individuais era com a intenção de proteger o interesse coletivo.

A partir disso, uma nova reformulação acontece no pensamento do liberalismo no estado capitalista e o “novo liberalismo” é substituído pelo “neoliberalismo”, que se apresenta como uma alternativa à intervenção estatal nos interesses privados. Assim, para o neoliberalismo, o Estado deve ser mínimo, assegurar a concorrência como funcionamento do mercado e disponibilizar recursos para fins de obtenção de lucros.

Na década de 1970, as mudanças foram impulsionadas pela crise do petróleo, que afetou a taxa de lucros, com rebatimentos na vida dos trabalhadores, tendo como marco, o fim do Estado de Bem-Estar Social na Europa, mais precisamente na Inglaterra, com as reformas de caráter neoliberal implementadas pela então primeira-ministra Margaret Thatcher. Diferentemente das crises econômicas anteriores, esta não foi mais de superprodução, mas sim nas estruturas de reprodução do capital. Nesse contexto, o setor privado se reestrutura avançando sobre o público para assegurar recursos e a expansão do capital.

Nesse cenário, surge o advento da globalização, termo que tem se difundido bastante nas últimas décadas, tendo em vista que se apresenta de diversas formas para estudiosos do tema, como liberalização, internacionalização, flexibilização. Para tanto, vamos adotar o conceito utilizado a seguir como entendimento acerca do sentido de globalização, que diz o seguinte:

[...] noção que concebe a globalização em termos de internacionalização. Assim, a palavra global seria apenas outro adjetivo para descrever as relações transfronteiriças entre os países, e a palavra globalização definiria um crescimento da interdependência e das trocas internacionais. (MITTELMAN; SCHOLTE, 2016, p. 100).

Assim, a globalização e o novo modelo de gestão das últimas décadas têm influenciado diretamente nas mudanças e ações do Estado, ampliando o repasse dos serviços públicos à iniciativa privada, sob o argumento de que o Estado passava por profunda crise, pelo fato de gastar mal seus recursos, e a saída seria reduzir as suas ações.

Essa “nova” concepção econômica do capitalismo não tem sido capaz de evitar crises sem precedentes na história, a ponto de ser acusada por alguns autores como perspectiva que conduz a destruição da natureza e da humanidade.

Quanto a isso, Mészáros (2015, p. 17) questiona:

O Estado, tal qual constituído historicamente, é mesmo capaz de resolver todos os nossos graves problemas ou o Estado como tal tornou-se um dos principais contribuintes para o agravamento de seus próprios problemas e para sua insolubilidade crônica?

Este autor apresenta uma reflexão importante ao questionar se o Estado, mediante a redefinição do seu papel, não estaria agravando seus problemas e os tornando insolúveis? A tomada de decisão do Estado pela adoção de políticas de austeridade fiscal, de reformas previdenciárias e trabalhistas, de privatização de ações que antes eram de exclusividade do Estado, tem possibilitado o aumento das desigualdades econômicas e sociais e agravado os problemas humanitários e da natureza.

Outro aspecto importante na discussão do Estado é a construção de um entendimento sobre a relação público-privada e a apropriação do Fundo Público. Para isso, é importante situar teoricamente esses conceitos ou categorias. Assim, recorreremos a Gramsci (2002), que esclarece que a sociedade civil se refere ao campo privado ou não-estatal, que são uma ou várias organizações com potencial de autorregulação racional e de liberdade, guiadas por intelectuais que representam determinados setores da sociedade. Essas organizações da sociedade civil disputam de espaços no Estado com a intenção de suprirem determinadas demandas, dentre as quais existem aquelas que defendem interesses privados e o livre mercado, inclusive na garantia dos direitos sociais básicos.

De acordo com um dos fundadores do neoliberalismo, Milton Friedman (1962), o Estado precisaria reduzir sua atuação, restringindo-a à manutenção da lei e da ordem para garantir o direito de propriedade e o bom funcionamento do mercado. Essa lógica hegemônica contribuiu para que o Estado redefinisse suas funções e liberasse a prestação de serviços públicos ao mercado, favorecendo, assim, a reprodução do capital privado sob o auspício do fundo público e amparado ideologicamente no argumento de que os recursos públicos são “mal aplicados” em atividades burocratizadas e sem retorno, pois estendem a cobertura a toda a população indiscriminadamente. Portanto, a ideia de Estado mínimo, como apontam as teorias neoliberais, refere-se tão somente à prestação de serviços públicos, pois, na prática, tem favorecido a ampliação do setor privado e a configuração de um “Estado máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais” (PERONI, 2003, p. 05).

Na construção de um entendimento da atuação e influência do setor privado na “condensação na relação de forças” no interior do Estado, é fundamental abordarmos a constituição do Fundo Público, as disputas para a sua apropriação e a tomada de decisão do Estado, na perspectiva de discutir a relação público-privada.

1.2 FUNDO PÚBLICO E ORÇAMENTO DO ESTADO

Tratar de fundo e orçamento público é importantíssimo para entendermos as disputas entre público e setor privado por recursos financeiros, uma vez que estes conceitos, orçamento público e fundo público, apesar de diferentes, são utilizados como sinônimos por alguns autores, o que compromete as análises por restringirem fundo público à orçamento público, que é bem mais amplo.

O orçamento público, segundo Oliveira e Moroni e Beghin (2017), é formado pela arrecadação dos tributos pagos por todos da sociedade, por meio de impostos, taxas, contribuições e outros recursos definidos em lei. O fundo público, entretanto, vai além do orçamento público, pois representa

[...] a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais. [...] Esses recursos públicos advêm, principalmente, da arrecadação tributária na forma de impostos, contribuições (sociais e econômicas) [...]. Afora as estimativas de receitas e despesas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), o Estado tem o poder de emitir moedas, de contrair empréstimos, de cobrar royalties relativos à extração de recursos naturais e minerais e pode contar, ainda, com os lucros e dividendos das empresas públicas, constituindo, assim, a totalidade do Fundo Público. (SALVADOR, 2020, p. 368).

O autor esclarece que o fundo público é mais amplo que orçamento público, pois abrange as várias possibilidades de captar recursos e deixar de arrecadar por meio das isenções fiscais, de renúncias fiscais e incentivos fiscais, que compõem um montante de recursos e de medidas que representam a política econômica, com impactos efetivos na distribuição de renda. Além disso, o fundo público é formado por um excedente de mais valia de trabalho excedente e de trabalho necessário, do qual o Estado se apropria com a “[...] finalidade de assegurar as condições de produção e as condições de reprodução capitalista.” (SALVADOR, 2020, p. 368).

Outra autora que vai ao encontro desta concepção de fundo público é Silva (2011, p. 03), que, em seus estudos realizados no IPEA, argumenta o seguinte: "A composição do fundo público se dá por recursos advindos tanto do trabalho excedente, o que quer dizer da mais-valia extraída da exploração do trabalho alheio, quanto do trabalho necessário, via tributação que no contexto brasileiro é regressiva”.

Desta feita, os autores Silva (2011) e Salvador (2020) são categóricos ao afirmarem que o fundo público é a uma forma relevante de recolher recursos da sociedade, por meio dos tributos, de excedentes de trabalho e de isenção de benefícios. Assim como uma forma de expansão do capital, na qual tem dado suporte importante para o crescimento dos grandes grupos mercadológicos. De acordo com Silva (2011, p. 12): “o fundo público é instrumento fundamental no desenvolvimento das relações de produção capitalistas, portanto sua imprescindibilidade ao capital é de caráter estrutural.” Desta feita, as disputas pelo fundo público se tornam intensas entre classes e frações de classe.

Dessa forma, o fundo público se torna cada vez mais um importante recurso econômico de um país para o seu desenvolvimento e para a redução das desigualdades, tanto da parte da sua composição quanto da sua distribuição — gastos, uma vez que o fundo público passou a ser um pressuposto do financiamento tanto da acumulação do capital quanto da reprodução da classe trabalhadora (OLIVEIRA, 1998).

Para Salvador (2020), compreender como funciona a disputa pelo fundo público se torna central para entender os conflitos no interior das ações governamentais por recursos sob a influência direta do poder econômico do capitalismo financeiro.

Assim, a constituição e distribuição do fundo público, nas suas diversas formas, tem no Estado a sua expressão maior, tendo em vista ser o promotor das políticas econômicas e sociais e ser, segundo Mézáros (2015), constituído por uma estrutura de controle de todas as esferas da sociedade, dentre elas, o setor privado, que lhe assegura expansão e fortalecimento, principalmente nos momentos de crise do capital. Segundo Salvador (2020), um Estado realmente preocupado em resolver os problemas sociais e tornar o país equitativo pode recorrer ao fundo público para promover políticas sociais. E adverte que se a preocupação fosse, de fato, reduzir as desigualdades e efetivar a inclusão social, o fundo público deveria assegurar a distribuição de renda, e uma das formas poderia ser por meio de um sistema tributário justo que onerasse mais as classes detentoras de maior poder aquisitivo.

De acordo com Salvador (2020, p. 369), se a situação for desfavorável aos trabalhadores,

[...] os tributos indiretos são regressivos e contribuem para piorar a distribuição de renda, pois têm baixa ou nenhuma incidência sobre a renda, os lucros e o patrimônio. Mas se a intenção for favorecer os trabalhadores ‘possivelmente os impostos diretos adquirirão maior importância’.

A ideia de fundo público surge como medida para que os Estados possam intervir na sociedade, pois, como adverte Salvador (2020, p. 370), “o Estado capitalista é parte interessada

na relação conflituosa entre capital e trabalho”. Dessa maneira, este autor argumenta que a expansão do fundo público é importante para financiar tanto o bem-estar social da população quanto a expansão do capital. De acordo com Salvador (2020), na Europa, o Estado de Bem-Estar Social recorreu ao fundo público para melhorar as condições de vida da população menos favorecida, uma vez que “[...] privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio dos fundos públicos, com tributação sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos fundos para os mais pobres” (SALVADOR, 2020, p. 370). No Brasil, vem ocorrendo o movimento contrário: a constituição e a distribuição do fundo público beneficiam um pequeno grupo de maior poder aquisitivo, contribuindo para a concentração de renda e o aumento das desigualdades econômicas e sociais.

Importa destacar que, no Brasil, a população mais pobre sofre com o peso da carga tributária, pois o princípio da capacidade contributiva não é respeitado, com consequências desastrosas para o desenvolvimento da sociedade, mediante à falta de oportunidades educacionais para uma parcela expressiva de crianças e jovens, submetida às mais diversas formas de violências pelas péssimas condições de vida. Uma forma de enfrentamento desses problemas históricos seria disponibilizar parte significativa do fundo público para financiar a garantia dos direitos sociais básicos da população de baixa renda.

De acordo com dados da Secretaria de Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 2022), a maior parte da composição do orçamento da União vem de impostos. Em 2021, segundo o relatório nacional de gastos públicos, cerca de 75% da arrecadação vem dos impostos. Desses, 57% incidem sobre o consumo e serviço. Isto mostra o peso deste tipo de tributo na renda das classes de baixa renda no país.

Todavia, a tomada de decisão do Estado na utilização do fundo público contribui para o agravamento dessa situação, visto que parte considerável é carreada pelo setor privado, por meio de políticas econômicas que favorecem a expansão do capital privado sem retorno para a sociedade no seu todo. Além disso, parte dos gastos públicos é direcionada ao setor privado por meio de parcerias, concessões e convênios para realizarem serviços que antes eram exclusivos do Estado.

O Estado está cada vez mais a serviço do privado quando redistribui recursos significativos do fundo público para este setor, como argumenta Salvador (2020, p. 369):

Pelo lado do gasto do Estado, uma parcela considerável da receita pública é destinada para o pagamento dos encargos da dívida, o que acaba beneficiando os rentistas (aqueles que vivem dos juros da dívida pública), também privilegiados pela menor tributação.

Desse modo, a tendência é que a disputa pelo fundo público se torne mais acirrada com o passar dos anos, em decorrência da crise estrutural do capital, que requer buscas permanentes de novas formas de geração de lucros para a sobrevivência do sistema.

No Brasil, a forma de apropriação do fundo público relaciona-se com as raízes autoritárias do patriarcado, das oligarquias e do patrimonialismo, sobretudo este último, que, para Faoro (2001, p. 33), o Estado moderno está mais patrimonial do que feudal, uma vez que “dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão”, de modo que, como advertido por Oliveira (1990), a intervenção estatal financia de uma forma o capital e não o faz nas mesmas proporções com a força de trabalho, por razões históricas de injustiças e ausência de garantia de direitos.

A acentuada desigualdade social e regional alicerçada na tradição autoritária tem influenciado a apropriação do fundo público, servindo para manter os privilégios da classe dominante. De acordo com Behring e Boschetti (2006), o Estado brasileiro nasceu sob a dualidade entre o liberalismo e o patrimonialismo oligarca constituinte da sua estrutura, de modo que a correlação de forças assegura os privilégios e as injustiças.

Todavia, importa frisar as possibilidades de intervenção do Estado por meio do fundo público. Quanto a isso, Salvador (2020, p. 371) elucida as discussões ao esclarecer sobre possíveis funções do fundo público:

O Fundo Público exerce pelos menos quatro funções na economia capitalista: a) o financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) a garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção das pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) assegura no âmbito do orçamento público a transferência na forma juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros (CPJ) e ao capital fictício.

Desta feita, o fundo público se materializa na tomada de decisão do Estado, cujas consequências podem beneficiar mais ou menos a reprodução do capital e a classe trabalhadora, em que o orçamento estatal se apresenta como uma ferramenta muito importante e atrativa nas disputas políticas entre classes e frações de classes.

Segundo Salvador (2020), nos últimos trinta anos, vem ocorrendo um forte conflito redistributivo dos recursos públicos marcado pela agenda macroeconômica neoliberal que assegurou direitos sociais reivindicados por pressão popular na CF de 1988, como a vinculação de recursos e de gastos públicos obrigatórios. Este autor argumenta que a vinculação de receita para gasto público foi uma importante vitória conquistada pela sociedade, para inverter a

perversa tradição do orçamento fiscal, que historicamente vem servindo à acumulação de capital em detrimento dos gastos sociais. Ao mesmo tempo em que o setor privado também reivindica “[...] o comparecimento do Fundo Público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos.” (SALVADOR, 2020, p. 02).

Assim, a tomada de decisão no interior do Estado em favor de políticas sociais consistentem na garantia dos direitos, e dentre eles o direito à educação, é um grande desafio, diante da correlação de forças altamente desfavorável, de modo que os lobbys do setor privado prevalecem e são juridicamente amparados por meio das recorrentes redefinições do Estado.

É oportuno lembrar, como advertido por Mészáros (2015), o ideário neoliberal não defende a destruição do Estado em sua totalidade, mas a sua atuação mínima no financiamento das políticas sociais e máxima no financiamento da reprodução do capital e na manutenção dos privilégios de poucos. O marco histórico do processo de incorporação efetiva do ideário neoliberal no Brasil foi a abertura econômica para o capital mundial e financeirizado, iniciado no governo Collor, atravessando Itamar e as duas gestões de FHC, e chegando a Lula e Dilma e Dilma-Temer, e a sua radicalidade com as políticas da ultradireita no governo Bolsonaro.

As reformas do Estado têm sido recorrentes desde então. Para Santos (1998), isso corresponde ao ataque do neoliberalismo, a maior intervenção estatal, impondo uma ideia de que o Estado tem como característica a ineficácia, é parasitário e predador, de modo que a única reforma possível e legítima consiste em reduzi-lo ao mínimo necessário para otimizar o funcionamento do mercado (SANTOS, 1998).

De acordo com Paulani (2009, p. 90), “[...] desde a eleição de Collor, passou a ser voz corrente a inescapável necessidade de reduzir o tamanho do Estado, privatizar empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a economia etc.” No governo de Fernando Henrique Cardoso, foram efetivadas as privatizações, muitas delas financiadas com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDS) a juros subsidiados. A mudança significativa ocorrida neste período refere-se ao controle dos gastos públicos, com as reformas, sobretudo a administrativa. Sobre a situação econômica, era veiculado insistentemente que o país estava à beira de um abismo, criando condições para justificar as reformas como necessárias, reverberadas na economia, na política, na assistência, na saúde, na educação.

As medidas adotadas pelos então governos para a reestruturação econômica ocorreram por meio da abertura do mercado interno aos produtos internacionais, uma disputa desigual financiada pelo próprio Estado, em uma época em que o país mal havia iniciado sua reestruturação produtiva. A desigualdade competitiva do mercado brasileiro em relação aos do

capitalismo central fez com que o Estado brasileiro buscasse também soluções para as distorções entre a produção interna e externa, por meio de instrumentos que garantissem vantagem competitiva ao país, encontrando na literatura internacional, sobretudo nos direcionamentos dos órgãos internacionais, como Banco Mundial, ONU e UNESCO, a afirmação de que seria a educação um dos principais determinantes da competitividade entre os países (SHIROMA et al., 2011).

1.3 FUNDO PÚBLICO E AUSTERIDADE FISCAL

Outro fator importante quando se discute o fundo público é quanto à austeridade fiscal, na qual o Estado toma uma série de medidas que buscam reduzir seus gastos e manter superávit, ou seja, manter o pagamento da dívida, sob o discurso de equilíbrio fiscal.

A austeridade é marca registrada em diversos governos, principalmente no início de mandato, seja ele reeleito ou inicial. Uma vez que é direcionamento do neoliberalismo reduzir gasto, o Estado deve gastar com eficiência e eficácia, o que se intensifica na chamada nova gestão pública.

De acordo com Pedro Rossi e colaboradores (2019, p. 02), a austeridade é concebida “[...] como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social.”

A partir desta concepção, o Estado reduz significativamente seus gastos, principalmente aqueles relacionados às áreas sociais, o que fragiliza bastante a qualidade de vida da população. Cabe ressaltar que este ajuste vai beneficiar o setor privado, uma vez que essa redução de gasto público, de pessoal, entre outros, vai gerar economia para manter o pagamento da dívida pública.

Dessa forma, estão bem relacionados o fundo público e política de austeridade, em que esta última passa a ser fundamental para a expansão do setor privado, pois, quanto mais os Estados são pressionados e realizam a austeridade, sempre conseguem repassar recursos ao setor privado de diversas formas.

Sobre isso, Pedro Rossi e colaboradores são categóricos (2019, p. 05-06):

Quando o governo contrai o seu gasto, milhões de pessoas passam a receber menos, o que gera impactos negativos na renda privada. Quando o governo corta gastos em investimentos destinados a uma obra pública, por exemplo, o efeito é direto sobre a renda e o emprego, uma vez que a empresa que seria contratada deixa de dar emprego e comprar materiais. Da mesma forma, o corte de gastos em transferências sociais reduz a demanda dos que recebem os benefícios e desacelera o circuito da renda.

Dessa forma, é uma falácia pensar o governo independente do resto da economia. Contabilmente, o gasto público é receita do setor privado, assim como a dívida pública é ativo privado e o déficit público é superávit do setor privado. Se no momento de crise o governo buscar superávits, estes se darão às custas dos déficits do setor privado, o que pode não ser saudável para a estabilidade econômica e resultar no chamado ajuste fiscal autodestrutivo.

Com isso, os autores expõem como a austeridade afeta diretamente a vida das pessoas de todas as formas e assegura o repasse de recursos ao setor privado. Portanto, o Estado está agindo efetivamente para a expansão do capital e este sempre consegue buscar mecanismos para se apropriar, cada vez mais, do fundo público.

Os autores ainda alertam para os efeitos negativos que a austeridade impõe sobre a nação, ao argumentarem que:

Além de gerar retração econômica, a austeridade ainda pode piorar a situação fiscal. Em uma economia em crise, a austeridade pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, levando a novos cortes de gastos. Ou seja, em um contexto de crise econômica, a austeridade é contraproducente e tende a provocar queda no crescimento e aumento da dívida pública, resultado contrário ao que se propõe (ROSSI et al., 2019, p. 06).

Portanto, o discurso que é divulgado em massa, principalmente com o apoio da mídia, é que se não houver equilíbrio fiscal, o país fenecerá e a resolução são ajustes fiscais, assim como em momentos de crise, no ideário neoliberal, o correto é cortar gastos sociais, pessoais e com obras públicas, em nome do equilíbrio fiscal. Entretanto, na realidade, ocorre retratação econômica, desemprego e, conseqüentemente, redução dos gastos econômicos.

Outro marco importante a ser destacado, na constante tensão da disputa sobre o fundo público e os mecanismos utilizados por agentes privados junto aos Estados para garantir a expansão do capital, foi a aprovação da Emenda Constitucional n. 95, em 2016, no governo de Michel Temer, que instituiu o novo marco fiscal brasileiro. Apoiado por setores sociais, burguesia e mídia, os impactos do novo marco fiscal incidirão sobre a sociedade por vinte anos, que serão revistos só a partir dos dez anos, tempo suficiente para destruir várias conquistas sociais.

A Emenda Constitucional n. 95 (EC 95), de 15 de dezembro de 2016, estabeleceu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União, para vigorar por vinte exercícios financeiros. O NRF fixa limites individualizados para o Poder Executivo, para os órgãos dos demais poderes, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU), para as despesas primárias dos órgãos integrantes daqueles orçamentos, e estabelece, nos termos do § 1º do art. 107, o método para sua apuração.

As regras fiscais são assustadoras à população trabalhadora, visto que os gastos são congelados por vinte anos e o crescimento populacional vai ocorrer constantemente. Rossi, Dweck e Oliveira (2018, p. 24), argumentam que:

Nessa regra, o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo valor executado em 2017, e reajustado, a cada ano, pela inflação acumulada, em 12 meses medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em síntese, o novo regime fiscal institui uma austeridade permanente.

Desta feita, vai ocorrer uma redução significativa nas despesas do governo e, conseqüentemente, o investimento também. Esses autores esclarecem essa medida, explicando que:

A aritmética da EC 95 é muito simples: os gastos primários federais crescerão zero enquanto o PIB vai crescer, assim como a população, logo o gasto vai cair em relação ao PIB e vai cair per capita, inviabilizando melhoras nos serviços públicos e diminuindo o impacto redistributivo da política fiscal (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018, p. 26).

Portanto, os autores são categóricos ao afirmarem que os gastos públicos são reduzidos a nada, zero, enquanto o PIB e a população vão crescer continuamente. Em consequência, essa lógica vai ampliar as desigualdades e mais sofrimento às populações mais vulneráveis.

Sobre as conseqüências do novo ajuste fiscal, Pedro Rossi e colaboradores (2019, p. 11) advertem que:

Além do efeito sobre o tamanho do gasto da EC 95, há também um problema de composição, ou “efeito achatamento”, que vai comprimir as despesas não obrigatórias. Considerando a simulação e a redução do gasto primário e que:

(1) algumas despesas obrigatórias, como os benefícios previdenciários devem crescer por motivos demográficos ou, na melhor das hipóteses, vão se manter estáveis em torno de 10% do PIB, como na simulação (Figura 3),

(2) e o gasto com saúde e educação deve se ater ao novo mínimo que, desvinculado das receitas de impostos, deve cair de 2,41% do PIB em 2017 para 1,93% do PIB em 2026 e 1,5% do PIB em 2036.

(3) tem-se que os demais gastos (como Bolsa Família, investimentos em infraestrutura, cultura, segurança pública, esportes, assistência social) precisarão encolher de 7% do PIB em 2017 para 2,6% do PIB em 10 anos e para 0,75% em 2036, o que vai certamente comprometer o funcionamento da máquina pública e o financiamento de atividades estatais básicas.

Desse modo, os impactos dessa medida reverberam em todas as áreas, dentre as quais encontra-se a educação, que vem sendo bastante penalizada, uma vez que os gastos estão sendo reduzidos drasticamente. Quanto a essa área, os autores avaliam que:

Para o caso da educação, a EC 95 institui que o gasto mínimo da União para os próximos 20 anos será 18% da receita líquida de impostos de 2017 reajustado pela inflação. Ou seja, o piso do gasto federal real com educação será congelado no patamar de 2017. Ao comparar a regra antiga com o mínimo estipulado pela EC 95, percebe-se que o piso previsto por ela é um piso deslizante. Isto é, ao longo do tempo, o valor mínimo destinado à educação cai em proporção das receitas e do PIB. Na simulação apresentada no Gráfico 1, que atualiza e adapta os cálculos de Rossi e

Dweck (2016), o mínimo para educação passa de 18 para 15,7% da RLI em 2026 e 12,6% em 2036. (ROSSI et al., 2019, p. 11).

A partir do exposto, ficam evidente os impactos negativos da austeridade fiscal por meio da EC 95 na educação, cujo parâmetro de financiamento passaram a ser os gastos no ano de 2018, em contrapartida, a demanda educacional vai crescer continuamente, seja na oferta, manutenção e estrutura.

1.4 O FUNDO PÚBLICO E O TERCEIRO SETOR

Com a crise do capital, iniciada nos anos de 1970 e aprofundada nas décadas posteriores, ocorreu o enfraquecimento da política do Estado de Bem-estar Social na Europa, com consequências significativas no mundo econômico capitalista, que impulsionou várias mudanças para implementar as orientações advindas do modelo neoliberal. Este modelo foi difundido pelo mundo na esteira da chamada reestruturação produtiva, caracterizada pela defesa da maximização dos lucros e redução de custos com as áreas sociais, demandando novo trato à questão da cidadania, incompatível com os princípios neoliberais do individualismo, da liberdade burguesa e da competitividade.

Assim, a defesa do individualismo cada vez mais visível na sociedade impõe-se como entrave para avanços nas soluções das injustiças sociais, de modo que possibilita a sustentação da tese de que a solução para os problemas não estaria na perspectiva defendida pela direita, muito menos pela da esquerda e sim numa terceira via — com base na social-democracia.

Segundo Anthony Giddens (1999) — teórico pioneiro da Terceira via —, a social-democracia não é a direita extrema, muito menos a esquerda extrema, mas sim uma união do que há de melhor entre as duas correntes de pensamento político. Por outro lado, as ações diretas a serem realizadas na sociedade, como as de educação, de saúde, de assistência social, são ou devem ser de responsabilidade do Terceiro Setor.

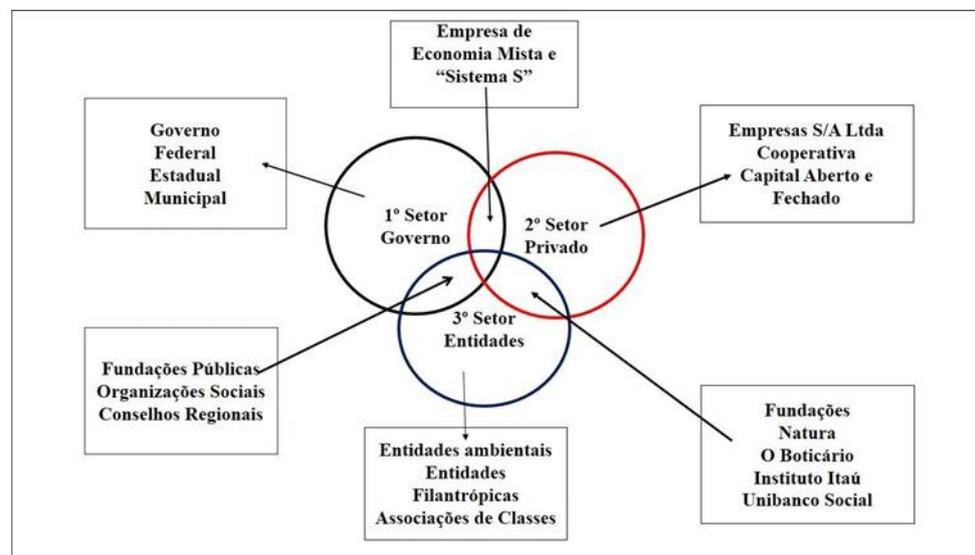
É argumentado que para entender o que é Terceiro Setor, devemos perceber que foi criada essa expressão a partir de uma divisão, em que o Primeiro Setor seria representado pelo Estado, o Segundo Setor pelo mercado ou por entes privados com fins lucrativos, e o Terceiro Setor pelas organizações de direito privado sem fins lucrativos que prestam determinado serviço público, as “famosas” ONGs, OS e OSCIP, de atuação “filantrópica”.

A lógica do Terceiro Setor estimula mudanças na cultura, na educação, na racionalidade e nos valores sociais, tendo em vista que produz alterações no conceito de cidadania e na interpretação dos direitos sociais. O Terceiro Setor se coloca à população como sendo um

serviço público não-estatal, o que descaracteriza conceitualmente e materialmente um entendimento sobre os direitos sociais instituídas pela CF de 1988 — “a Educação, direito de todos e dever do Estado e da família [...]” (BRASIL, 1988). Portanto, essas mudanças de concepção influenciam as atitudes dos agentes sociais, a formatação e responsabilização pelas políticas públicas sociais. Outro ponto importante decorrente dessas mudanças refere-se à referência aos princípios democráticos, cada vez menos exigido e incentivado por meio da participação da sociedade nos processos decisórios. Assim, a expansão e o fortalecimento do setor privado, por meio do Terceiro Setor, possibilitam influenciar as pessoas, com a finalidade de buscar apoio na construção de um novo modelo de contrato social, que seja mais flexível, individualizado e volátil, visto que o apoio da sociedade é fundamental nesse processo, que é central nas bases de atuação do “Terceiro Setor”.

As mudanças ocorridas no cenário das relações público-privadas, em que as Organizações Sociais (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Não Governamentais (ONGs) vêm crescentemente desenvolvendo atividades, antes realizadas exclusivamente pelo Estado, de modo que a estrutura dos setores socioeconômicos é disposta da seguinte forma: 1) o Governo; 2) as empresas; e 3) as OS, OSCIPS e ONGs. Esta estrutura está representada na Figura 1.

Figura 1 - Estruturação dos setores socioeconômicos.



Fonte: Texto de Santos, 2014 elaborado pelo autor com base no texto da autora

As entidades do Terceiro Setor inserem-se nas fundações de direito público e privado, entidades filantrópicas que disputam ferrenhamente parte dos recursos públicos para garantirem sua atuação e lucro, por meio da chamada Filantropia 4.0.

Dentre essas destaca-se as empresas de economia mista, que é uma entidade empresarial que possui características tanto do setor público quanto do setor privado. Esse tipo de empresa é uma forma de parceria entre o governo e investidores privados. Geralmente, o governo detém uma parte significativa do controle acionário, enquanto investidores privados também possuem ações na empresa.

Assim o governo, em grande parte, detém o controle da empresa, tenta garantir os benefícios de uma dita, eficiência e assegurar o interesse público, ou seja, investir nas políticas sociais. Embora suas estruturas e operações podem variar dependendo do contexto econômico e político de cada nação.

Também chama a atenção o sistema S no Brasil é composto por organizações que têm uma estrutura de controle mista, envolvendo tanto representantes do setor privado quanto do governo. Cada uma das entidades que compõem o Sistema S possui uma estrutura de governança específica, mas, em geral, a gestão é compartilhada entre representantes de entidades empresariais e do poder público. O nome "Sistema S" deriva da primeira letra do nome de cada uma dessas entidades que a compõem.

Entender como se estruturam e funcionam as parcerias público-privadas para apreender as relações que fortalecem a expansão do setor privado e promovem a reprodução do capital, transfigurado de filantropia, é fundamental para desvendar as formas de apropriação do fundo público no território nacional — medida assegurada a partir da reforma do Estado, nos anos de 1990, que incentivou e assegurou legalmente as parcerias público-privadas na oferta dos serviços como garantia dos direitos básicos.

1.5 A ORIGEM DAS PPPS E SUA LÓGICA PRIVATISTA

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) são constituídas por um contrato em que a empresa, ou um conjunto delas, chamado de consórcios, assume determinado serviço, podendo ser de infraestrutura ou social, cuja responsabilidade pode ser exclusiva ou não do Estado. O financiamento do serviço é do Estado, por meio da União, dos estados e municípios.

No Brasil, existem duas formas de Parcerias Público-Privadas, quais sejam: a) administrativa, em que a entidade privada é remunerada pelos cofres públicos de maneira integral; b) patrocinada, em que os cidadãos e o setor público pagam pelas ações realizadas. Um exemplo de PPP patrocinada é a cobrança de pedágio nas rodovias.

As PPPs devem seguir as determinações da Lei Federal, de Nº 11.079/2004, dentre as quais destacam-se: o investimento mínimo de R\$ 20 milhões de reais; o prazo de execução que

varia de cinco a 35 anos. Tempo significativo para desenvolver suas atividades, como manter o setor privado aquecido.

Para que o contrato de uma PPP seja devidamente elaborado é necessário explicitar:

- a) punições à empresa inadimplente, com pena proporcional ao erro cometido; b) formatos de pagamento e de atualização dos valores determinados no acordo; c) parâmetros para analisar o desempenho da empresa contratada; d) fornecimento pelo parceiro privado de garantias para executar a obra ou serviço (BRASIL, 2004).

Estes critérios são exigências para a realização de PPP e concessões, sendo que para algumas áreas é necessário a realização de estudos preliminares e de consultoria, como no caso da educação, que pode estabelecer PPP para a construção de nova escola, a gestão pedagógica, e atendimento educacional e curricular.

Para estabelecer parcerias entre público e privado, o art. 4º que trata sobre suas diretrizes diz o seguinte:

- Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:
- I– eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
 - II– respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
 - III– indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
 - IV– responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V – transparência dos procedimentos e das decisões;
 - VI– repartição objetiva de riscos entre as partes;
 - VII– sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria (Brasil, 2004).

De modo que essas são as diretrizes a serem cumpridas para estabelecer parcerias, nas quais destacamos a responsabilidade fiscal, uma forma de controlar os gastos, transparência e eficiência. Alguns desses quesitos, de alguma forma, não ocorrem sobretudo na questão da transparência.

As PPPs estão sendo adotadas de forma crescente pelos entes federados. Segundo dados apresentados pelo Banco Mundial, de 2006 a 2019, foram efetivadas 450 PPPs nas diversas áreas de atuação do Estado (BANCO MUNDIAL, 2020).

A área que mais concentra parcerias é a de infraestrutura, uma vez que, para construir estradas, pontes, outras obras de cunho estruturante, o poder público utiliza as chamadas parcerias público-privadas, por meio indireto ou de concessão.

O primeiro estado brasileiro a utilizar PPPs nas áreas de atuação estatal foi o de Minas Gerais, que se antecipou à promulgação da lei estadual que regulamenta esta atividade, em 2003

— um ano antes da legislação criada pela União, o Estado de Minas Gerais utilizava as parcerias como forma de atuação em diversos setores da sociedade.

É importante destacar que essas PPPs têm apoio dos organismos internacionais, como o BID, FMI e Banco Mundial. A título de ilustração, o Banco Mundial criou um ranking de classificação de PPPs na América Latina para avaliar a qualidade dessas parcerias, e o estado de Minas Gerais foi posicionado entre as melhores experiências de PPPs da América Latina, nas áreas de: “infraestrutura (Rodovia MG 050); lazer (Estádio do Mineirão); segurança pública (Complexo Penal de Ribeirão das Neves); serviço público (Unidade de Atendimento Integrado – UAI)” (RELATÓRIO BANCO MUNDIAL, 2017).

As PPPs estão presentes em todas as regiões do Brasil, justificado pelo argumento de que o setor público não é capaz de assegurar direitos sociais de forma adequada ou de realizar reformas estruturais com qualidade. Todavia, trata-se de um argumento que deve ser problematizado, visto haver denúncias de que as parcerias beneficiam muito mais o setor privado do que a população, que recebe um serviço de qualidade duvidosa e tratamento diferenciado.

É importante destacar que as instituições que realizam parcerias público-privadas fazem parte do setor privado. Em geral, são empresas de médio e grande porte que atuam de forma isolada ou em grupos de empresas. Nas áreas sociais, as PPPs atuam sob forma de financiamento direto do estatal ou em forma de isenções e renúncias fiscais, explicitando a utilização do fundo público para instituições de cunho privado, as quais, segundo Adrião (2018) “[...] ancoram-se no subsídio público, de modo que parcelas cada vez maiores desses fundos são transferidas para diferentes segmentos privados” (ADRIÃO, 2018, p. 04).

Como dito anteriormente que na área da Educação as PPPs são celebradas para realizar ações de construção de escolas, infraestrutura, gestão escola, elaboração de materiais didático e pedagógicos, oferta direta de vagas, dentre outras, neste estudo, a centralidade é nas PPPs com as escolas que funcionam em regime de convênio, ou seja, entre o governo do Estado e as entidades sem fins lucrativos, confessionais e filantrópicas.

Embora essa forma de parcerias conhecida como Escola em Regime de Convênio (ERC) exista desde os primórdios da educação escolar, com entidades religiosas e escolas de fazenda

– como alternativa para ampliar o acesso ao processo de escolarização - a partir da década de 1990, sob as orientações neoliberais, as parcerias foram ampliadas a partir de novos procedimentos, de viés lucrativos.

Destaca-se que as reformas do Estado, por meio do MARE, possibilitaram ressignificar o termo “privatização”, que passou a ser identificado como Parcerias Público-Privadas,

configurando-se como uma forma de desenvolvimento de políticas sociais por meio do Terceiro Setor.

A lógica de privatização, mesmo metamorfoseada de parcerias ou concessões, ampara-se na legislação e na articulação de grupos políticos e de indivíduos influentes, orienta forças que atuam por dentro do Estado, assegurando recursos para a reprodução e manutenção dessas entidades, como afirma Peroni (2018, p. 213-214):

[...] constatamos várias formas de privatização do público: ou através da alteração da propriedade, ocorrendo a passagem do estatal para o Terceiro Setor ou privado; ou através de parcerias entre instituições públicas e privadas com ou sem fins lucrativos, em que o privado acaba definindo o público; ou, ainda, aquilo que permanece com a propriedade estatal, mas passa a ter a lógica de mercado, reorganizando principalmente os processos de gestão e redefinindo o conteúdo da política educacional. Neste artigo, apresentaremos exemplos baseados nestas pesquisas, sobre como este processo está se materializando na educação básica. O foco serão os de sujeitos que atuam na privatização do público: Think Tanks – Terceiro Setor – Mercado fins lucrativos – Neoconservadores, que atuam via execução direta da oferta e/ou direção das políticas educativas, influenciando o seu conteúdo desde processo de elaboração até a execução nas escolas.

Para Peroni (2018), as privatizações do público ocorrem por meios dessas parcerias ao atuarem efetivamente na alteração dos valores e nas formas de organização da educação pública, que deve se pautar na participação e nos princípios democráticos. Entretanto, há a difusão e operacionalização de concepções neoconservadoras e mercadológicas.

Os convênios na educação, sobretudo na etapa da educação infantil, realizados entre poder público e as entidades sem fins lucrativos e as com fins lucrativos sofreram mudanças nos últimos tempos, com o aparecimento de atores de instituições com fins lucrativos, por meio da alteração da LDB 9.394/96, no art. 19, que acrescentou a categoria privada e comunitária, explicitando a privatização, como advertido por Oliveira e Borghi (2013, p. 151),

[...] mudanças expressivas têm sido encontradas nesse cenário, como a política de convênio com instituições privadas com fins lucrativos, que supera as formas tradicionais de parcerias com instituições filantrópicas ou comunitárias. Passa-se, portanto, à inserção das escolas privadas com fins lucrativos, no conjunto de instituições subsidiadas pelo poder público.

Segundo os autores, esse tipo de convênio está crescendo e grandes empresários estão investindo diretamente nesse setor, que, conjuntamente, formam organizações que os representam, dentre as quais destaca-se, na atualidade, o “Todos pela Educação”. Esta organização, financiada por grandes grupos empresariais e de investidores, tem se destacado no cenário nacional, inclusive entre os governos chamados de esquerda, transvertidos de defensores dos direitos educacionais, influenciam as políticas educacionais com ideias

defendidas pelos clássicos do neoliberalismo ao projetarem o papel do Estado e dos governos nos seguintes termos:

Um governo que mantenha a lei e a ordem; defina os direitos de propriedades; sirva de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; envolva-se em atividades

para evitar monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de uma criança; um tal governo teria, evidentemente, importantes funções a desempenhar (FRIEDMAN, 1989, p. 42).

Desse modo, o autor mostra como deve ser o papel do governo a partir do ideário neoliberal, ou seja, de intervenção mínima nos diversos setores, tendo apenas que organizar as regras que garantam a propriedade privada e a ordem de mercado. A justificativa da corrente de pensamento liberal, segundo Friedman (1989), sobre o fracasso do Estado, foi pautada na falência do ensino público (péssima qualidade e altos custos). Este cenário veio ao longo dos anos se acentuando com o sucateamento da máquina pública e suas sucessivas reformas para enxugá-la.

Na área educacional, é proposto que o Estado seja financiador apenas do sistema privado, retirando a sua responsabilidade na garantia do direito à educação (FRIEDMAN, 1989, p. 85). Uma das formas de assegurar esse financiamento público ao setor privado é por meio dos “vouchers”, que são cheques ou bônus em dinheiro repassados diretamente às famílias, que, por sua vez, escolhem onde querem matricular seus filhos e pagam com os “vouchers”, essa ação que, na visão neoliberal, deve ser financiada pelo Estado. Portanto, esse mecanismo de repassar recursos públicos ao setor privado tem a função de “estimular a oferta privada de vagas” onde “[...] encontra-se o estímulo ao atendimento escolar privado por escolas comerciais de baixo custo” (ADRIÃO, 2018, p. 11).

Assim, os sujeitos individuais e coletivos estão cada vez mais articulados corporativamente em redes que vão do local ao global (PERONI, 2018). Formam oligopólios e conseguem comprar os grupos menores, ampliando a privatização e mercantilização da educação.

Os grandes grupos empresariais atuam em diferentes espaços: no setor financeiro, nos organismos internacionais e em setores governamentais, disputando os rumos das políticas destinadas às áreas econômicas, sociais, assistenciais e educacionais.

E, nesse contexto, cada vez mais financeirizado, em que o setor produtivo se retrai e o financeiro se expande pelas bolsas de valores, fundos de investimentos, dentre outras formas, que as disputas pelo fundo público se processam, na perspectiva de tornar o Estado cada vez mais previsível e garantidor da propriedade (WOOD, 2014).

No que concerne ao estabelecimento de PPPs na área da educação, sob o argumento de ampliar o acesso e melhorar as condições de oferta, as avaliações feitas por alguns estudos indicam que:

Pesquisas evidenciam a fragilidade e precariedade deste atendimento, no que se refere às condições físicas do local, projeto pedagógico, remuneração e formação dos professores e à ausência de gestão democrática nas instituições, com critérios pouco transparentes na admissão e pagamento dos funcionários, assim como nas relações dentro das creches e da instituição mantenedora, dos pais e da comunidade. E, ainda, a admissão dos estudantes não tem critérios transparentes e nem sempre o ensino é gratuito, o que consideramos muito questionável do ponto de vista do direito à educação, pois no Brasil muito lutamos pela gratuidade da educação pública (FLORES; SUSIN; MONTANO, 2015).

Segundo destacado pelos autores, os problemas na educação permanecem com adoção de convênios e se complexifica sobretudo pela falta de participação e de transparência, afastando-se ainda mais do acesso à educação como garantia de direito.

Além disso, os estudos realizados por Theresa Adrião (2018, p. 15) problematizam as condições de funcionamento das escolas privadas, em geral, consideradas como referências de qualidade, como mostrado a seguir:

Cabe destacar que as escolas privadas, em sua maioria, caracterizam-se pela precariedade de seu funcionamento. Dados sistematizados a partir do censo escolar de 2016 revelam que apenas 57% das escolas privadas, que atendem à educação básica, tinham biblioteca e apenas 21% laboratórios de ciências, mais de 55% não tinham quadra esportiva e 26% não tinham tratamento de esgoto.

Desse modo, fica evidente que o setor privado nem sempre assegura as melhores condições de funcionamento das escolas, ou seja, parece que a garantia da qualidade da educação no Brasil extrapola o tipo de atendimento. Portanto, a mera mudança administrativa ou a constituição de PPPs, com repasse de responsabilidade e de recursos ao setor privado não resolverá o problema educacional secular. É importante, no entanto, a retomada de referências aos princípios constitucionais da educação quanto às reponsabilidades pelo atendimento, à gestão democrática, qualidade de ensino, dentre outros.

Importa destacar que os convênios para a oferta da educação básica ocorrem majoritariamente para o atendimento da educação infantil, em que o déficit é muito elevado. Trata-se de uma etapa da educação básica de maiores custos e que está sob a responsabilidade dos municípios, cuja maioria não dispõe de capacidade financeira para assegurar este direito

com qualidade. Nas palavras de Peroni (2018, p. 220), “[...] o poder público municipal buscou como alternativa, em muitos casos, viabilizar este atendimento através das parcerias com instituições sem fins lucrativos, por ser mais barato.”

Essa justificativa, muitas vezes, não se sustenta, encobrindo as reais intenções do estabelecimento de parcerias, como pode ser observado no comentário que segue:

Verificamos que, apesar de uma das justificativas de repassar ao setor privado ser a racionalização de recursos, o poder público, em alguns processos, diminui custos para as populações mais vulneráveis, como as creches, a educação de jovens e adultos, mas, por outro lado, contrata assessorias e parcerias e compra produtos privados que oneram em muito o orçamento, como é o caso estudado no grupo da assessoria com o grupo McKinsey (PERONI, 2018, p. 220).

A oferta da educação básica por meio dos convênios com instituições privadas, sob o argumento de reduzir custos, não condiz com a realidade, uma vez que o repasse de recursos públicos não acontece apenas na transferência direta de recursos financeiros, mas também por meios indiretos, de modo que:

A destinação direta de fundos públicos a agentes privados que oferecem escolarização obrigatória consiste em um mecanismo de subsídio à oferta, enquanto a isenção de impostos às famílias consiste em subsídio à demanda. Nos dois casos, são fundos públicos destinados à educação ofertada por estabelecimentos privados (ADRIÃO, 2018, p. 14).

Para Cintra (2014), os agentes que representam o setor privado buscam maior flexibilização da legislação, com o intuito de avançar cada vez mais suas ações nos espaços públicos. Para isso, é fundamental o calçamento jurídico, como pode ser observado no comentário que segue:

O primeiro grande desafio é, portanto, flexibilizar a legislação brasileira, admitindo inovações, responsabilizando, evidentemente, qualquer abuso ou mau uso. Um exemplo de rigidez legislativa são as concessões e os contratos realizados atualmente com o setor privado, que exigem que a empresa contratada evidencie solidez econômica, através de índices contábeis como liquidez e endividamento. Exigem-se ainda provas de competência técnica das próprias contratantes, como atestados de idoneidade e provas de realização de atividades equivalentes para o setor público (CINTRA, 2014, p. 47).

A corrida do setor privado para alterar a legislação é um aspecto que vem sendo debatido, visto que esse segmento avança com novas formulações, sobretudo em relação às parcerias nas áreas sociais, com a intenção de legitimar ações inconstitucionais, invertendo os processos e dificultando a garantia de direitos. Os argumentos que acompanham as propostas de alteração da legislação são diversos, dentre os quais destacam-se os de que a administração pública é ineficiente, que estimula a corrupção e o mau uso do investimento público, entre outros (THAMER; LAZZARINI, 2015). Assim, sob a justificativa de corrigir as dificuldades

básicas do Estado, em termos de gestão, o setor privado influencia a redefinição do seu papel e assegura os avanços das privatizações dos serviços básicos. Todavia, a história tem mostrado que o setor privado não é mais competente que o público, como asseverado no comentário de Cintra (2014):

O setor privado possui vícios que também se apresentam como obstáculos nesse cenário, como o corporativismo, a cartelização e a concentração econômica que reduz o nível de competitividade. No Brasil, tradicionalmente, a concentração da atividade econômica é uma característica. Nos Estados Unidos, por exemplo, essa prática é considerada crime (CINTRA, 2014, p. 51).

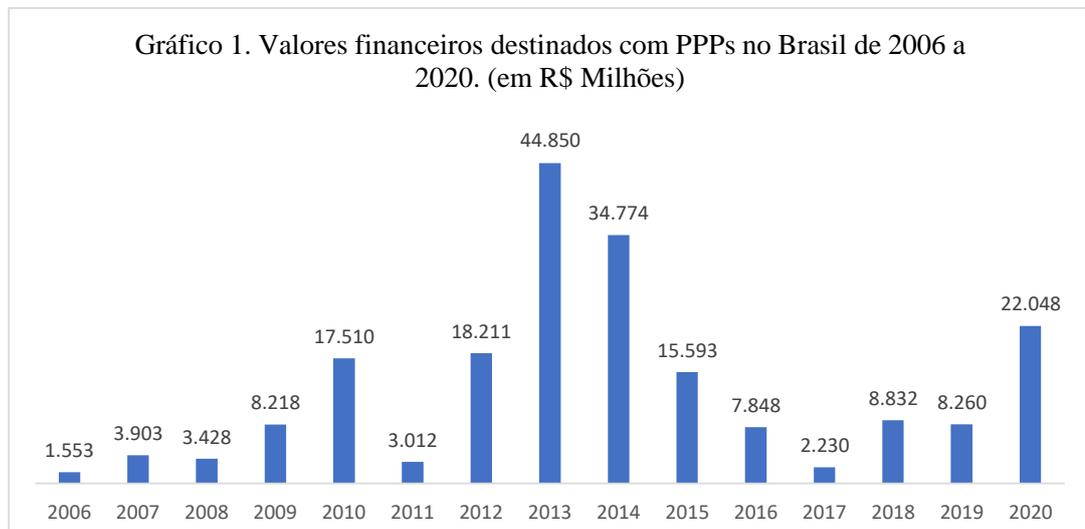
Em síntese, é possível afirmar que a defesa do direito à educação com qualidade e financiada pelo fundo público, historicamente, tem sido uma pauta de luta dos movimentos sociais, de intelectuais, sindicais e populares que se contrapõem à lógica do capitalismo. Este, por sua vez, prioriza a expansão do lucro em detrimento da garantia dos direitos básicos e da dignidade humana, contraditoriamente ao que está proclamado na Constituição Federal de 1988.

A estratégia de firmar parcerias entre os setores público e privado insere-se na totalidade das relações sociais nas disputas pelo Fundo Público, na perspectiva de assegurar a reprodução de lucros de apropriação privada, contribuindo muito pouco no desenvolvimento da sociedade, ainda que o projeto seja transvertido de cooperativismo, competência ou filantropia.

O volume de recursos financeiros que são disponibilizados para empresas realizarem suas parcerias é muito significativo. Segundo dado da Radar PPP⁸, empresa que faz o mapeamento de parcerias público-privadas no Brasil, os recursos financeiros destinados a esses arranjos superam 22 bilhões.

⁸ A Radar PPP foi fundada em 2014 com o propósito de preencher a necessidade identificada pelos seus fundadores de organizar a informação pública disponível sobre o mercado nacional de PPPs e concessões. Os fundadores Bruno Coscarelli, Bruno Pereira e Guilherme Naves estão acompanhados na composição societária atual por Livia Magaldi, Rodrigo Sá, Frederico Ribeiro, André Sampaio, Samira Chaia e Ricardo Carvalho. Site (<https://radarppp.com/quem-somos/>).

O gráfico 1 apresenta o volume de recursos financeiros destinados às PPPs no Brasil, de 2006 a 2020.



Fonte. Radar PPP.

Nota. Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em www.radarppp.com, em 4 de janeiro de 2021.

Pelos dados do gráfico 1, constata-se aumento significativo de recursos destinados com PPPs, saltando de R\$ 1,5 bilhões, em 2006, para mais de 22 bilhões em 2020, um aumento de mais de 1000 % - ano do início da pandemia da COVID-19 que gerou impacto mundialmente. Outro dado interessante a ser destacado no gráfico 1 é o aumento ocorrido no ano de 2013, que estava sob governo do Partido dos Trabalhadores (PT), representado pela presidenta Dilma Vana Rousseff, dando continuidade aos governos petistas, que, por sua vez, materializava políticas de viés neoliberal, sob uma nova roupagem denominada de neodesenvolvimentismo, cabe destacar, que neodesenvolvimentismo é uma forma de reindustrializar a produção econômica. O volume de recursos financeiros superou 44,5 bilhões, elevando o aumento percentual para 1.319%.

Esse volume de recursos vincula-se ao chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II), correspondendo a segunda fase do programa de desenvolvimento dos governos petistas, que, segundo os estudos do Ipea (2011), previu investimentos da ordem de R\$ 1,59 trilhão. Desse montante, R\$ 958,9 bilhões foram gastos entre 2011 e 2014, em duas áreas “estratégicas” do governo, como energia e habitação, que previam a construção de hidrelétricas e vários conjuntos habitacionais pelo país. Esse Projeto de desenvolvimento não contemplava diretamente a educação, cujo atendimento seria compartilhado com as instituições privadas.

Outro dado importante, apresentado pelo gráfico 1, diz respeito à redução no volume de recursos gastos com PPPs no Brasil, de 2014 a 2017. Neste período conturbado para o país,

houve o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e posteriormente a eleição. Os setores conservadores da sociedade, juntamente com a mídia fragilizaram o governo e realizaram várias operações⁹ que impactaram diretamente o orçamento e a economia do país. Conseqüentemente, como o país vivia sob crises nos setores financeiros, bancários e empresariais houve dificuldade de aprovar propostas e políticas de governo, contribuindo para reduzir o quantitativo de contratos via PPPs para obras estruturantes e políticas sociais (FONSECA, 2016).

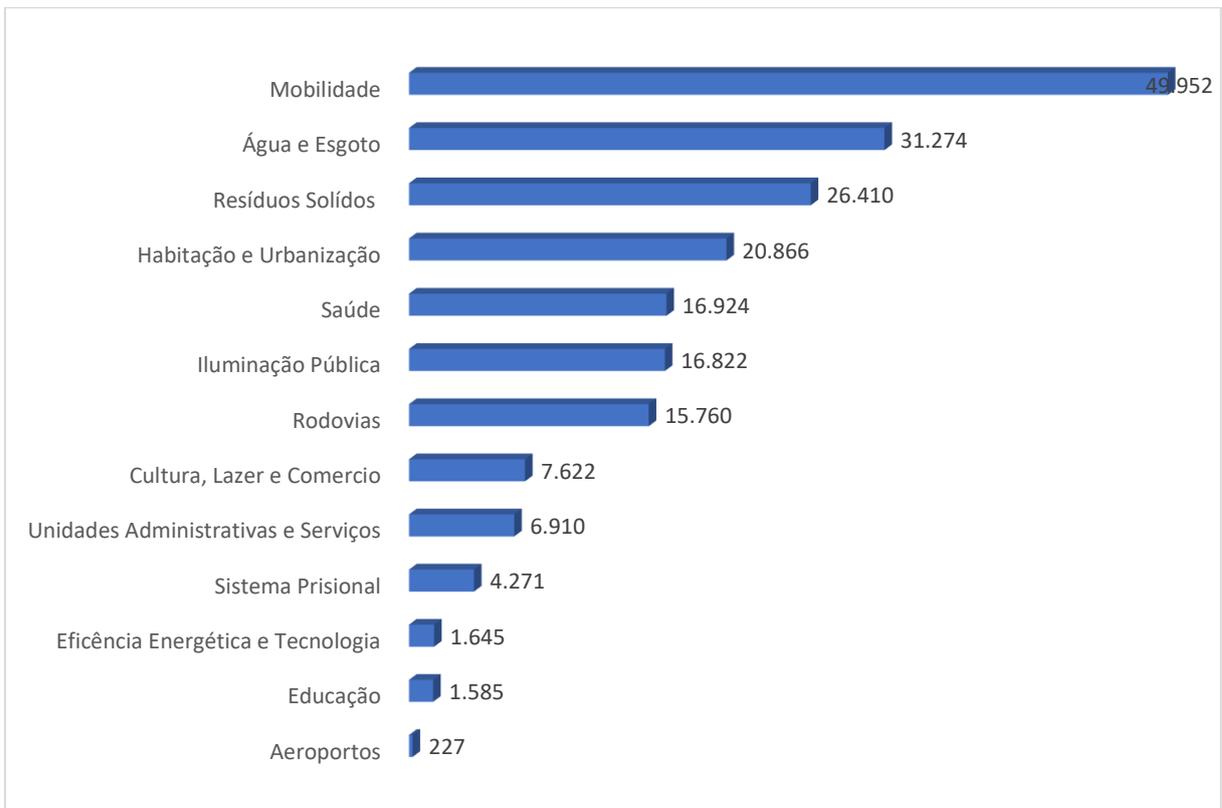
O cenário de governabilidade difícil de Dilma Rousseff, que ficou isolada e sem apoio político do parlamento, culminou, em 2016, com o golpe parlamentar/institucional, passando a presidência do Brasil ao então vice, Michel Temer (FONSECA, 2016).

O Governo de Michel Temer se propôs a realizar políticas de austeridade no país, explicitadas no documento de governo “Uma ponte para o futuro”, do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e da Fundação Ulysses Guimarães, ligada diretamente ao PMDB atualmente MDB. Nesse período, ocorreu a materialização de várias medidas de viés neoliberais, com ênfase na retirada de direitos sociais dos trabalhadores, assegurados pela CF de 1988, dentre os quais destacam-se: a reforma trabalhista, Lei Nº 13.467/2017 e reforma da previdência EC nº 103 ano de 2019. A primeira retirou vários direitos e legalizou o trabalho informal, chamado intermitente e retirou a segurança de ter a carteira assinada. A segunda ampliou as regras para aposentadoria, ampliando os anos de trabalho.

Outra dimensão importante das parcerias é verificar a relação do volume de recursos disponibilizado com a finalidade do serviço, o que pode ser visualizado no gráfico 2, que apresenta o volume total de recursos financeiros destinados às PPPs, de 2006 a 2020, por segmento.

⁹ Ver estudiosos que analisaram a operação lava jato e sua influência na quebra econômica do país.

Gráfico 2. volume destinado com PPPs por segmento no Brasil de 2006 a 2020. (R\$ em Milhões)



Fonte. Radar PPP.

Nota. Dados extraídos do Radar de Projetos, disponível em www.radarppp.com, em 4 de janeiro de 2021.

De acordo com os dados reunidos no gráfico 2, o segmento que acumulou maior volume de recursos foi o de mobilidade urbana, totalizando R\$ 49,9 bilhões, seguido pelo de Água e Esgoto. Trata-se de um segmento fundamental para o desenvolvimento econômico e social, em que essas instituições privadas ditam o ritmo de desenvolvimento com a mobilidade e a localidade, que, em geral, estão nos principais centros urbanos do país.

Importa destacar que os gastos com PPPs na Educação foram o segundo menor do período, embora o valor seja considerável, visto que correspondeu a 1,5 bilhões de reais. Esse valor é repassado para instituições privadas, ou seja, para grandes grupos educacionais que juntos vêm dominando o mercado educacional, atuando cada vez mais nos estados e municípios brasileiros, que representam um mercado muito promissor (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018).

Outro fator importante na análise das parcerias entre o público e o privado diz respeito ao quantitativo de contratos realizados por ente federado, o que pode ser observado no gráfico 3, que apresenta os valores percentuais do quantitativo de PPPs, inicializadas pelos entes federado, de 2015 a 2020.



Fonte. Elaborado pelo autor com base os dados da Radar PPP.

Os dados do gráfico 3 mostram que os municípios foram os que mais contrataram serviços para a realização de atividades públicas, destacando-se, no período, com percentuais médios de 70%, em relação ao total de contratos. Destaca-se que a quantidade de municípios (5.550) influenciou nesse resultado. A União manteve-se ao longo do período com uma participação percentual de 10% do total de contratos, com algumas oscilações. Os estados iniciaram o período com a participação percentual de 28%, sendo reduzida para 8%, em 2018, e aumentando para 19%, em 2020. Ainda assim, no período, houve redução na participação percentual em relação ao total de contratos.

Os dados do gráfico 3 evidenciam o avanço do setor privado na prestação dos serviços públicos e as boas perspectivas de mercado na área de educação, considerando-se que são mais de 5500 redes de ensino existentes no país.

É importante destacar que com a promulgação da CF de 1988 os municípios passaram a ser entes federados, gozando de autonomia administrativa e financeira, ao mesmo tempo em que assumiram responsabilidades no provimento de políticas públicas. Entretanto, é importante chamar atenção para o fato de que em relação às receitas tributárias, os municípios são os que menos arrecadam recursos financeiros e devem realizar os serviços e atender às demandas sob suas responsabilidades, como as das áreas de saúde e educação. É provável que a participação elevada nos contratos e parcerias com o setor privado relacione-se com o desequilíbrio entre as demandas e o potencial financeiro.

Os valores repassados para as instituições privadas são bastante relevantes e intrigantes, ao se considerar que os estudos de Adrião e Domiciano (2018) mostram que os recursos repassados pela União aos municípios são superados pelos valores repassados ao setor privado.

Segundo as autoras, em 2014, a União destinou 23,89% do total de gastos com MDE ao setor privado e 15,46% com MDE dos municípios.

Essa situação remete à disputa pelo fundo público, reafirmando os argumentos de que as decisões do Estado são na direção de fortalecer o setor privado e, conseqüentemente, a reprodução do capital privado, contribuindo para a materialização do ideário neoliberal.

Problematiza-se então o interesse das instituições privadas buscarem parcerias com o “compromisso” de contribuir com a garantia do direito à educação com qualidade e desenvolvimento social, tendo em vista que os objetivos das corporações, fundações e institutos vinculados aos interesses dos grandes grupos empresariais que visam ao lucro (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018).

CAPÍTULO II

2. ARCABOUÇO JURÍDICO/LEGAL PARA A EFETIVAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS NA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS

As parcerias entre público e o privado demandaram alterações nas normativas e a construção de um arcabouço jurídico que assegurasse legitimidade ao processo de repasse de recursos públicos para o setor privado no provimento das políticas sociais.

Este capítulo trata da atuação do Estado no repasse para o setor privado da oferta de políticas que visam à garantia de direitos sociais, sobretudo da educação, por meio das leis e normativas federais e estaduais, concedendo assim ao privado atribuições que lhes eram exclusivas, favorecendo avanços da privatização e da mercantilização de serviços em áreas consideradas fundamentais. Por meio das alterações vislumbram-se induções de formação de PPPs em diversas áreas e em diferentes dimensões.

No primeiro tópico, apresentam-se as principais legislações, em nível nacional, que fortaleceram a expansão do setor privado. No segundo tópico, vamos abordar as legislações estaduais, como o Estado do Pará foi ao encontro do que vem ocorrendo nacionalmente na legitimação da privatização dos direitos básicos à sociedade, de modo a contribuir bastante com a expansão das instituições privadas e as parcerias para desenvolverem ações no Estado.

No terceiro tópico, vamos abordar sobre as instituições que vêm desempenhando papel nos convênios com a Secretaria de Educação do Pará. E se são filantrópicas, cooperativas ou aquelas de cunho religioso.

2.1 A LEGISLAÇÃO EM FAVOR DO SETOR PRIVADO

A ideia amplamente divulgada pelos neoliberais é a de que o Estado é muito grande, pesado e intervencionista, o que acarreta muitos problemas para a Sociedade, decorrentes do fato de o Estado ser perdulário, de gastar muito e mal os recursos públicos e, ainda, facilitar a corrupção. Isto reduz os recursos e dificulta o desenvolvimento de políticas públicas capazes de assegurar à sociedade o atendimento das necessidades básicas e de promover o desenvolvimento da Nação. Diante disso, defendem que a correção dos problemas passa pela redução do tamanho do Estado e pela incorporação dos valores e procedimentos adotados pelo mercado (MÉSZÁROS; ANTUNES; PEREIRA).

Esse projeto de orientação neoliberal passou a ser, inicialmente, materializado administrativamente com a chamada reforma do Estado, pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), dos anos de 1990, em que o país apresentava instabilidade econômica. Ressalta-se que reduzir o campo de atuação do Estado representa assegurar a transferência da prestação de serviços de sua exclusividade, como saúde, educação, programas sociais e cultura para o setor privado, acompanhada de recursos públicos (FREITAS, 2018).

O cenário de redução do Estado em diversas áreas e de submetê-lo à lógica e intenções da iniciativa privada era fundamental para implementar a agenda neoliberal no país (CARVALHO, 2002; COSTA, 2000).

O governo de Fernando Henrique Cardoso colocou em prática a reforma do Estado, por meio do PDRAE, sob a justificativa de que “[...] a crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado, em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram” (BRASIL, 1995, p. 06). Este discurso, apoiado pela grande imprensa, difundiu para a população a necessidade de reformar o Estado brasileiro, visto como conservador e que precisava ser modernizado, de modo que “[...] a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais.” (BRASIL, 1995, p. 06).

Diante disso, a reforma do Estado foi operacionalizada a partir de uma extensa agenda de privatizações das áreas estratégicas, como a telefonia, eletricidade, mineração e infraestrutura, configurando-se em um verdadeiro desmonte do Estado Brasileiro.

Segundo Bresser Pereira (1994), a abertura do mercado para o capital estrangeiro, a partir de 1990, aliada à crise interna no país, conseqüentemente, favoreceu as adequações do aparelho estatal brasileiro às “novas” demandas externas do capital. Na esteira das reformas, aprovou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir os riscos e corrigirem desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. A Lei Complementar 101/2000 tem como objetivo realizar o planejamento, controle e transparência nas ações governamentais e a responsabilização (AGÊNCIA SENADO FEDERAL, 2002).

Com o endividamento público elevado, os reformistas buscaram reduzir drasticamente os gastos do serviço público, desta feita, a LRF vai incidir fortemente nessa perspectiva, buscando estabelecer limites na dívida pública a partir da redução de gastos em vários aspectos das finanças públicas (LINHARES; PENNA; BORGES, 2013).

O fator importante a ser destacado é que a LRF deixou fixo os limites para despesas com pessoal, que servem de justificativa para congelar os salários dos servidores públicos, assim como reduzir o quantitativo de pessoal e não realizar concursos públicos.

Linhares, Penna e Borges (2013, p. 1360) apresentam outros mecanismos que a LRF trouxe:

[...] determinar que fossem elaboradas metas para o controle de receitas e despesas. Como consequência ao cumprimento destas normas, era de se esperar que houvesse um **ajuste fiscal** que levasse a uma maior disponibilidade de recursos a serem aplicados na melhoria dos serviços públicos e a uma redução do déficit fiscal. (grifos nossos).

Diante disso, os ajustes fiscais ocorridos posteriormente são consequência desta reforma de Estado, assim como a adoção de políticas de austeridade, sobre a qual Paulani (2008) é categórica ao afirmar que o Brasil “vive em estado de recessão permanente”. Isto culminou com a continuação da agenda liberal pelos governos Lula, com reformas estruturantes, como a da previdência do setor público e políticas de ajustes fiscais (MOREIRA, 2023).

De acordo com Linhares, Penna e Borges (2013, p. 1360):

A LRF estipulou para estados e municípios um limite superior para gastos com pessoal em 60% da receita corrente líquida. Para evitar o endividamento excessivo, uma Resolução do Senado Federal (40/2001) estipulou uma relação de 1,2 entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente. Além disso, também foram definidas metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, estabelecendo, ainda, mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais e proibindo o socorro financeiro cedido pela União aos estados e municípios, além de estabelecer punições, caso tais normas não fossem cumpridas.

Os autores foram enfáticos ao analisarem e concluírem que a LRF não funcionou como forma de reduzir o endividamento público, passou apenas a controlar a elevação desenfreada da dívida pública e realizar o superávit primário.

Percebe-se que não para por aí, outra consequência imposta pela reforma do Estado e sua política de austeridade está preconizada na Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, em que alterou o ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências, com impacto significativo na sociedade brasileira, visto que “[...] estabeleceu uma legislação que altera o regime fiscal e tem como seu principal foco um congelamento por 20 anos de gastos do governo” (DUTRA; FREITAS, 2019).

Esse congelamento dos gastos por vinte anos afeta as áreas sociais, sobretudo a educação, por isso que ainda como Proposta de Emenda Constitucional (PEC), ficou conhecida como a PEC da “morte”, pois vem reduzindo investimentos na melhoria da qualidade de vida.

Os impactos previstos são devastadores, uma vez que vão ampliar as dificuldades e, conseqüentemente a negação dos direitos educacionais para uma parcela significativa da sociedade, considerando que, mesmo que o PIB cresça, os recursos investidos não vão acompanhar o ritmo de crescimento (DUTRA; FREITAS, 2019).

Na perspectiva das privatizações, a reforma do Estado previu reorganizar a oferta dos serviços públicos, repassando ou dividindo-o com a iniciativa privada, sob a justificativa de modernizá-lo, desburocratizá-lo e torná-lo mais eficientes, tendo em vista o pressuposto de que o Estado sozinho não conseguiria atender à demanda imposta. Todavia, Valdemar Sguissardi (2009) advertia que, juntamente com essa narrativa, os valores que norteiam a concepção gerencial de mercado, como aqueles assentados na competitividade, na redução de custo e em maior lucratividade, seriam transpostos para formulação e materialização das políticas públicas. Importa lembrar que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ficou atribuído ao poder público o dever de garantir os direitos sociais à população, dentre os quais, a educação, saúde, transporte, moradia, alimentação. Todavia, o grande desafio imposto é encontrar as formas de garantir o cumprimento dessa determinação num contexto de crise estrutural do capitalismo, de inflação, de baixo crescimento econômico ou de recessão, de aumento da taxa de desemprego, de aumento da miséria e das desigualdades.

Nesse cenário, as PPPs foram apresentadas como estratégia promissora para ampliar o acesso da população aos direitos sociais. Como abordado no Capítulo I, as parcerias são contratos/convênios firmados entre o público e o privado na oferta de um serviço, em que o setor privado pode assumi-la de forma parcial ou total, mediante ao pagamento pela administração pública, podendo ocorrer na forma administrativa e patrocinada.

Para tanto, os convênios, contratos, concessões e parcerias devem ser bem definidos, uma vez que possuem termos que se parecem, que não podem ser confundidos, para não gerar dubiedade. Portanto, para realizar uma análise mais cuidadosa sobre os marcos legais dos “convênios”, é necessário esclarecer as bases legais em que se assentam as parcerias.

No relatório sobre convênios do Tribunal de contas da União (TCU), de 2013, elaborado com o objetivo de orientar administradores e agentes públicos sobre o entendimento dos instrumentos de parcerias entre setor público e setor privado, são apresentados conceitos básicos de convênios, PPP, concessões e outros, assim como as fases de operacionalização (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

Nesse documento é advertido para os problemas que podem ser detectados pelo agente público em qualquer parte da fase de celebração de contratos, tendo em vista “[...] contribuir para que os gestores dos recursos assumam atitudes preventivas em relação a essas ocorrências

e adotem procedimentos capazes de efetivamente evitá-las” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 12).

Quanto à definição de convênios, o documento assim o define:

Convênio é o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 17).

Assim, fica evidente no entendimento do TCU que nos convênios, ocorre a transferência de recursos financeiros para a execução de programas de governo em qualquer área de governo, envolvendo serviço ou aquisição de bens, em que tenham mesmo interesse, e deve ser cooperativo, pois, deve envolver órgão público, entre os entes federados ou entre o público e setor privado com ou sem fins lucrativos (TRIBUNAL DE OCNTAS DA UNIÃO, 2013).

No caso da educação, os convênios podem ocorrer entre entes públicos ou público-privado, neste caso sobre os convênios, como estudado por autores Adrião (2018), Peroni (2018) e Borghi (2013), se situa na privatização da oferta, ocorrem entre o público, estados ou municípios com entidades sem fins lucrativos, por meio de repasse de recursos financeiros e estas ofertam o serviço educacional à população.

Quanto ao Termo de Parceria, o documento do TCU o define da seguinte forma:

Instrumento jurídico previsto na Lei 9.790/1999, para transferência de recursos para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, com o objetivo de desenvolvimento e execução de atividades consideradas de interesse público. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 17).

Este termo é importante porque a parceria ocorre entre o ente público e OSCIP, tendo em vista assegurar uma atividade de interesse público, podendo a parceria ser na gestão e na oferta de serviços. Destaca-se que essas organizações são de caráter privado e qualificadas juridicamente para o exercício da referida função, podendo realizar parcerias na forma de convênios, por serem classificadas como entidades sem fins lucrativos.

Para conseguir o título de OSCIP, a entidade deve ser regulamentada, com base na Lei n. 9.790, de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Para que as entidades sejam

classificadas aptas, precisam adequar-se ao que estabelecem os artigos 3º e 4º, da referida Lei, nos seguintes termos:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I- promoção da assistência social;
 - II- promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
 - III- promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
 - IV- promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
 - V- promoção da segurança alimentar e nutricional;
 - VI- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
 - VII- promoção do voluntariado;
 - VIII- promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
 - IX- experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
 - X- promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
 - XI- promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
 - XII- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.
 - XIII- estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)
- Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins (Brasil, 1999).

Este refere-se à qualificação, que são critérios importantíssimos na construção das parcerias. O art. 4º diz o seguinte:

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

- I- a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;
- II- a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;
- III- a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;
- IV- a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;
- V- a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a

outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI- a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII- as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência) (Brasil, 2019).

A legislação define as áreas em que as OSCIPs são desejáveis, tais como, na cultura, educação, saúde, habitação, entre outras. Além disso, estabelecem os critérios a serem seguidos por essas instituições, devendo: constituir conselho; ter responsabilidade, impessoalidade e transparência nos seus atos; e não atuarem com fins lucrativos (BRASIL, 1999).

Estes artigos são fundamentais para entendermos a atuação do ente privado no convênio, uma vez que pode não estar ocorrendo desta forma a atuação da instituição privada, pois em alguns casos, os recursos financeiros empregados e a disposição em oferecer com qualidade o direito social à população faz com que o setor privado não cumpra esses critérios.

Cabe destacar que no parágrafo único da referida Lei, admite que servidores públicos participem do conselho ou diretoria das OSCIP, abrindo espaço para a possibilidade de que interesses se sobreponham aos interesses públicos.

Quanto às áreas sociais, a Lei n. 9.790, de 1999 permite que as OSCIP atuem na área educacional na construção de escolas, na formação pedagógica, na confecção de material didático, entre outras possibilidades.

No que concerne à questão do contrato de repasse, o documento do TCU esclarece o seguinte:

Contrato de repasse é um instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. A instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br). (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 17).

É específico quanto a quem realiza o repasse dos recursos financeiros destinados a cumprir convênios ou termos de cooperação entre as partes participantes. É importante salientar que não é apenas a Caixa Econômica que realiza esse repasse, mas também outros agentes financeiros ligados ao poder público.

Quando se refere às transferências realizadas por meio de convênios, termos de parceria ou contratos, segundo o documento do TCU, ocorre um sistema de cooperação entre a União e as entidades governamentais dos demais entes da Federação, com entidades de cunho privado ou não, com os mesmos interesses (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

Diante disso, uma forma de atender à demanda de serviços públicos é por meio de convênios e termos de cooperação, podendo ser por fundações ou não, assim como espaços de direito público ou privado. As fundações são importantes meios de atuação de agentes privados, pois estão ligadas aos grandes grupos empresariais e bancários do setor financeiro. Portanto, com anuência das leis, essas instituições estão adentrando espaços públicos e sendo financiadas com recursos públicos para realizarem as funções estatais.

Com base na CF de 1988, as fundações de direito público, transformadas em autarquias, são aquelas que existiam antes de sua promulgação, como os hemocentros e parte das universidades federais. As fundações de direito privado são amparadas em Lei autorizadora e o registro de seus atos constitutivos em cartório competente, sob o controle do poder público por meio das instituições competentes (MENDES, 2021).

Consta na CF de 1988, Art. 37, capítulo VII, da Administração Pública, seção I das disposições gerais, o seguinte dispositivo:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com **cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento**, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, n.p., grifos nossos).

Por esse dispositivo, fica autorizada a contratação de terceiros, pessoa jurídica para execução de obras, serviços, compras e alienação, mediante a submissão a processos licitatórios, desde que atendidas às exigências de qualificação técnica e econômica. Assim, a partir de 1988, a prestação de serviços pela iniciativa privada passou também a contar com a “modalidade” das parcerias, concessões, por meio de licitações, contribuindo para aumentar a influência do setor privado nas diversas áreas de atuação estatal.

Com a finalidade de atender o dispositivo legislativo supracitado, foi promulgada a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição

Federal de 1988, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Esta lei foi promulgada com o intuito de normatizar as disputas pelas ofertas dos serviços públicos, garantindo a chamada “segurança jurídica” e financeira dos contratos firmados com poder público, tendo em vista o cumprimento dos contratos/acordos.

De acordo com estudo desenvolvido pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), o convênio é entendido como um instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do ente federado, devendo ter como partícipes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública dos entes federados, ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, de projeto, atividades, serviços, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

O contrato é o ajuste firmado entre a Administração Pública e a empresa que se submeteu e venceu o processo licitatório ou outra forma de contrato. Sua finalidade é criar obrigações e direitos recíprocos entre as partes que firmam o contrato, estabelecendo os termos que devem ser cumpridos.

O acordo de cooperação é um documento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas para a consecução de finalidades específicas de interesse recíproco, com objetivo e ação específicos e atribuições definidas para os partícipes envolvidos, mediante prévia apresentação de projeto e plano de trabalho.

Diante disso, é necessário problematizar se esses termos e suas caracterizações são classificadas como formas ou medidas privatizantes, ou seja, que asseguram repasse de recursos públicos às entidades privadas e elucidam explicitamente o termo privatização.

Outro artigo importante de normatização jurídico/financeira da CF-1988 é o Art. 175, que estabelece o que segue:

Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I- o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II- os direitos dos usuários; III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL, 1988, n.p.).

O Poder Público definiu, pela Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, o regime de concessão e a permissão da prestação de serviços públicos, previsto no Art. 175, da Constituição Federal, normatizando as formas de serviços públicos permitidas, tais como: tipo de serviço,

prestação, tarifa, direitos do usuário, entre outros. Além disso, autoriza a prestação do serviço público por instituição privada, por tempo determinado, no mínimo de cinco anos e no máximo de trinta e cinco anos, selecionada por meio de processo licitatório, que permite a alocação dos riscos do projeto tanto ao governo quanto ao setor privado, e estabelece os valores dos recursos financeiros a serem gastos.

Um fato importante a ser observado é quanto à política tarifária, uma vez que a lei não assegura diretamente o “lucro”, mas fala-se em “equilíbrio econômico”, interpretado como o equilíbrio entre receitas e despesas.

Eis o que estabelece o Artigo 9º, da Lei 8.987/95:

A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, **sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.** (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se **o equilíbrio econômico-financeiro.**

§ 3º Ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a apresentação da proposta, quando comprovado seu impacto, implicará a revisão da tarifa, para mais ou para menos, conforme o caso.

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

§ 5º A concessionária deverá divulgar em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos (BRASIL, 1995, n.p., grifos nossos).

Diante disso, fica evidente o fato de a referida Lei não estabelecer lucro e, sim, apenas, garantir equilíbrio financeiro, uma vez que as empresas que realizam as PPPs ainda recebem subsídios do governo para assegurar a funcionalidade do serviço com qualidade. Além disso, a legislação permite que as empresas busquem outras formas de receitas, sendo assim assegurado no Art. 11:

No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, **a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas,** complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei. (BRASIL, 1995, n.p., grifos nossos).

Assim, constata-se a flexibilidade da legislação, ao permitir que as instituições privadas busquem outras fontes de receita, mesmo tendo firmado contrato de parcerias com o poder público, desde que comprovem que não conseguem obter “equilíbrio fiscal”. Este dispositivo

abre margem para a oferta de serviços com menor qualidade, face à busca por lucros pelas instituições privadas.

A relação pública-privada foi aprimorando-se ainda mais com a instituição da Lei Federal de Nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, instituindo e disciplinando o “Termo de Parceria”. Observa-se que o destaque fica na qualificação da pessoa jurídica como organização de interesse público sem fins lucrativos, ou seja, assegura que pessoas jurídicas, com histórico de serviços e que visam à obtenção de lucros, possam atuar em atividades de interesse público. Desta feita, a Lei caracteriza sem fins lucrativos aquelas instituições que não redistribuem os lucros, dividendos ou outras formas de provento entre os associados.

Além disso, a Lei Nº 9.790/99 define as características de organizações de interesse público, ao mesmo tempo, proíbe que determinadas instituições abram margem para sua atuação na área determinada como de interesse público, conforme consta no Art. 3º. A qualificação instituída pela referida Lei deve observar, em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das organizações. Ademais, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, aquelas cujos objetivos sociais tenham, pelo menos, uma das seguintes finalidades:

- I- promoção da assistência social;**
- II- promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;**
- III- promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;**
- IV- promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;**
- V- promoção da segurança alimentar e nutricional;**
- VI- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII- promoção do voluntariado;
- VIII- promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX- experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X- promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI- promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- XII- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.
- XIII- estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (BRASIL, 1999, n.p., grifos nossos).

Entretanto, a Lei nº 9.790/99 precisava de regulamentação, o que veio a ocorrer no mesmo ano, por meio do Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999, que dispõe sobre a

qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, instituindo e disciplinando o Termo de Parceria. Além disso, assegurou o controle das entidades de interesse público no que se refere ao repasse de recursos financeiros públicos.

Assim, no Art 4º consta:

Art. 4º Atendido o disposto no art. 3o, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre:

I- a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;

II- a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;

III- a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

IV- a previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social da extinta;

V- a previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação instituída por esta Lei, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos desta Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social;

VI- a possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação;

VII- as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;

c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

Parágrafo único. É permitida a participação de servidores públicos na composição de conselho ou diretoria de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência). (BRASIL, 1999, n.p., grifos nossos).

Desta feita, o Artigo 4º da Lei 9.709/1999 sinaliza para os critérios que as entidades precisam seguir para se tornarem OSCIP e assim poderem estabelecer termos de cooperação com o Estado, dentre eles, constituir conselho e ter ética na sua composição. Entretanto, permite a participação de servidores públicos no conselho ou diretoria das organizações, o que

estabelece a possibilidade de prevalecer interesses particulares em detrimento do interesse público

Outra Lei importante na efetivação das parcerias público privadas é a Lei Federal Nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como marco legal das Parcerias Público Privadas, pois institui normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Esta Lei amplia o modelo de concessão nos seguintes termos:

[...] para viabilizar empreendimentos públicos que não seriam economicamente viáveis apenas pela cobrança de tarifas dos usuários, o poder público passa a ser responsável, em parte ou no todo, pelo pagamento ao privado de um montante que remunere tanto os investimentos realizados quanto sua operação (FERNANDEZ et al., 2018, p. 20).

Esta forma fez com que ocorresse o pagamento diretamente pelo poder público ao setor privado, mediante o qual se autorizaram determinados serviços aos usuários sem pagamento direto.

No que concerne às normativas para organização das licitações para Parcerias Públicas-Privadas e aos tipos de concessão administrativa ou patrocinada são definidas no Art. 2º da Lei n. 11.079/2004, que cita:

Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL, 2004, n.p.).

É importante destacar o quanto a Lei n. 11.079/2004 assegura aportes “financeiros” às PPPs, conforme consta no Art. 23:

Art. 23. Fica a **União autorizada a conceder incentivo**, nos termos do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, instituído pela Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, **às aplicações em fundos de investimento, criados por instituições financeiras, em direitos creditórios, provenientes dos contratos de parcerias público-privadas.** (BRASIL, 2004, n.p., grifos nossos).

Outro marco importante, acerca do fortalecimento das Parcerias Público-Privadas por meio das OS, OSCIP, é a Lei Federal de Nº. 13.019/2014, modificada pela Lei Nº 13.204/2015, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público, mais

conhecido como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Esta Lei ratifica medidas de reformulação do Estado, reordenando o repasse de responsabilidades, antes exclusivas do Estado, autorizando o compartilhamento com a iniciativa privada. Esta regulamentação tem a finalidade de aperfeiçoar as bases jurídicas e institucionais das PPPs, das OS e OSCIPs e a relação com o Estado.

É importante destacar que a legislação que regulamenta a MROSC não prevê que as organizações da sociedade civil obtenham lucro, uma vez que são de caráter sem fins lucrativos. Destaca-se que no Art. 2º, da Lei n. 13.204/15, as entidades da sociedade civil são caracterizadas como: a) privadas sem fins lucrativos; b) cooperativas; e c) religiosas.

Quanto à conceituação de “parceria”, a Lei n.º 13.204/15, parágrafo III, estabelece que:

[...] parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projetos expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (BRASIL, 2015, n.p.).

Destaca-se a informação sobre a “parceria” que deve ser de cooperação e responsabilidades mútuas, ou seja, assumidas tanto pelo setor privado quanto pelo ente público. Aqui fica claro que, os convênios, por tratarem de uma forma de repasse de recursos que prevê tanto ações estatais quanto com as entidades sem fins lucrativos, essas PPPs podem ser mais adequadas ao termo privatização.

Outro fator que consta na referida Lei é o da transparência e controle dos contratos e convênios, requerendo a publicização dos atos. Quanto a isso, a Lei n. 13.204/15, no Art. 10, estabelece que “[...] a administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento” (BRASIL, 2015, n.p.). Desta feita, ainda que isso seja uma exigência, observa-se que nem sempre é obedecido, uma vez que os contratos não estão em sites e nem disponibilizados à população.

Quanto à responsabilidade de transparência do setor privado à referida Lei, no Art. 11º, define-se que “[...] a organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de sua sede social e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública” (Lei n. 13.204/15, Art. 11º) (BRASIL, 2015, n.p.).

Assim, é dever das organizações da sociedade civil divulgarem os dados do contrato, embora não seja cumprido pela maioria, que não tem sites que divulguem esses dados de convênios, principalmente os da área da educação.

Outro fator importante encontra-se no parágrafo único, da Lei n. 13.204/15, nos seguintes termos:

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I- data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II- nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;

III - descrição do objeto da parceria

IV- valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V- situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

VI- quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) (BRASIL, 2014-2015, n.p., grifos nossos).

Como pode ser constatado, a legislação prevê as informações mínimas que devem ou deveriam constar nos sites das OS e OSCIPs partícipes das Parcerias Público-Privadas para serem acessadas e controladas pela sociedade, incluindo as datas e valores monetários envolvidos, entretanto, parece que isso não é seguido à risca.

Em síntese, essas são as principais legislações promulgadas pelo Governo Federal para normatizar e incentivar a criação de PPPs, com sucesso, tendo em vista que a “sofisticação” ou “aprimoramento” do arcabouço jurídico tem contribuído para aumentar o quantitativo de PPPs e a ressignificação efetiva da oferta e do financiamento dos serviços públicos.

2.2 - O PROCESSO DE INDUÇÃO DAS PPPS NO BRASIL

A partir da CF de 1988, as reformas do Estado, entre outras medidas implementadas pelo poder público, legitimaram o setor privado e permitiram a apropriação do Fundo Público pelos grupos econômicos de diversas áreas, sobretudo os da educação privada. Esse projeto foi fortalecido pelos marcos normativos de âmbito nacional das PPPs com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos.

A Educação sendo uma área importantíssima para o desenvolvimento do país, seja pelo aspecto econômico ou social, as PPPs têm sido utilizadas, tanto pela União quanto pelos estados e municípios, de modo que a execução de vários programas e projetos educacionais têm ocorrido em parceria com instituições de cunho privado/empresarial, como o Instituto Unibanco (IU), o Instituto Ayrton Senna (IAS), a Fundação Roberto Marinho (FRM), a Fundação Lemann, entre outras.

Todavia, é importante chamar atenção para à “incompatibilidade” ou “antagonismo” entre os princípios fundantes das instituições empresariais (gestão empresarial, competitividade, redução de custo, lucro) e os da educação pública (gestão democrática, solidariedade, qualidade, direito).

Desta feita, estabelecer parcerias entre instituições cujas razões sociais são incompatíveis representa a subsunção da educação pública à lógica e métodos empresariais, sob o argumento neoliberal de que a instituição pública é incapaz de atender à demanda com qualidade. Para legitimar esse discurso, há uma inversão na interpretação dos problemas educacionais que são vistos tão somente como sendo de “gestão”, negando a insuficiência de recursos financeiros, a desvalorização dos profissionais da educação, entre muitos outros fatores.

Quanto à afirmação da narrativa de que a adoção da lógica de gestão empresarial na educação pública ser uma estratégia promissora, Freitas (2016) comenta que:

O modelo de gestão considerado eficaz é o da iniciativa privada, cujo centro está baseado em controle e responsabilização, ou seja, em processos de fixação de metas objetivas submetidas à avaliação e divulgação, associadas a prêmio ou punição, na dependência dos resultados obtidos. Os supostos básicos do seu bom funcionamento são o controle gerencial e a concorrência sob as leis do mercado. Na área pedagógica, esse modelo alinha objetivos de aprendizagem previamente definidos com o processo de ensino e com a avaliação sistemática e frequente desses objetivos. (FREITAS, 2016, p. 138).

O autor esclarece sobre o tipo de gestão que o setor privado considera eficiente e “vende” para as escolas, entretanto, um dos princípios que rege a educação nacional é o da gestão democrática, incompatível com os mecanismos de gestão desenvolvidos nas instituições empresariais, que tem como foco o controle, a responsabilização, a expropriação, o lucro.

A gestão democrática com a participação de todos da comunidade é um dos princípios constitucionais da Educação. Santos (2014) é categórica ao afirmar que, com a promulgação da CF de 1988, abriu-se a possibilidade de democratização no interior da escola por meio dos recursos que seguem:

[...] eleições para o provimento de cargo de diretor, construção coletiva do projeto político-pedagógico, criação de órgãos colegiados escolares, autonomia para tomar decisões administrativas, financeiras e pedagógicas, considerando-se os interesses da comunidade escolar, em benefício da melhoria da qualidade do ensino (SANTOS, 2014, p. 463).

Esses mecanismos conjuntamente constituem a essência do processo de gestão democrática na Educação e que devem estar presentes em todas as instituições educacionais, porém, com a instituição de convênios com instituições empresariais, por meio de PPPs, esses

recursos de participação não são garantidos nas escolas, uma vez que a gestão é baseada na competitividade e visa aos resultados e controle das ações.

Para Peroni e Caetano (2015), a relação entre poder público e o setor privado decorreu das mudanças socioeconômicas legitimadas com medidas que redefiniram as funções do Estado e possibilitam a efetivação desse tipo de arranjos assegurados por meio de representantes dos grandes grupos empresariais que atuam por dentro do Estado, seja no parlamento ou nos movimentos sociais. Assim, o poder desses grupos em fazer aprovar seus interesses parece independe exclusivamente de governos, espalhando-se para outras esferas e complexificando-se, fazendo com que a “condensação de forças” no Estado faça valer a “lei do mais forte” e permita a “ilegalidade”, tal como advertido por Mézaros (2015).

Os contratos firmados na educação variam, indo da compra de “pacotes educacionais”, materiais apostilados, até a efetivação de projetos de gestão organizados por instituições sem ou com fins lucrativos, a exemplo do Instituto Ayrton Senna, Instituto Itaú, Instituto Natura, Fundação Roberto Marinho, Fundação Lemann, “[...] entre outras que estão cada vez mais organizadas em uma espécie de rede educacional, o que se tem entendido como “mercantilização da educação brasileira pública” (PERONI; CAETANO, 2015, p. 338).

Assim, é importante esclarecer que essas organizações fazem parte do chamado terceiro setor, e se apresentam como qualificadas para alcançar os objetivos públicos, sobretudo nas áreas sociais, organizando-se em ONGs, OSC e OSCIP.

A ONG é um termo utilizado para caracterizar entidades do terceiro setor, sem fins lucrativos, para atuarem em áreas de interesse público, como meio ambiente, educação, social e cultura. As OSC são ramificações das ONGs, mas previstas em lei do marco regulatório das OSC. São entidades da sociedade civil e podem fazer parcerias com os entes públicos, estabelecendo relações com a sociedade e governos. A OSCIP é uma forma de organização que atende as condicionalidades impostas pelo poder público, dentre as quais, ser uma entidade sem fins lucrativos a partir de certificação, podendo receber diretamente recursos públicos.

Esses tipos de instituições têm crescido bastante no Brasil, realizando parcerias nas mais diversas cidades, capital e interior, intituladas de “sem fins lucrativos” para acessar os recursos públicos, coordenar programas e projetos educacionais e influenciar no desenvolvimento das políticas públicas.

Os problemas existentes na educação brasileira, como os relacionados à falta de infraestrutura adequada, de materiais pedagógicos, de laboratórios de informática impactam diretamente na qualidade do ensino ofertado. Esse cenário problemático é causado sobretudo

pela insuficiência de recursos financeiros destinados pelo poder público para financiar a educação pública.

De acordo com dados do INEP (2019), as matrículas da educação básica das redes públicas de ensino corresponderam a 85%, mas a tomada de decisão no âmbito do Estado não tem sido na direção de fortalecer a educação pública, pela via do financiamento adequado e sim estabelecendo parcerias com instituições privadas de origem empresarial ou financeira, cuja finalidade é a venda de serviços e não a garantia de direitos.

Sobre isso, Di Pietro (2008) afirma que o Estado mantém a titularidade do bem público, entretanto, transfere a sua execução de serviços para o ente privado, ou seja, sua função restringe-se a estabelecer as regras nem sempre cumpridas, conforme dita o ideário neoliberal, e repassa a execução da gestão e dos projetos para as entidades privadas que passam a ter o controle das ações do “chão da escola”, introduzindo a lógica de mercado nas relações educacionais. Enfim, como observado por Peroni (2018), as reformas recorrentes do Estado reorganizam “[...] as fronteiras entre o público e privado, materializando-se das mais diferentes formas na educação básica pública.” (PERONI, 2018, p. 212).

Assim, com as PPPs e as possibilidades de flexibilidade da modalidade de contratos, o Estado se mantém como detentor do bem público, mas repassa a execução dos serviços para o setor privado, abrindo espaços para a privatização de diversas formas, como relatado a seguir:

Em nossas pesquisas sobre o tema, constatamos várias formas de privatização do público: ou através da alteração da propriedade, ocorrendo a passagem do estatal para o Terceiro Setor ou privado; ou através de parcerias entre instituições públicas e privadas com ou sem fins lucrativos, em que o privado acaba definindo o público; ou, ainda, aquilo que permanece com a propriedade estatal, mas passa a ter a lógica de mercado, reorganizando principalmente os processos de gestão e redefinindo o conteúdo da política educacional. (PERONI, 2018, p. 213-214).

A autora é categórica ao apresentar a privatização decorrente dos contratos da relação público-privada na educação brasileira, em que há transferência da propriedade estatal para a privada de forma indireta, comprometendo a democratização da educação.

Para Peroni (2018, p. 214-215), a privatização da educação ocorre via sujeitos e processos, conforme o argumento que segue:

Trata-se de sujeitos individuais e coletivos que estão cada vez mais organizados, em redes do local ao global, com diferentes graus de influência e que **falam de diferentes lugares: setor financeiro, organismos internacionais, setor governamental**. Algumas instituições têm fins lucrativos e outras não, ou não claramente, mas é importante destacar que entendemos as redes como sujeitos (individuais e coletivos) em relação, com projeto de classe. (grifos nossos).

Um dos complicadores da execução dos serviços públicos pela iniciativa privada na educação diz respeito à fragilidade de controle interno, externo e social sobre o que vem sendo praticado, conforme advertido por Peroni (2018, p. 220):

Quando a execução ocorre por parte do setor privado, com financiamento público, observamos que, apesar do poder público ter alguma regulação, na prática, muitas vezes não há fiscalização, ou há o entendimento de que é melhor garantir o funcionamento precário do que fechar e deixar a população desassistida (PERONI, 2018, p.219).

[...]

Verificamos que, apesar de uma das justificativas de repassar ao setor privado ser a **racionalização de recursos**, o poder público, em alguns processos, **diminui custos para as populações mais vulneráveis**, como as creches, a educação de jovens e adultos mas, por outro lado, contrata assessorias e parcerias e compra produtos privados que oneram em muito o orçamento, como é o caso estudado no grupo da assessoria com o grupo McKinsey.

A autora expõe a fragilidade do controle das ações realizadas pelas entidades privadas e a falácia da racionalização na utilização de recursos financeiros, e que, conseqüentemente, a redução dos gastos vai incidir nas áreas das populações mais vulneráveis e nas etapas importantes da educação básica, como a educação infantil e EJA. Entretanto, o poder público contrata empresas para assessorarem suas ações a preços altíssimos.

Outro ponto a ser destacado é quanto à influência dos organismos internacionais no direcionamento das políticas públicas educacionais, tendo em vista uma maior participação do empresariado na tomada de decisão e na execução das demandas educacionais. Segundo Freitas (2018, p. 10), está ocorrendo “[...] no interior de um movimento global de reforma da educação que pede mais padronização testes e responsabilização (accountability) na educação.”

A Tabela 1 apresenta o quantitativo de instituições sem fins lucrativos conveniadas com o poder público no Brasil, nos anos de 2010, 2013, 2016 e 2020.

Tabela 1 - Número de escolas por estado e número de convênio de entidades privadas com o poder público (convênio com rede municipal, convênio com rede estadual) no Brasil 2010, 2013, 2016 e 2020.

Tabela 1 - Número de escolas por estado e número de convênio de entidades privadas com o poder público (convênio com rede municipal, convênio com rede estadual) no Brasil 2010, 2013, 2016 e 2020

UF	2010	Perc/Bra. 2010	2013	Perc/Bra. 2013	2016	Perc/Bra. 2016	2020	Perc/Bra 2020	% 2010-2020
Roraima	7	0,1	12	0,1	16	0,2	13	0,2	86
Distrito Federal	65	0,7	77	0,9	97	1,1	119	1,8	83
São Paulo	2.401	26,2	2.640	29,5	2.857	33,8	3.264	49,1	36
Maranhão	371	4,0	419	4,7	473	5,6	292	4,4	-21
Rio Grande do Sul	916	10,0	928	10,4	765	9,0	676	10,2	-26
Goiás	247	2,7	244	2,7	247	2,9	176	2,6	-29
Alagoas	60	0,7	56	0,6	47	0,6	40	0,6	-33
Mato Grosso do Sul	117	1,3	121	1,4	105	1,2	71	1,1	-39
Minas Gerais	1.394	15,2	1.307	14,6	1.191	14,1	796	12,0	-43
Tocantins	27	0,3	24	0,3	15	0,2	13	0,2	-52
Bahia	438	4,8	489	5,5	413	4,9	209	3,1	-52
Espírito Santo	55	0,6	47	0,5	35	0,4	26	0,4	-53
Pará	62	0,7	63	0,7	44	0,5	27	0,4	-56
Pernambuco	281	3,1	329	3,7	284	3,4	116	1,7	-59
Rio de Janeiro	791	8,6	727	8,1	619	7,3	312	4,7	-61
Paraná	803	8,8	514	5,7	431	5,1	273	4,1	-66
Santa Catarina	370	4,0	315	3,5	324	3,8	124	1,9	-66
Sergipe	44	0,5	43	0,5	31	0,4	12	0,2	-73
Rondônia	50	0,5	35	0,4	31	0,4	11	0,2	-78
Acre	5	0,1	1	0,0	2	0,0	1	0,0	-80
Ceará	207	2,3	172	1,9	127	1,5	40	0,6	-81
Amazonas	41	0,4	46	0,5	24	0,3	5	0,1	-88
Amapá	28	0,3	23	0,3	19	0,2	3	0,0	-89
Mato Grosso	108	1,2	86	1,0	93	1,1	11	0,2	-90
Paraíba	75	0,8	76	0,8	63	0,7	7	0,1	-91
Rio Grande do Norte	107	1,2	78	0,9	45	0,5	9	0,1	-92
Piauí	92	1,0	72	0,8	61	0,7	2	0,0	-98
Brasil	9162		8944		8459		6648		-27

Fonte: elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP (2010-2020).

De acordo com dados evidenciados na Tabela 1, percebe-se que as escolas em regime de convênio, com ou sem fins lucrativos, estão presentes em todos os estados do Brasil. É possível observar também a redução no quantitativo de escolas privadas conveniadas com o poder público. No Estado do Pará, a redução percentual de escolas conveniadas entre 2013 e 2020 correspondeu a 56%.

Outro dado importante de destaque, apresentado na Tabela 1, refere-se ao fato de que em apenas três estados houve crescimento desse tipo de escola, quais sejam: Roraima, em que o aumento percentual foi de 86%; Distrito Federal, de 83%; e São Paulo, de 36%.

Destaca-se que esse quantitativo de instituições recebe recursos do FUNDEB e das receitas próprias de estados e municípios. De acordo com Salvador (2010), as duas principais estruturas jurídicas autorizadas pela legislação brasileira a receber recursos públicos são as instituições privadas sem fins lucrativos, as OSC. Na LDB 9.394/96, também está previsto o repasse de recursos financeiros às entidades sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais, categorizadas, a partir de 2019, como instituições comunitárias que podem também ser privadas com fins lucrativos.

Portanto, o fato de o quantitativo de escolas conveniadas ter sido reduzido na maioria dos estados pode decorrer da nova classificação dos entes privados na educação estatal.

Em síntese, neste Capítulo ficou evidente que o aparelho estatal estimula as Parcerias Público-Privadas e legitima a materialização desse projeto por meio de alterações nos marcos normativos, garantindo segurança jurídica às instituições privadas. O estímulo às PPPs ocorre pela possibilidade da execução de programas de governo, por categorizadas como do terceiro setor.

Essas ações vão ao encontro do que estudiosos chamam de expansão do ideário do capital na esfera pública, que busca adentrar os espaços por meio de instituições ligadas ao terceiro setor para praticarem “filantropia”, cuja real intenção é acessar o fundo público para financiar seus projetos privativos, que enfraquecem o ideário público e comprometem o avançar da garantia dos direitos sociais.

CAPÍTULO III -

3. A POLÍTICA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO DO ESTADO DO PARÁ NO CONTEXTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Neste capítulo, analisa-se o financiamento da educação básica da rede estadual de ensino do Pará, na perspectiva de contextualizar a política de financiamento da educação brasileira, em especial da rede estadual de ensino do Pará, com o intuito de avaliar o repasse de recursos financeiros a entidades privadas por meio da relação público-privada entre SEDUC e escolas em regime de convênio.

Inicialmente, realizou-se a caracterização da rede estadual do Pará no que concerne ao financiamento, número de matrículas, gasto aluno, e destacar o quantitativo de escolas privadas que funcionam em regime de convênio.

No segundo tópico, será abordado sobre a legislação que efetiva as Parcerias Público-Privadas (PPPs) nas diversas áreas de atuação do Estado, tendo em vista perceber como o Estado do Pará vai ao encontro ao que é desenvolvido nacionalmente.

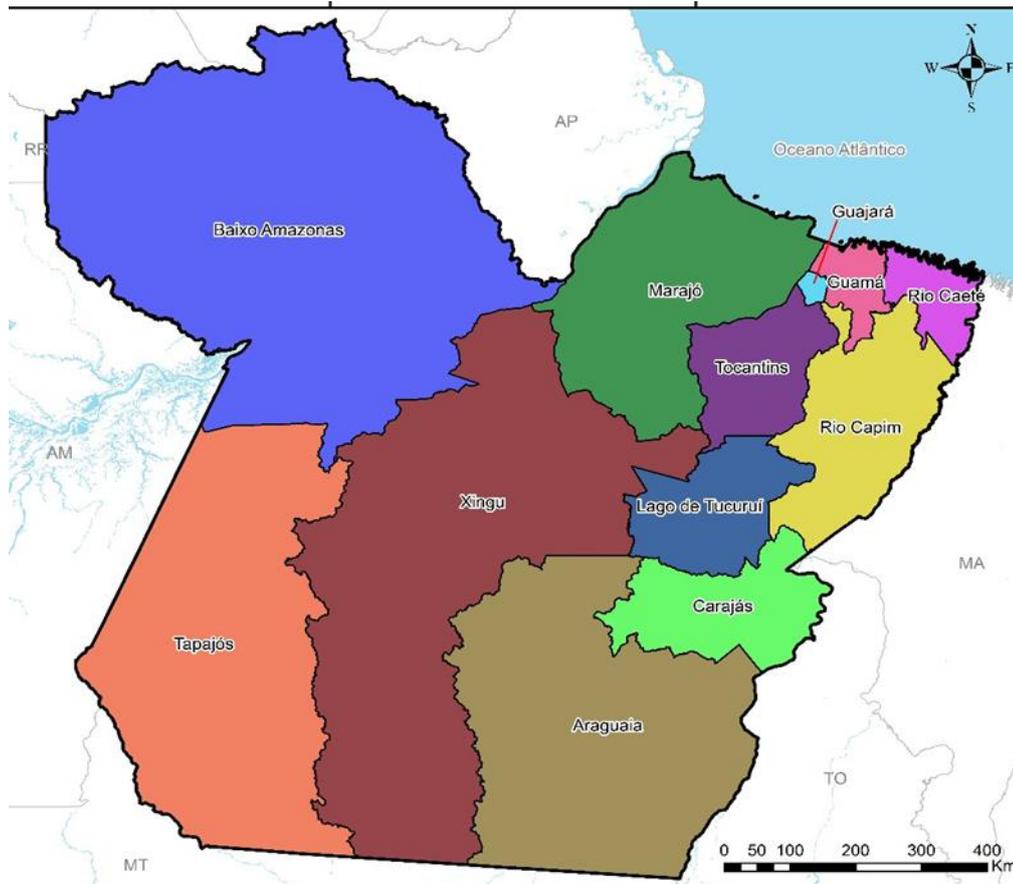
No terceiro tópico, será abordado os convênios realizados entre a SEDUC e as instituições sem fins lucrativos. Tendo em vista perceber como está sendo estes convênios, quais as demandas que estão sendo supridas por meio de determinados convênios, quais instituições que realizam contratos com a Secretaria de Educação do Pará e seu financiamento.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

O Estado do Pará está localizado na Região Norte do Brasil e possui uma rica diversidade geográfica, cultural e econômica. O Pará é conhecido por sua extensa área territorial, O Pará é rico em recursos naturais, abrigando uma parte significativa da Floresta Amazônica. A região é também conhecida por seus rios, como o Rio Amazonas e o Rio Tocantins, que desempenham um papel vital na navegação e na economia local.

O estado do Pará é o segundo maior em extensão territorial da Região Norte, com a maior população e o maior PIB regional, o que o torna um território estratégico para o desenvolvimento regional e a relação com a integração nacional. Destaca-se pelas riquezas naturais, em florestas, fauna, flora, mineral e hídrico. Elementos importantes para o desenvolvimento econômico. A Figura 2 mostra-se a extensão territorial do Pará e a sua divisão administrativa, por região.

Figura 2 - Mapa do estado do Pará



Fonte: Fapespa ([s.d.]).

A ocupação do território que hoje corresponde ao estado do Pará só se consolidou em 1616, a partir da fundação do Forte do Presépio. O local foi batizado mais tarde de Forte do Castelo e está localizado na baía de Guajará. O processo de ocupação do estado foi iniciado pelos moradores do bairro da Cidade Velha ou Centro Histórico.

Segundo dados da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA), em 2020, o número de habitantes do estado do Pará era de 8.777.124. Sua extensão territorial é de 1.247.954,320 km². É formado por 144 (cento e quarenta e quatro) municípios.

Quanto aos limites territoriais, o Pará está localizado no centro-leste da Região Norte. Tem ao norte o Suriname e o Amapá; a leste o Maranhão e Tocantins; ao Sul, Mato Grosso; a nordeste, o Oceano Atlântico; e a noroeste, Guiana e Roraima.

O estado do Pará é formado por 12 (doze) Regiões de Integração (RIs). Esta estrutura de organização foi pensada pelo governo do Pará, com o objetivo de aproximar os municípios por localização geográfica, de modo que busca melhorar a gestão administrativa estadual devido aos municípios estarem próximos de distância.

No Quadro 2 apresenta-se o nome da Região de Integração (RI) e seus respectivos quantitativos de municípios.

RI	Qtd. Municípios
Marajó	17
Rio Capim	16
Araguaia	15
Rio Caeté	15
Baixo Amazonas	13
Carajás	12
Tocantins	10
Xingu	10
Lago de Tucuruí	7
Tapajós	6
Guajará	5

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Fapespa ([s.d.]).

A economia do Estado é diversificada, embora sua predominância seja na agricultura e na mineração. No início do processo de ocupação, exploradores que chegavam ao Pará vinham em busca de sementes de guaraná, pimenta e urucum. Foi a partir do Século XVII que houve avanços significativos nas áreas das lavouras de arroz, cacau, café, cana-de-açúcar, tabaco e, ainda, na pecuária. Em seguida, ocorreu estagnação econômica e o crescimento retornou a partir do final do Século XIX, com a exploração da borracha, que contribuiu para a retomada do crescimento econômico.

A partir do final do ciclo da borracha, no estado do Pará, além da agricultura e pecuária, a mineração passou a desempenhar um papel importante no setor econômico, em especial na região de Carajás, nos municípios de Canaã dos Carajás, Eldorado dos Carajás e Parauapebas. O estado do Pará possui uma bacia hidrográfica que chega a 1,2 milhão de km², cuja grande maioria da extensão pertence ao rio Amazonas. Além disso, tem os principais afluentes do Amazonas, que são os rios Tapajós, Xingu, Tocantins, Trombetas, Maicuru, Paru e Jari.

Parte do seu território comporta a Ilha de Marajó, considerada a maior ilha fluvio-marítima do mundo, cercada pelos rios Amazonas, Tocantins e pelo Oceano Atlântico.

De acordo com dados da Fapespa (2021), o Produto Interno Bruto (PIB) do Pará, em 2020, correspondeu a R\$ 215,9 bilhões, ocupando a 10^a posição no país e primeira na Região

Norte. Quanto ao PIB per capita do Pará, que foi de R\$ 24.847, em 2020, apresentou aumento de 19,8% em comparação aos R\$ 20.735 de 2019. O Estado manteve a 16^a posição no ranking do PIB per capita entre as Unidades Federativas (UFs).

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é composto por: Renda: padrão de vida medido pela Renda Nacional Bruta per capita; Saúde/Longevidade: vida saudável e longa, medida pela expectativa de vida; e Educação: acesso ao conhecimento medido pela média de anos de educação de adultos e expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar. O IDH do estado do Pará é 0,646, classificado como médio e situado abaixo da média nacional, ocupando a posição 16º no ranking nacional.

3.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL E AS NORMATIVAS DA RELAÇÃO PÚBLICO- PRIVADA DO GOVERNO DO PARÁ (2010-2020)

O Estado do Pará não está desconectado do que ocorre em nível nacional e internacional, de modo que as influências dos organismos externos afetam às políticas públicas locais, principalmente na área da educação, como mostram os estudos de Monteiro e Mesquita (2022), Vale (2022) e Ceccon (2018), no que concerne às parcerias e convênios com várias entidades privadas no contexto educativo do Pará.

Quanto à estrutura administrativa, o sistema de educação do Estado do Pará foi regulamentado no ano de 1998, pela Lei n. 6.170, de 15 de dezembro de 1998, no governo de Almir Gabriel (PSDB), tendo como atribuição manter:

- I- instituições de educação básica e superior criadas e mantidas pelo Poder Público Estadual;
- II- as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público Municipal;
- III- as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- IV- a Secretaria de Estado de Educação, como órgão executivo;
- V- o Conselho Estadual de Educação, como órgão normativo, consultivo e deliberativo;
- VI- as instituições de educação básica criadas e mantidas pelo Poder Público dos Municípios que não criarem seu próprio sistema;
- VII- as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, situadas nos Municípios que não criarem seu próprio sistema (Pará, 1998, n.p.).

Posteriormente, a Lei n. 6.170, de 15 de dezembro de 1998. Foi alterada pela Lei n. 7.017, de 24 de julho de 2007, no governo de Ana Julia Carepa do (PT), criando a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTET), porém, ainda contava apenas com escolas profissionalizantes do estado, não tinha sob sua responsabilidade o ensino superior e outras etapas.

A Lei n. 7.017/2007 expõe no Art. 1º a criação da nova secretaria vinculada à administração estadual: “Art. 1º Fica criada a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e

Educação Técnica e Tecnológica - SECTET, órgão integrante da administração direta do Estado (Pará, 2007, n.p.)”.

A finalidade da nova secretaria é atuar no desenvolvimento tecnológico, como avaliar e implementar ações de pesquisa no âmbito estadual de educação, de modo que sua finalidade é exposta no capítulo II, Art. 2º que expõe o seguinte:

Art. 2º A Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica - SECTET, tem por finalidade planejar, coordenar, formular e acompanhar a política estadual de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, bem como promover, apoiar, controlar e avaliar as ações relativas ao desenvolvimento e ao fomento da pesquisa e à geração e aplicação de conhecimento científico e tecnológico no Estado do Pará (Pará, 2007, n.p.).

Percebe-se que a nova secretaria tem finalidade de planejar ações voltadas para a questão econômica, fomentar e aplicar conhecimentos científico e tecnológico, ou seja, para promover ações no âmbito da pesquisa e desenvolvimento, foi necessário criar uma secretaria que realize ações específicas para tal.

Quanto à organização no capítulo III, Art. 4º, define-se a estrutura da secretaria:

Art. 4º A Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica - SECTET, tem a seguinte estrutura organizacional:

I- Conselho Estadual de Ciência, Tecnologia e Educação Técnica e Tecnológica CONSECTET;
 II- Secretário de Estado;
 III- Gabinete do Secretário; IV - Núcleos;
 V- Diretorias;
 VI- Coordenadorias;
 VII- Gerências (Pará, 2007, n.p., grifos nossos).

A nova secretaria, que desmembrou algumas ações que eram da SEDUC, agora, possui ações voltadas ao desenvolvimento econômico, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, de modo que o conselho é que vai determinar as ações que serão desenvolvidas pela SECTET.

Com o passar dos anos, a SECTET passou por nova mudança, na gestão de Simão Jatene (PSDB), com o intuito de “melhorar” e “ampliar” ainda mais as ações da Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico.

A nova alteração ocorreu pela Lei n. 8.096, de 1º de janeiro de 2015, nos governos de Simão Jatene (PSDB). Esta Lei reorganizou várias secretarias do poder público estadual, desconcentrando as ações estatais e aumentando o número de secretarias do Estado do Pará.

Quanto ao objetivo da reestruturação das secretarias da administração pública estadual, tem-se como objetivo o exposto no inciso 1º, do Art. 1º, que trata o seguinte:

§ 1º O Poder Executivo, na realização dos objetivos, **com observância às diretrizes de equilíbrio fiscal e financeiro, adotará o modelo de governança por resultados,**

na busca contínua da qualidade do gasto, eficiência da gestão e de melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas da sociedade para o desenvolvimento integrado do Estado (Pará, 2015, n.p., grifos nossos).

Percebe-se que as mudanças ocorrem sob orientação econômica e modelos de gestão, aquela de mercado, voltada para resultados, eficiência, ou seja, na racionalização de gastos com a melhoria da gestão. Um ponto é quanto a dar ênfase nas prioridades estratégicas da sociedade, porém, não cita quais são as áreas principais.

Posteriormente, a Lei n. 9.104, de 14 de julho de 2020, alterou novamente a estrutura organizativa da SEDUC, reorganizando as secretarias e desconcentrando as de ensino profissional e ensino superior, antes vinculados à SEDUC, que são transferidas para a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECTET).

O artigo a ser destacado quanto às alterações ocorridas por esta Lei segue:

Art. 8º O Sistema Estadual de Ensino compreende:

...

...

IV - as Secretarias de Estado de Educação e de Ciência, Tecnologia e Educação Superior, Profissional e Tecnológica, como órgãos executivos, em relação à oferta educacional geral e à oferta educacional na modalidade Educação Profissional e Tecnológica, respectivamente (Pará, 2020, n.p., grifos nossos).

É importante salientar que os profissionais que integram a nova secretaria fazem parte do Conselho Estadual de Educação, pois, no Art. 13, inciso 1º, consta:

§ 1º O Conselho Estadual de Educação é constituído de 19 (dezenove) membros, sendo os **Secretários de Estado de Educação e de Ciência, Tecnologia e Educação Superior, Profissional e Tecnológica membros natos, com 4 (quatro) educadores de notório saber e experiência comprovada na área educacional, de livre indicação do Governador do Estado**, e os demais 13 (treze) membros representando: [...] (Pará, 2020, grifos nossos).

Destaca-se a importância dos membros desta secretaria na composição do Conselho Estadual de Educação, órgão que regulamenta o ensino no Estado do Pará, bem como a influência do executivo na indicação de membros para tal conselho.

Outra mudança importante diz respeito às atribuições das secretarias (Art. 3º), nos seguintes termos:

Art. 3º São funções básicas da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Educação Superior, Profissional e Tecnológica:

...

...

IV - participar de fóruns e conselhos que definam incentivos aos setores produtivos, à ciência, à tecnologia e à educação superior, técnica e tecnológica;

...

XVI - gerir os fundos estaduais pertinentes à Ciência e Tecnologia, assim como aqueles que lhe forem destinados para a manutenção educacional, oriundos do

tesouro estadual, de outras fontes, incluindo recursos federais que lhe sejam destinados, e/ou verbas originárias de outros órgãos da Administração Pública Estadual, respeitadas as legislações e normas específicas acerca dos instrumentos de parceria celebrados pelo Poder Público para fins de destinação de recursos. XVII - planejar, coordenar, formular e acompanhar a Política Estadual de Educação Superior, Profissional e Tecnológica, sem prejuízo do disposto no art. 1º, da Lei nº 5.747/93 e do art. 282 da Constituição Estadual;
XVIII - fomentar a expansão da oferta de cursos superiores e de educação profissional e tecnológica no Estado do Pará (Pará, 2020, n.p., grifos nossos).

Destaca-se que uma das atribuições desta secretaria é captar novas fontes de recursos para complementar os oriundos das receitas de impostos, tendo em vista que parte das despesas da Universidade do Estado do Pará (UEPA) é paga com os recursos de MDE. Esta atribuição abre espaço para acessar outras fontes de receita para financiar a educação, assim como para a manutenção e renovação das Parcerias Público-Privadas.

Quanto à Universidade Estadual do Pará (UEPA), o Art. 6º, da Lei n. 9.104/2020, estabelece que:

A Universidade do Estado do Pará, antes vinculada à Secretaria de Estado de Educação, nos termos do art. 5º, inciso XII, da Lei nº 8.096, de 1º de janeiro de 2015, passa a estar vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Superior, Profissional e Tecnológica, nos termos do art. 5º, inciso XVII, da Lei nº 8.096, de 2015, sem prejuízo do disposto no art. 1º, da Lei nº 5747/93 e do art. 282 da Constituição Estadual (Pará, 2020, n.p.).

Além destas alterações na estrutura administrativa das secretarias, as normativas estabelecidas pela legislação que assegura a expansão dos convênios e parcerias com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, são reveladoras da política educacional dos governos no período de 2010 a 2020.

No Quadro 4, são apresentados os dispositivos legais que regulamentam a política estadual do Pará de abertura da prestação dos serviços educacionais públicos pela iniciativa privada, ratificando a assertiva de que o Estado do Pará acompanha a política mais ampla que favorece a inserção da lógica privatista no espaço público.

Destaca-se que no Quadro 4 são apresentadas algumas leis e decretos mais significativos na explicitação do objeto de estudo.

Quadro 3 - Legislações que versam sobre parcerias público-privada no Estado do Pará

Lei	Conteúdo
Lei Estadual do Pará n. 7.649, de 24 de julho de 2012	Dispõe sobre normas de licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências.
Decreto Estadual do Pará n. 713, de 1º de abril de 2013	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPPs/PA) e regulamenta o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Pará - CGP/PA, para a gestão dos contratos e procedimentos necessários para a contratação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no âmbito da administração pública do Estado do Pará, criado pela Lei Estadual n. 7.649, de 24 de julho de 2012.
Decreto Estadual do Pará n. 1.249, de 20 de março de 2015	Institui e disciplina o Sistema de Governança Estadual do Pacto pela Educação do Pará, e dá outras providências.
Lei Estadual do Pará n. 8.231, de 14 de julho de 2015	Altera dispositivo da Lei n. 7.649, de 24 de julho de 2012, que dispõe sobre normas de licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências.
Decreto Estadual do Pará n. 1.428, de 10 de novembro de 2015	Altera o Decreto n. 713, de 1º de abril de 2013, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPPs/PA) e regulamenta o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Pará (CGP/PA), para a gestão dos contratos e procedimentos necessários para a contratação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no âmbito da administração pública do Estado do Pará, criado pela Lei Estadual n. 7.649, de 24 de julho de 2012.
Decreto Estadual do Pará n. 1.598, de 26 de maio de 2021	Altera o Decreto n. 713, de 1º de abril de 2013, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPPs/PA) e regulamenta o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Pará (CGP/PA), para a gestão dos contratos e procedimentos necessários para a contratação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) no âmbito da administração pública do Estado do Pará, criado pela Lei Estadual n. 7.649, de 24 de julho de 2012.

Fonte: Santos e Vale (2017), atualizado por Monteiro (2022).

Com os avanços das PPPs no cenário nacional, o Estado do Pará também se reorganiza nessa direção. Assim, no ano de 2012, sob o governo de Simão Jatene, promulgou-se a Lei

Estadual n. 7.649, de 24 de julho de 2012, que dispõe sobre normas de licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências. Esta Lei normatiza as Parcerias Público-Privadas, a partir do que preconiza a Lei Federal n. 11.079/2004, marco legal das PPPs, explicitando os procedimentos necessários para a sua efetivação. Este dispositivo normatiza os tipos de modalidades de concessão no estado, definindo, no Art. 2º, que a Parceria Público-Privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa (Pará, 2012).

Quanto aos valores que podem ser mobilizados nas Parcerias Público-Privadas, consta na Lei 7.649/12, Art. 2º, § 4º e incisos, o que segue:

§ 4º É vedada a celebração de contrato de Parceria Público-Privada:

I - cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II - cujo período de prestação do serviço seja inferior a cinco anos; ou

III - que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (Pará, 2012, n.p., grifos nossos).

Desse modo, percebe-se mais um dispositivo que faz com que o Estado entre na mesma rota de desenvolvimento das PPPs que ocorrem em nível nacional, ao estabelecer o valor mínimo de vinte milhões e o tempo de contrato de não menos que cinco anos de duração, ainda que haja a possibilidade de flexibilização nesta questão. Esse dispositivo per si revela o volume de recursos que o poder público estadual pode repassar à iniciativa privada, expandindo seu raio de ação no espaço público.

Nas Parcerias Público-Privadas, as instituições privadas devem seguir diretrizes constantes no Art. 4º, da Lei 7.649/12, nos seguintes termos:

(Art. 4º) Na contratação de Parceria Público-Privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;

III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

V - transparência dos procedimentos e das decisões;

VI - repartição objetiva de riscos entre as partes;

VII - sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parcerias (Pará, 2012, n.p., grifos nossos).

Observa-se nesses incisos a tentativa do poder público de garantir que os contratos estabelecidos entre o público-privado no Estado assegurem os princípios da administração pública, no que concerne ao cumprimento dos seus objetivos, à prestação eficiente dos serviços, à transparência na utilização dos recursos. Além disso, chama-se atenção para a responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias, compartilhando os riscos e garantindo a sustentabilidade financeira e as vantagens socioeconômicas dos projetos realizados em parcerias. O cumprimento dessas diretrizes, por sua vez, requer um processo rigoroso de acompanhamento e avaliação da execução do objeto da parceria, o que parece ser muito frágil, tendo em vista a ausência de transparência e dificuldade de acesso pela sociedade aos documentos e prestação de conta dos recursos envolvidos e da avaliação dos serviços prestados.

Na direção do controle social, um fator importante a ser destacado na Lei n. 7.649/12, (Art. 14º, capítulo VI), refere-se ao conselho gestor da parceria, que tem como atribuição realizar estudos técnicos de viabilidade das parcerias e de autorização, composto como apresentado na sequência.

Art. 14º. Fica criado o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Pará - CGP/A, subordinado diretamente ao Governador do Estado do Pará, sendo integrado pelos seguintes membros:

I - Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia; (Redação do inciso dada pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

II - Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas; (Redação do inciso dada pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

III - Secretário de Estado de Transportes; (Redação do inciso dada pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

IV - Presidente da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Pará; (Redação do inciso dada pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

V - Secretário de Estado da Fazenda; (Redação do inciso dada pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

VI - Secretário de Estado de Administração; (Redação do inciso dada pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

VII - Secretário de Estado de Planejamento; (Redação do inciso dada pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

VIII - Procurador Geral do Estado; (Inciso acrescentado pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

IX - na qualidade de membro eventual, o titular do órgão ou entidade estatal diretamente relacionado com o objeto da Parceria Público-Privada; (Inciso acrescentado pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

X - na qualidade de membro eventual, um representante do setor patronal, diretamente relacionado com o objeto da Parceria Público-Privada; (Inciso acrescentado pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

XI - na qualidade de membro eventual, um representante do segmento dos trabalhadores, diretamente relacionado com objeto da Parceria Público-Privada. (Inciso acrescentado pela Lei Nº 8231 DE 14/07/2015).

§ 1º A participação no Conselho não será remunerada, sendo considerado serviço público relevante.

§ 2º Caberá ao Governador do Estado nomear o Presidente do Conselho Gestor dentre seus membros.

§ 3º O Conselho Gestor contará com um Grupo Técnico de Parcerias - GTP e uma Secretaria-Executiva para o fornecimento de apoio técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas competências.

§ 4º A Secretaria Executiva do Conselho Gestor será composta por servidores públicos estaduais (Pará, 2012, n.p., grifos nossos).

Constata-se que a composição do conselho gestor é feita por representantes diretamente ligados ao Executivo, vinculados às secretarias que tratam de questões econômicas e de infraestruturas. A representação de secretarias das áreas da assistência, saúde e educação poderá ocorrer de forma eventual, a depender do tipo de parceria.

Em 2013, ainda sob a gestão de Simão Jatene (PSDB), foi instituído mais uma normativa para as PPPs, por meio do Decreto Estadual n. 713, de 1º de abril de 2013, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPPs/PA) e regulamenta o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Pará (CGP/PA).

Quanto às competências do Conselho Gestor, o Art. 3º, do referido Decreto, estabelece que:

Art. 3º. São competências do Conselho Gestor:

I - administrar, no âmbito da Administração Pública do Estado do Pará, o Programa de Parcerias Público-Privadas PPP/PA, definindo as diretrizes e prioridades para o estabelecimento dos contratos nesta modalidade, supervisionando a execução das atividades com ele relacionadas

II - regulamentar, mediante Resolução, o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem eventualmente utilizados em licitação de parceria público-privada;

III - autorizar, sempre que provocado, a realização de projetos, estudos, levantamentos ou investigações técnicas ou de viabilidade sobre a contratação em regime de Parceria Público-Privada;

IV - solicitar a pessoas físicas ou jurídicas não pertencentes à administração Pública, direta ou indireta, a realização de projetos, estudos, levantamentos ou investigações técnicas ou de viabilidade sobre a contratação em regime de Parceria Público-Privada;

V - analisar e, conforme o caso, aprovar, com subsídios fornecidos pelo Grupo Técnico de Parcerias - GTP e pelo órgão ou entidade interessados, os projetos, estudos levantamentos ou investigações elaborados por pessoas físicas ou jurídicas não pertencentes à Administração Pública direta ou indireta, para que possam ser utilizados em licitação de parceria público-privada, a fim de permitir o ressarcimento previsto no art. 21 da Lei Federal nº 8.987 de 1995;

VI - estabelecer os procedimentos e requisitos dos projetos de parcerias público-privadas, dos respectivos editais de licitação e minutas de contratos a serem celebrados, submetidos à sua análise por órgão ou entidade estadual diretamente relacionado com o objeto da Parceria Público-Privada;

VII - deliberar sobre a oportunidade e conveniência de abertura de processo de licitação e aprovar os instrumentos convocatórios e de contratação de parcerias público-privadas;

VIII - manifestar-se, em caráter vinculativo, sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação, aditamento ou renovação de Contratos de Parcerias Público-Privadas;

IX - estabelecer os procedimentos básicos para o acompanhamento e a avaliação periódica dos Contratos de Parcerias Público-Privadas;

X - apreciar e, conforme o caso, aprovar os relatórios de execução dos contratos de parceria público-privada, a serem encaminhados pelos órgãos e entidades estaduais contratantes;

XI - criar estrutura de apoio técnico ou grupos de trabalho, inclusive requisitando a presença de servidores da Administração Pública Estadual, quando julgar necessário;

XII - deliberar sobre casos omissos, controvérsias e conflitos de competência.

XIII - dispor sobre e alterar, mediante Resolução, seu regimento interno;

XIV - expedir resoluções necessárias ao exercício de sua competência;

XVI - deliberar sobre qualquer outra matéria de interesse do Programa de Parceria Público-Privada, incluindo a fixação de condições e prazos para atendimento a suas determinações;

§ 1º O Conselho Gestor remeterá à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado, com periodicidade anual, até o último dia útil do mês de março, relatórios circunstanciados de desempenho dos Contrato de Parcerias Público-Privadas, contendo, ainda, cópias dos contratos firmados e respectivos aditivos, se houver, e cópias dos contratos sociais ou estatutos sociais das pessoas jurídicas que tenham contratado com o Estado.

§ 2º Ressalvadas as informações classificadas como sigilosas, os relatórios de que trata o parágrafo anterior serão disponibilizados ao público por meio da rede pública de transmissão de dados.

§ 3º A aprovação de que trata o inciso VII é requisito para a abertura do procedimento licitatório, não suprimindo a autorização específica do ordenador de despesas, tampouco a análise e aprovação da minuta do edital e do contrato a ser celebrado pelo órgão ou entidade responsável pela realização da licitação de Parceria Público-Privada.

§ 4º As Secretarias Estaduais, sempre que solicitadas, encaminharão ao Conselho Gestor relatórios e informações sobre a execução dos contratos administrativos

celebrados no âmbito do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, dos quais sejam partes ou tenham como parte entidades a elas vinculadas (Pará, 2013, n.p., grifos nossos).

Dentre as competências do Conselho Gestor, encontra-se a de decisão sobre as áreas de prioridade de atuação estatal por meio de parcerias com entidades privadas. Destaca-se que as áreas sociais, dentre elas a de educação, não têm representação fixa, mas eventual. Isso permite inferir que as decisões sobre o estabelecimento ou não de parcerias para executar serviços educacionais são tomadas sem a representação legal, científica, profissional ou social da comunidade educacional, contrapondo-se ao princípio constitucional de gestão democrática na área da educação (inciso VI, do Art. 206, da CF-1988).

O Conselho Gestor tem ainda a incumbência de acompanhar e avaliar se as PPPs estão assegurando a qualidade nos serviços, elaborando relatórios técnicos sobre a execução dos termos estabelecidos nas parcerias.

Outra incumbência é quanto à questão da transparência, uma vez que o conselho remete à assembleia legislativa e tribunal de contas relatórios sobre as Parcerias Público-Privadas, em relação aos contratos e desenvolvimento deles. Assim como publicar em rede pública de dados referentes às PPPs, desde que estes não sejam sigilosos, o que nem sempre ocorre com frequência.

Quanto ao funcionamento do Conselho Gestor, no Art. 4º, fica estabelecido que as reuniões devem ocorrer, ordinariamente, a cada noventa dias e, extraordinariamente, sempre que for convocado pelo seu presidente (Pará, 2013, p. 33). Possui regimento interno e deve constituir grupos de trabalho para realizar estudos técnicos e avaliarem as parcerias entre poder público e instituições privadas. Além disso, pode convocar os membros de forma extraordinária e as deliberações devem ser feitas por resoluções e definidas por voto dos membros (Pará, 2013, n.p.).

Outra mudança na legislação, que contribui para a expansão das Parcerias Público-Privadas, ocorreu ainda em 2013, no mandato de Simão Jatene (PSDB), com o Programa Pacto pela Educação no Pará, instituído pelo Decreto Estadual do Pará n. 1.249, de 20 de março de 2015, que apresenta dispositivos que instituem e disciplinam o Sistema de Governança Estadual do Pacto pela Educação do Pará e o sistema de avaliação.

Este programa visava melhorar a qualidade da educação pública no estado do Pará, por meio de uma série de programas a serem desenvolvidos em parcerias com entidades privadas no âmbito do Estado.

Este programa estratégico buscava vários parceiros, além dos empresariais, buscando a adesão de municípios, porém, no Decreto fazia alusão ao estado e às entidades privadas, como percebe-se em seu Art. 3º, do Decreto n. 1.249/2015, que consta o seguinte:

Art. 3º Na gestão estratégica e na articulação de atores-chave para o Pacto pela Educação do Pará compete ao:

I - Estado do Pará, representado pela Secretaria de Estado de Educação, a coordenação da rede de comitês, por meio da articulação e do fluxo de informações entre eles.

II - segmento das empresas, representado por uma instituição designada por aquelas que apoiam financeira e/ou programaticamente as ações do Pacto, a co-coordenação desta rede (Pará, 2025, n.p.).

Diante disso, a própria organização defini a gestão da SEDUC dos comitês de rede e o setor privado como cocoordenador, sintetizando a importância dada ao setor privado nessa parceria.

As ações do Pacto pela Educação visavam a melhoria da qualidade na educação do estado do Pará na escola. Esta é uma atuação importante da equipe gestora, que, em seu Art. 10, apresenta as seguintes competências:

Art. 10. Compete às Equipes Gestoras do Pacto nas Escolas:

I - articular as propostas do Pacto pela Educação e do Plano Municipal de Educação com o Plano Político Pedagógico da Escola;

II - identificar, mobilizar e articular apoios locais visando o alcance das metas e dos resultados do Pacto;

III - monitorar os resultados intermediários do Pacto na Escola;

IV - propor intervenções para melhoria da qualidade do processo de desenvolvimento do Pacto na Escola;

V - acompanhar o processo de implantação do Pacto na Escola e enviar informações para o Comitê Municipal, onde houver;

VI - emitir parecer técnico sobre assuntos pertinentes ao Pacto na Escola (Pará, 2015, n.p., grifos nossos).

Desse modo, na atuação do comitê gestor, entre outras, é na identificação e articulação de apoio às ações do pacto no local em que está sendo desenvolvido tais programas, este apoio refere-se, em sua maior parte, na busca pelo empresariado, ou seja, embora este não entre com recursos financeiros para desenvolver o plano, são chamados para compor as “parcerias” necessárias para desenvolver o pacto.

Para tanto, as parcerias a serem firmadas são de suma importância, pois o decreto institui este formato, em que a Secretaria de Educação toma a liderança e realiza a gestão junto às entidades privadas, numa participação que possibilite a melhoria da qualidade do ensino no Pará.

Com a promulgação da Lei Estadual n. 13.529/2017, que altera a redação da Lei n. 11.079/2004, reduzindo de vinte para dez milhões de reais o valor mínimo do contrato para que

sejam celebradas Parcerias Público-Privadas (PPPs), permite-se que se crie parcerias com valor de dez milhões, o que atrai a iniciativa privada para desenvolver atividades de fim público.

3.3 O PACTO PELA EDUCAÇÃO NO PARÁ COMO FORMA DE EXPANSÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO PARÁ

O programa Pacto pela Educação foi acompanhado da gestão de Simão Jatene (PSDB), que tinha como lema no PPA: “O PPA 2012-2015 apresentado pelo governo, intitulado ‘Pacto pelo Pará’”, em que a percepção de desenvolvimento estadual estava pautada nas seguintes diretrizes:

[...] cinco diretrizes, que embasaram a elaboração dos Programas de Governo: Promover a Produção Sustentável; Promover a Inclusão Social; Agregar Valor à Produção por meio do Conhecimento; Fortalecer a Gestão e Governança com Transparência, e Promover a Articulação Político-Institucional e Desconcentração do Governo (Pará, 2012, p. 333).

Formas de produção do conhecimento, transparência e desconcentração da gestão vê-se como maneiras que o então governo via para desenvolver o Estado.

No que concerne à educação, o grande projeto para esta área foi a inserção do “Pacto pela Educação no Pará”, que tinha como objetivo promover condições para um ensino de melhor qualidade que favoreça o ingresso, permanência e conclusão das crianças, adolescentes e jovens nas escolas e estimule o aprendizado, com reflexos positivos nos índices de conclusão do ensino e no incremento de desempenho escolar dos alunos em escolas públicas do Estado do Pará; uma grande rede de parceiros que visava melhorar a qualidade da educação do Estado por meio de Parcerias Público-Privadas (Pará, 2015, n.p.).

Este projeto contou com uma extensa lista de parceiros, entre público e entidades privadas, liderados pelo governo do estado e com ações efetivadas pelo setor privado, que reunia várias fundações, instituições sem fins lucrativos e ONGs, todas ligadas a grandes grupos do setor privado.

O programa que visava elevar a qualidade educacional, melhorar as notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), melhorar o fluxo de aprovação dos alunos, não obteve êxito, em uma avaliação do próprio instituto que ficou responsável por desenvolver as ações do pacto, uma vez que o setor privado contava com vários parceiros sendo liderados pelo instituto Synergos.

O relatório de avaliação do Synergos, divulgado em 2018, mostrou o seguinte:

Se o período entre **2013 e 2015 revelou um incrível impacto das propostas do Pacto, a continuidade deste crescimento não ocorreu de 2015 a 2017**. Os resultados da avaliação nacional de 2017 revelaram o tamanho do problema da educação em todo o país. Comparando os resultados da rede pública - estadual e municipal - entre 2015 e 2017 verificam-se ganhos pouco significantes ou estagnação da média nacional em todos os níveis. **No Pará também não houve o que comemorar. O estado só conseguiu se equiparar aos resultados nacionais nas séries iniciais do Ensino Fundamental, com um crescimento de 0.2 do IDEB** (Synergos, 2018, p. 07, grifos nossos).

Diante disso, fica evidente o quanto é desafiador resolver os problemas da educação no Pará, o programa de parcerias teve várias propostas, porém, não resultou êxito nos exames de larga escala, nos quais, só o ensino fundamental conseguiu um crescimento, as outras etapas todas estagnaram ou não cresceram o suficiente.

Desse modo, este programa de Parcerias Público-Privadas só fortaleceu o setor privado, pois trouxe para dentro do público os modelos da gestão de mercado que busca a eficiência e eficácia (Mesquita, 2018).

O Estado, ao perpetuar a adesão das Parcerias Público-Privadas, só fortalece a orientação dos organismos internacionais, como sinaliza esta passagem:

[...] por meio do planejamento e operacionalização das políticas educacionais mediante programas e projetos vinculados a essas entidades, ao mesmo tempo em que fragiliza a prática da autonomia das unidades de ensino em construir propostas educacionais capazes de responder as singularidades (Queiroz, 2019, p. 167).

Desta feita, os resultados esperados não são alcançados, uma vez que ao priorizar a gestão com redução de recursos fragiliza bastante a busca pela melhoria do ensino, que perpassa a gestão, de modo que se deve criar um ambiente desde a infraestrutura até a valorização dos profissionais da educação, ou seja, para melhorar a educação é necessário um conjunto de ações (Alves, 2018).

É evidente ao observar que as escolas continuam com estrutura precária, falta de materiais pedagógicos, ausência de biblioteca, profissionais da educação com remunerações indignas, que afetam e mostram o quanto não foi exitoso a parceria do público com o privado por meio do Pacto pela Educação (Queiroz, 2019).

O Pacto focalizava o desenvolvimento educacional, elevação dos índices educacionais, aprovação dos alunos e formação de professores, por meio de Parcerias Público-Privadas, contava com o apoio de várias instituições e organizações internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O objetivo era assegurar “[...] a melhoria da qualidade da educação básica do Estado, a partir de ações voltadas para a qualidade do ensino,

capacitação de professores, aperfeiçoamento do currículo e infraestrutura escolar” (BID, 2017, n.p.).

As parcerias foram várias e contavam com muitos agentes da iniciativa privada.

Segundo consta no relatório do Synergos¹⁰ (2017):

O Pacto pela Educação do Pará foi concebido como um esforço integrado de diferentes setores e níveis de governo, da sociedade civil - institutos, fundações/ONGs e demais organizações sociais-, da iniciativa privada e de organismos internacionais (BID), liderado pelo Governo do Estado do Pará, em torno do objetivo de promover a melhoria da qualidade da Educação pública no Estado do Pará, tendo o Synergos como Organização Estruturante (Synergos, 2017, p. 15).

O Programa era uma iniciativa liderada pelo governo do Estado e a proposição para a melhoria da educação vinculava-se às melhorias dos índices de avaliação, em larga escala. Para isso, contou com o apoio de uma rede, nos seguintes termos:

[...] com a instituição global Synergos, como Organização Estruturante do Pacto e recebeu apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além da enorme adesão das prefeituras paraenses, do Movimento Todos pela Educação (TPE), Fundação Telefônica, Fundação Itaú, Instituto Unibanco, Itaú BBA, Instituto Natura e Fundação Roberto Marinho (Mesquita, 2022, p. 19).

A Synergos é uma instituição de atuação internacional que promove a liderança de ligação, e que conta com suas parceiras em alguns países, aqui no Brasil é definida de Synergos Brasil. Esta instituição tem apoio de vários setores do mercado:

Nos últimos 30 anos, o Synergos acumulou aprendizados internacionais no apoio à parcerias voltadas ao enfrentamento de problemas ligados à pobreza e à desigualdade. Somado a isso, **minha experiência pessoal, baseada na busca incessante de articulações, a partir da Organização Não Governamental (ONG) Roda Viva, de governos (municipal e federal), de organismos internacionais (BID) e do setor privado (Instituto Unibanco)**, tornou vital viver a experiência de apoiar a concepção, implantação e validação de uma Parceria Multissetorial (Synergos, 2017, p. 06).

Portanto, esta instituição é financiada sobretudo pelo Itaú Unibanco, Banco Mundial e as parcerias que são firmadas com estados e municípios. Segundo a página da instituição, a sua visão, valores e missão são definidas assim:

Visão

Um mundo construído na confiança, que é justo, equitativo, pacífico e regenerativo.

Missão

Ajudar a resolver questões complexas em todo o mundo, promovendo a liderança de ligação, que gera confiança e ação coletiva.

¹⁰ A Synergos é uma organização global pioneira no uso da liderança de ponte, que constrói confiança e colaboração para resolver problemas complexos. Os programas nacionais/regionais da Synergos ajudam a identificar e construir colaborações que transferem poder e recursos para as comunidades diretamente afetadas por problemas e ligam os líderes dentro dessas comunidades. Ajudando a rede global de filantropos e outros agentes de mudança a aumentar sua própria capacidade de construir confiança e colaboração em questões importantes para eles.

Valores fundamentais

Equidade e justiça social – reconhecendo e respeitando os direitos de todos, promovendo a equidade

Colaboração – honrando a sabedoria de todos e os benefícios de diversas perspectivas, sendo humilde e de mente aberta

Compaixão – mostrar empatia, ser carinhoso e de coração aberto

Responsabilidade – usar recursos para obter o maior impacto, ser transparente e honrar os compromissos

Integridade – agir consistentemente de forma ética, sendo confiável (Synergos, ([s.d.]), n.p.)

Dessa maneira, a atuação desta instituição é pautada na liderança de ligação que constrói a confiança e ação coletiva. De modo que a instituição responsabiliza, primeiramente, o indivíduo e prepara sua atuação de forma coletiva.

Dentre as ações que formavam o programa Pacto pela Educação, previa-se: formação de professores; aperfeiçoamento do currículo; melhoria da infraestrutura escolar e criação de um sistema estadual de avaliação (Mesquita, 2022; Peniche, 2020; Queiroz, 2019).

O estudo de Mesquita (2022) apresenta a expectativa em torno deste Programa na fala do Secretário de Estado da Educação, à época:

[...] a adesão de boa parte da sociedade ao ser convocada pelo secretário de educação, Sr. Cláudio Ribeiro, “a sociedade precisa se apropriar do equipamento social, que é a escola, porque as mudanças na educação são de médio e longo prazo. [...] daí a importância do engajamento social na elaboração e cobrança dessas ações (Mesquita, 2022, p. 20).

Esta fala expõe o discurso construído pelo governo para justificar o Programa, sob o argumento de que esforços governamentais estavam sendo realizados para melhorar a educação do Pará, chamando a sociedade para assumir também este compromisso, tendo em vista que a educação é concebida como um gasto e está sempre sendo atacada por sucessivos cortes, de falta de estrutura física adequada e de materiais pedagógicos (Mesquita, 2022).

Destaca-se também que há preocupação por parte do governo com a educação, mas, ao buscar soluções, como o aumento de recursos financeiros, desenvolver políticas públicas sérias que tenham intuito de solucionar problemas que afetam a educação, constata-se o inverso diante da mobilização para repassar essa responsabilidade ao terceiro setor, por meio das parcerias. Nas palavras de Queiroz (2019), “[...] a participação do terceiro setor na operacionalização das políticas educacionais vinculadas à Educação Básica recebe o apoio também do aparato administrativo estatal” (Queiroz, 2019, p. 26).

No que concerne ao aspecto legal, não se conseguiu nas plataformas de transparência o referido termo de cooperação técnica firmado entre SEDUC e Synergos, obteve-se o relatório

de avaliação elaborado pelo próprio instituto, de acordo com estudo de Queiroz (2019), o referido Programa é assim estruturado:

Em sua estruturação legal, o ‘Pacto Pela Educação do Pará’ é formalizado mediante **Termo de Cooperação Técnica e Financeira firmado entre a Secretária de Estado de Educação do Pará e o Grupo de Parceiros Estratégicos do Pacto Pela Educação do Pará – GPEP**, representado pelo Instituto Synergos, visando captar parceiros do terceiro setor para contribuir com projetos, programas e ações, destinadas a melhoria da qualidade do ensino na educação básica no Estado do Pará (Queiroz, 2019, p. 29, grifos nossos).

O autor esclarece sobre a formalização do Termo de Cooperação Técnica e Financeira, em que o poder público entra com aporte financeiro, advindo de fontes do Tesouro Nacional, e as instituições de cunho privado implementam as atividades programadas, com vistas a alcançar as metas estabelecidas.

É importante destacar que, ao avançar com seus programas, os percursos a serem definidos pelas instituições de caráter privado são percorridos, e apresentam um problema importantíssimo com esse andamento das atividades, que, pela avaliação de Queiroz (2019), compromete a participação ampliada e a democracia, “[...] por meio de um plano estratégico, isento de discussão com os diferentes sujeitos inseridos no espaço geográfico paraense, sem a participação dos profissionais da educação ou suas representações” (Queiroz, 2019, p. 29). Portanto, a efetivação do programa Pacto pela Educação, sem ampla discussão com profissionais da educação e comunidade que apresentem as especificidades, compromete a sua qualidade social, pois nega a possibilidade de críticas e de efetividade.

Este Programa concedeu às instituições privadas o protagonismo junto aos meios de comunicação e à sociedade de mobilização em torno de um projeto que objetiva construir soluções para os problemas educacionais. Todavia, Queiroz (2019) é categórico ao afirmar que esse tipo de convênio com instituições ligadas ao grande empresariado vai na esteira da nova gestão pública, que visa a eficiência e eficácia na reprodução do capital e não para assegurar direitos sociais.

Dentre as metas do Programa, encontrava-se a de elevar em 30% a nota do IDEB do Estado do Pará até 2017, o que, de acordo com essa perspectiva, promoveria melhorias na educação, tão almejada por todos, visto estar consensualizado o discurso de que investir em educação é fundamental para obter desenvolvimento econômico com sustentabilidade.

Os indicadores educacionais negativos do Pará catalisam facilmente atores privados e públicos.

Segundo informado pela Synergos (2015, p. 14):

O baixo percentual de jovens de até **19 anos com Ensino Médio (EM) concluído (no Pará, de 31,7%, na Região Norte média de 36,6% e a média nacional de 50,2%)**, a existência de uma das maiores taxas de abandono escolar no EM (no Pará, de 20,8% e a média nacional de 11,7%) eram responsáveis por uma aceitável taxa de escolaridade média da população (no Pará, de 5,9 anos e a média nacional de 7,2 anos). Em síntese, quase 70% dos jovens paraenses estavam excluídos das perspectivas de desenvolvimento e destinados ao subemprego ou desemprego, por impossibilidade de inserção no moderno mercado de trabalho (grifos nossos).

Este cenário é fundamental para implementar medidas que facilitem a inserção das instituições privadas e, ainda, definam as políticas aos moldes dos organismos internacionais.

O Programa foi organizado para ser desenvolvido em três fases: inicial, intermediária e final, de modo que, ao longo dos anos, poderiam capitanear outras instituições para aturem coletivamente, elevando de forma significativa os grupos sob a liderança da Synergos, como argumentado por Mesquita (2022, p. 145),

[...] parceiros iniciais como o Instituto Unibanco, Instituto Natura, Fundação Itaú Social, Fundação Telefônica e Fundação Vale, a Cia Refinadora da Amazônia, também ocorreu a adesão de 21 novos parceiros ao Compromisso do Pacto pelo Pará, entre eles a Alcoa, a Agropalma, Tora Brasil, Imerys Rio Capim, Dow Corning, a Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Pará FACIAPA e o Banpará.

Assim, os agentes privados avançam no cenário que vai lhes dar protagonismo midiático. Por outro lado, o financiamento fica a cargo do poder público, uma vez que, neste Programa, “[...] coube ao Banco Interamericano de Desenvolvimento promover a operação de empréstimo que garantiu as bases financeiras para a implantação do Plano Estratégico, além de todo apoio técnico à gestão da SEDUC-PA” (Mesquita, 2022, p. 145).

O estudo de Ceccon (2018) apresenta os ganhos para empresas privadas que aderirem ao programa:

O manual aponta três principais ganhos para as empresas que aderirem ao Pacto: a contribuição estratégica para ganhos de capital humano no estado; o fortalecimento da relação da empresa com as políticas públicas aplicadas no estado; e o fortalecimento da rede empresarial entre os membros do GPEP (Ceccon, 2018, p. 125).

É importante frisar que a autora destaca os ganhos às empresas que aderirem ao Programa, tendo em vista que o apoio empresarial só vem se o empreendimento lhe for lucrativo. Nessa perspectiva, a educação se torna uma mercadoria rentável, seja do ponto de vista do retorno financeiro, de formação de capital humano ou do poder de influência na formulação de políticas públicas.

Os programas que fizeram parte das estratégias do Pacto contaram com a participação de instituições públicas e privadas, mas com maior número de participantes do setor privado, como exposto no relatório da Synergos (2017, p. 29):

A seleção incluiu não somente as ações de iniciativa da SEDUC, como as existentes em outros órgãos - estaduais, municipais, federais, empresas, institutos, fundações, ONGs e outros, que demonstravam capacidade de suprir as lacunas identificadas para o alcance dos resultados do Pacto. Foram mapeadas ainda propostas de criação de novos programas e de ações na própria SEDUC e em outros órgãos estaduais. Cada projeto, programa e ação foi escolhido de acordo com sua relação com o objetivo superior e com os objetivos do Pacto.

Para tanto, foi garantida a participação de propostas por parte do governo, mas, como exposto no relatório, não só propostas do governo e sim de toda a rede privada, que é extensa, e reúne maiores condições de serem contempladas, e, conseqüentemente, influenciando nos rumos da política educacional das redes de ensino, como pode ser observado em trechos do relatório da Synergos (2017, p. 29), ao descrever que:

Como resultado deste processo, foram definidos, no Plano de Ações Estratégicas, 14 programas, que incluíam 35 projetos, considerados estratégicos para o atingimento dos 7 resultados esperados. A meta, os resultados e o Plano de Ações Estratégicas, concebidos inicialmente para o âmbito estadual, **serviram de base, tanto para a construção do Plano Estadual de Educação (PEE), quanto dos Planos Municipais de Educação (PMEs) e dos Planos Político Pedagógicos das escolas** (grifos nossos).

Desta feita, é possível inferir sobre o potencial de influência da política privatista, com seus princípios e diretrizes, nas políticas educacionais públicas, por meio do programa Pacto pela Educação, cujos resultados serviram de base para a elaboração dos planos estadual e municipal de educação, assim como para a celebração de PPPs. Para Queiroz (2019, p. 30), o “Terceiro Setor representado pelo Grupo de Parceiros Estratégicos do Pacto – GPEP assume relevância no âmbito da gestão da educação pública.” Esses mecanismos favorecem a expansão do privado norteados pelo individualismo e concorrência que se espalha nos espaços públicos.

Isso fica evidente na concepção de governança expressa no Pacto pela Educação, que o pacto tinha como ideologia, adiante o que consta no relatório:

O papel do Sistema de Governança incluía a importantíssima tarefa de mobilizar e articular novos recursos - técnicos, humanos, materiais e financeiros- que contribuíssem para o alcance dos resultados. Caberia também, às diferentes instâncias deste sistema, promover espaços de compartilhamento de experiências e articulação de ações, de forma que municípios e escolas pudessem aprender cooperativamente e atuar articuladamente (Synergos, 2017, p. 30, grifos nossos).

Fica evidente o ideário neoliberal da nova gestão, que visa ampliar os resultados com redução dos custos, por meio do voluntariado e veiculando a narrativa de que os problemas de déficit de acesso, de condições inadequadas, de remunerações baixas, podem ser resolvidos por meio do corporativismo das organizações privadas “[...] cuja centralidade é a gestão por

resultados quantitativos, visando atender as orientações emanadas dos organismos internacionais” (Queiroz, 2019, p. 30).

Mesquita (2022) critica a correlação de forças desfavorável na representação dos participantes do Pacto pela Educação, nos seguintes termos:

[...] podemos identificar os membros locais, nacionais e até internacionais e entender, minimamente, a influência de cada um dentro da organização do ‘Pacto Pela Educação do Pará’ e com isso também é possível inferir que não foi garantido, logo no início do processo, espaço às representações de Pais e Mestres ou dos movimentos sociais comprometidos com o controle da educação pública (Mesquita, 2022, p. 146).

A não inclusão de representantes dos movimentos sociais e atores ligados à defesa da educação pública na tomada de decisões sobre os objetivos, as ações e estratégias do Pacto pela Educação revela que as reais intenções não se tratam de resolver os problemas educacionais, que demandam investimentos robustos e discussões ampliadas, mas sim reduzir os gastos públicos com educação ao repassar responsabilidades a coletivos que, deliberadamente, não têm interesse em respeitar, garantir e proteger direitos sociais.

Resulta que o Pacto pela Educação contribui para disseminar a falsa ideia de que a resolução dos problemas educacionais passa pelas Parcerias Público-Privadas, favorecendo a expansão e fortalecimento da agenda neoliberal nas políticas educacionais.

Sobre isso, Queiroz (2019) argumenta que:

Assim, a educação passou a ser concebida como um grande ‘negócio’, e tal espaço no processo produtivo é assegurado por meio da reforma estatal, a qual limita sua capacidade de atuação, transferindo-se para a iniciativa privada diversas atividades, transformadas em serviços, circulando capitais e gerando lucros (Queiroz, 2019, p. 32).

Desta forma, as áreas de atuação do Estado estão, cada vez mais, sendo disponibilizadas ao setor privado, por meio das parcerias que, na verdade, representam a privatização dos direitos sociais públicos conquistados com muita luta.

3.4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ NO CENÁRIO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

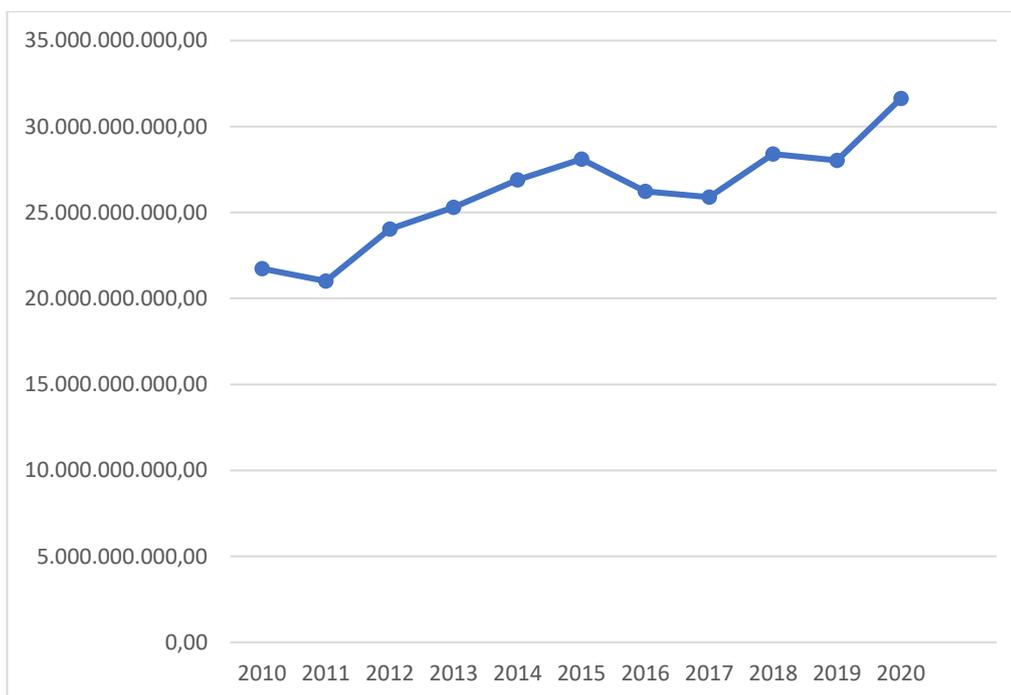
A educação é fundamental para o desenvolvimento de um país, estado ou município, porém, para obter sucesso nesta área, é necessário reunir esforços importantes que vão além de construir escolas. Considera-se vários fatores, como ampliação da rede, melhora da infraestrutura e profissionais bem remunerados.

Diante disso, o financiamento da educação é um meio para cumprir essas orientações, tendo em vista a melhora da qualidade de ensino, de fato, há a necessidade de ampliar os investimentos em educação, isto posto como o estado do Pará vem desenvolvendo seu financiamento da sua rede de ensino, em que está ocorrendo aumento efetivo que assegure uma educação de qualidade. Quanto às parcerias, elas têm aumentado ao longo dos anos e obtendo maior representatividade, e está ocorrendo melhora na qualidade da educação da rede estadual. Para tanto, só é possível investir em educação com um orçamento compatível, ou seja,

que propicie elevar investimentos em educação e não comprometer outras áreas sociais, embora, o que observamos seja sempre o inverso, políticas de austeridades e cortes de gastos, principalmente nas áreas sociais.

Com isso, no Gráfico 4 são apresentados os valores totais do orçamento do Estado do Pará entre os anos de 2010 até 2020, atualizados pelo Índice de Preço ao Consumidor Ampliado, do IBGE, referente a dezembro de 2020 com a intenção de visualizar o comportamento dos recursos financeiros do tesouro do Estado.

Gráfico 4 - Recursos financeiros do Estado do Pará de 2010 a 2020



Fonte: elaborado pelo autor, com base no balanço financeiro do Estado do Pará. Valores atualizados pelo Índice de Preço ao Consumidor Ampliado (IPCA) (IBGE), de dezembro de 2020.

A partir dos dados evidenciados pelo Gráfico 4, é possível observar que os recursos financeiros do Estado do Pará sofreram aumento de 45% ao longo da série histórica, saltou de 22 bilhões para 39 bilhões segundo o relatório do balanço do Estado, fatores como a pandemia da COVID-19 refletiram negativamente na economia, o que fez com que o Estado reduzisse o

nível de crescimento de anos anteriores, embora não tenha tido crescimento negativo nenhum na série histórica.

Observa-se que os valores saltam em 2010, de 23 bilhões para mais de 31 bilhões, em 2020, recursos que devem ser destinados a áreas sociais, investimentos nas outras áreas da administração pública.

Dito isto, na Tabela 2 apresentam-se os percentuais de despesas do orçamento do Estado do Pará, entre os anos de 2010 à 2020, com o intuito de perceber como está ocorrendo as despesas entre as funções do estado.

Tabela 2 - Percentuais das despesas do governo estadual por função, de 2010 a 2020

Função	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Legislativa	3,8	3,7	3,3	3,4	3,2	3,3	3,5	3,4	3,0	3,2	2,9
Judiciaria	4,0	4,3	4,2	4,3	4,6	4,5	4,7	4,7	4,4	4,6	4,0
Essencial a justiça	3,9	4,1	3,7	3,6	3,9	4,0	4,2	4,5	4,3	4,4	3,9
Administração	8,0	3,6	3,9	3,2	3,7	3,7	5,3	5,1	5,5	4,8	6,2
Segurança pública	8,7	9,5	9,6	9,6	10,1	10,3	10,4	10,4	10,7	11,0	9,7
Assistência social	1,1	4,3	2,1	4,4	4,5	4,8	4,9	5,7	3,9	3,9	3,9
Previdência sócia	11,9	13,3	13,7	14,0	14,1	14,7	14,8	14,4	13,8	14,9	13,9
Saúde	13,9	12,1	13,6	11,4	11,1	10,8	11,2	11,7	12,4	11,1	12,8
Trabalho	0,9	0,6	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educação	15,6	17,3	16,7	15,8	15,8	15,6	15,7	15,9	15,4	15,3	13,7
Cultura	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,6	0,7
Direitos da cidadania	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Urbanismo	1,3	0,3	0,2	0,5	0,4	0,8	0,4	0,1	1,3	0,3	2,6
Habitação	1,1	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2
Saneamento	1,6	1,2	1,4	1,2	1,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,4
Gestão ambiental	0,5	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Ciência e tecnologia	0,9	0,4	0,6	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Agricultura	1,5	1,6	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	1,1	0,9	0,8
Organização agraria	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Industria	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Comercio e serviços	0,2	0,2	0,2	0,7	0,7	0,2	0,6	0,7	0,6	0,6	1,1
Comunicações	0,5	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Energia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transporte	3,3	1,2	2,4	3,5	3,0	3,3	1,9	2,2	3,3	2,9	2,7
Desporto e lazer	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Encargos especiais	16,1	19,9	19,7	20,2	19,3	20,2	18,6	17,5	17,7	19,7	19,3

Fonte: elaborado pelo autor, com base no balanço financeiro do Estado do Pará.

Valores atualizados pelo Índice de Preço ao Consumidor Ampliado (IPCA) (IBGE), dezembro de 2020.

A partir dos dados da Tabela 2, percebe-se que a maior despesa por função do governo do estado do Pará, em todos os anos da série histórica, foi com encargos especiais, ou seja, com parte de pagamento da dívida pública e outra com os valores pagos ao pessoal, que são previstos

em lei, com elevação percentual, de modo que, em 2010, o percentual foi de 16,1% e cresceu para 19,3%, em 2020.

Para Maria Lucia Fattorelli (2020), quando os governos priorizam o pagamento da dívida pública em detrimento dos gastos sociais, podem ter como consequência o aumento dos problemas sociais, em decorrência da redução dos serviços públicos com qualidade, principalmente os educacionais, dentre eles, a falta de oferta de vagas, estrutura física inadequada das escolas, falta de materiais pedagógicos e impossibilidade de valorização dos professores. Ainda que seja importante honrar os compromissos financeiros e manter o equilíbrio fiscal, é fundamental encontrar uma solução equilibrada, que permita atender às especificidades da população. As políticas públicas devem criar possibilidades para equilibrar o pagamento da dívida pública com os gastos/investimentos sociais, com planejamento orçamentário e gestão financeira responsáveis, que levem em consideração as necessidades sociais.

Na Tabela 2, destacam-se ainda os gastos governamentais com as funções Educação, Saúde e Previdência Social, por carregarem o maior volume de recursos no decorrer de 2010 até 2020, cujos valores percentuais, em 2010, corresponderam a 15,6%; 13,9% e 11,9%

respectivamente, passando, em 2020, para 13,7%; 12,8% e 13,9%, respectivamente.

Os gastos com educação são, por força de lei, vinculados a um percentual mínimo de 25% dos impostos próprios e transferidos somados a outros reconhecidos em lei, de acordo com o Art. 212, da CF de 1988:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988).

O Gráfico 5 apresenta os percentuais da receita de impostos destinada à educação, gastos pelo governo estadual para financiar MDE de sua rede de ensino, de 2010 a 2020.

Percentual gasto com MDE pelo governo estadual na sua rede de ensino, de 2010 a 2020



Fonte: elaborado pelo autor, com dados do SIOPE/FNDE.

As cores dos dados diferenciam por conta da gestão do estado, ou seja, os governos do período. Em 2010, o estado foi governado por Ana Júlia Carepa (PT), ano em que o gasto com educação correspondeu a 25,09% da receita total de impostos. De 2011 a 2018, sob o governo de Simão Jatene (PSDB), os percentuais da receita de impostos destinados à educação oscilaram de 25,2% a 26,7%. Nos anos de 2019 e 2020, sob a gestão do governador Helder Barbalho (MDB), os percentuais da receita de impostos destinada à educação foram de 25,3%, em 2019, e 27,5%, em 2020, onde houve um aumento importante para a educação, tendo em vista que o ano de 2020 foi da pandemia da COVID-19.

Para tanto, os recursos que são destinados à educação são vinculados constitucionalmente, o que cabe ao estado é vincular no mínimo 25% de impostos, mais adicionais do FNDE, salário-educação e outros que forem destinados em lei. Dito isto, a Tabela 3 apresenta os recursos e as despesas com educação na rede estadual do Pará, entre os anos de 2010 e 2020.

Tabela 3 - Receitas potenciais da educação e Despesas com MDE do estado do Pará (2007/2020) (R\$)

Ano	Receita Total (A)	Rec. Impostos 25% (B)	Receita Adicional FNDE (C)	% (B/A)	% (C/A)	Despesas MDE	Mínimo de 25% em MDE
2010	4.945.134.441	3.729.878.772	1.215.255.669	75,4	24,6	2.988.639.147	25,3
2011	4.530.655.611	4.027.325.159	503.330.453	88,9	11,1	3.195.319.753	25,0
2012	4.566.912.166	4.099.436.334	467.475.832	89,8	10,2	3.689.342.994	25,2
2013	4.851.513.866	4.338.082.942	513.430.924	89,4	10,6	3.679.505.728	26,2
2014	3.754.594.372	3.209.428.259	545.166.113	85,5	14,5	3.889.704.398	25,6
2015	4.727.761.256	4.448.013.361	279.747.895	94,1	5,9	3.873.304.248	26,4
2016	4.823.692.032	4.529.463.396	294.228.636	93,9	6,1	3.763.892.674	26,6
2017	4.994.761.747	4.715.368.050	279.393.697	94,4	5,6	3.932.756.582	26,7
2018	5.143.996.416	4.871.353.271	272.643.145	94,7	5,3	4.219.215.162	26,7
2019	5.448.792.220	5.239.884.240	208.907.979	96,2	3,8	4.096.833.210	25,4
2020	5.321.369.704	5.151.184.710	170.184.994	96,8	3,2	4.355.208.917	27,5
Δ% 2007/2020	7,6	38,1	-86,0			45,7	

Fonte: SIOPE/FNDE. Tabela adaptada da dissertação de Aquino (2021).

Nota (1): Receitas de impostos (25%)= - Receita Result. do Imp.s/a Circul.de Mercad.e Serv.de Transp.Interest.e Intermunic e de Comum. – ICMS, Receita Resultante do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos – ITCD, Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, Receita Resultante do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retido na Fonte – IRRF. - RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS = Cota-Parte FPE, - ICMS-Desoneração - L.C. nº87/1996, Cota-Parte IPI-Exportação, Cota-Parte IOF-Ouro.

Nota (2): Receita Adicional FNDE= Transferências do Salário-Educação, Transferências Diretas - PNAE, Outras Transferências do FNDE, Transferências de Convênios

Nota (3): As despesas ações típicas de MDE compreendem as subfunções - Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior e Ensino profissional não integrado ao ensino regular.

De acordo com dados evidenciados pela Tabela 3, ocorreu crescimento nos recursos financeiros destinados ao ensino na rede estadual do Pará, entre os anos de 2010 e 2020, o crescimento foi de 7,6%. No que concerne às receitas potenciais de impostos, houve crescimento de 38,1%, entre os anos de 2010 e 2020, e quanto aos adicionais ao ensino, ocorreu redução de 86%, neste caso, os adicionais se somam a complementação da União ao Fundeb, pois o Pará é um Estado que recebe complementação, e no ano de 2010 foi de efetivação total dos recursos advindos dos 10% que a União deve completar em relação ao fundo. Isto posto, percebe-se claramente que a fonte que mais empenha receita são os impostos, sendo a principal. Quanto às despesas, a Tabela 3 evidencia as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). No período de 2010 a 2020, ocorreu crescimento de 45,7%, ou seja, a rede estadual não reduziu os gastos e muito menos estagnou. Quanto ao total percentual das despesas, os valores oscilaram com tendência de aumento, discreto, mas ocorreu aumento, assim, destaca-se o ano de 2020, que as despesas corresponderam a 27,5%, bem mais elevado que o ano anterior, que foi de 25,4%. Lembrando que o ano de 2020 é ano de pandemia, em a maioria das redes estagnou seus gastos, no Pará, ocorreu aumento nas despesas.

Quanto à redistribuição de recursos decorrentes da política de fundos, cabe ressaltar que a rede estadual de ensino perde receita na redistribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional n. 53/2006, regulamentado pela Lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto n. 6.253/2007.

Este Fundo, de natureza contábil e funcionando em âmbito estadual, é formado, em sua totalidade, por recursos provenientes dos impostos próprios e transferidos dos estados e seus respectivos municípios e, em alguns casos, pela complementação da União. Isso ocorre sempre que, no âmbito de cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva em manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica.

O Fundeb é composto por 20% das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração das Exportações (LC nº 87/96); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Cota parte de do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Também fazem parte do fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Em relação ao Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério que o antecedeu o Fundeb, foi mantido o caráter supletivo da União, na perspectiva de cooperação entre os entes federados, por meio de um mecanismo de complementação correspondente a 10% do montante total do Fundo.

Sobre isso, Pinto (2007, p. 890) argumenta:

Outra inovação do FUNDEB encontra-se na previsão de que até 10% da complementação da União possa ser utilizada por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, nos termos de regulamentação a ser feita (art. 7º da Lei n. 11.494/2007).

Esse mecanismo trouxe avanços importantes para a educação nos estados que não conseguiam atingir o valor anual mínimo por aluno Fundeb, entretanto, enfraqueceu a discussão de custo-aluno-qualidade¹¹, como referência para o financiamento da educação (Pinto, 2007), pois a lógica do primeiro é a disponibilidade financeira, e do segundo as necessidades educacionais.

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, a implantação do Fundeb ocorreu de maneira gradativa, com início em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do fundo, atingiu o patamar de 20%.

Os recursos do Fundeb são distribuídos de forma automática entre os estados e municípios, sem a necessidade de convênios, e de forma periódica, mediante crédito em contas específicas dos governos estaduais e municipais. A distribuição é realizada com base no número de matrículas dos alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, conforme preconizado na EC n. 53 da Constituição Federal, em acordo com a atuação prioritária dos entes federados. Assim, os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos do seu respectivo sistema de ensino e os estados da mesma forma, observada a escala de investimento chamadas ponderações.

Na tabela 4 apresentamos os valores nominais dos recursos do FUNDEB que o Estado do Pará recebe, tendo em vista que perceber os valores que os entes federados recebem.

¹¹ O CAQ é o padrão mínimo de qualidade, pois considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, posicionado como sexta economia do mundo. Assim, o CAQ é o padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais. Ele deve ser estabelecido no prazo de três anos, porém, sua implementação pode ocorrer até 2024. (<http://www.custoalunoqualidade.org.br/>).

Tabela 4 - Total dos recursos do Fundeb do Pará e distribuição por ente governamental com a complementação da União de 2010 a 2020.

Ano	TOTAL	ESTADO	MUNICÍPIOS	B/A	C/A
	(A)	(B)	(C)	(%)	(%)
2010	5.625.830.282	1.811.497.658	3.814.332.624	32,2	67,8
2011	7.178.185.764	2.301.662.136	4.876.523.629	32,1	67,9
2012	7.601.000.994	2.389.045.450	5.211.955.544	31,4	68,6
2013	7.067.453.504	2.178.520.981	4.888.932.522	30,8	69,2
2014	7.608.155.877	2.316.577.024	5.291.578.852	30,4	69,6
2015	7.926.735.239	2.378.798.386	5.547.936.852	30,0	70,0
2016	7.659.727.405	2.287.028.299	5.372.699.106	29,9	70,1
2017	7.872.956.502	2.370.305.272	5.502.651.230	30,1	69,9
2018	7.890.660.258	2.291.652.522	5.599.007.736	29,0	71,0
2019	8.535.529.040	2.361.180.479	6.174.348.561	27,7	72,3
2020	8.936.393.092	2.542.038.626	6.394.354.466	28,4	71,6
Δ%					
2010- 2020	59	40	68		

Fonte: FNDE.

Valores atualizados pelo Índice de Preço ao Consumidor Ampliado IPCA (IBGE), dezembro de 2020.

Nota (1) Os valores foram retirados das portarias do FNDE sobre estimativas de recursos a serem recebidos por ente federado.

De acordo com dados evidenciados pela Tabela 4, mostra-se a dinâmica de redistribuição de recursos do Fundeb no âmbito do estado do Pará, de modo que na rede estadual de ensino, a receita do Fundeb teve crescimento de 40% entre os anos de 2010 e 2020. Por outro lado, nos municípios, o aumento entre os anos de 2010 e 2020 foi de 60%. Quanto à relação entre os valores de receita dos entes governamentais e o total do fundo, os dados apresentados pela Tabela 4 mostram que a rede estadual tem em média 30% e as redes municipais corresponderam à média de 70%. Sendo possível dizer que a rede estadual recebe uma menor parte dos recursos advindos do fundo por conta da opção de municipalização do ensino, uma vez que os recursos são redistribuídos por meio do número de alunos matriculados na rede de ensino.

No que concerne ao valor total das receitas do fundo no estado do Pará, no mesmo período, houve um crescimento de 59%. Deste valor, é importante destacar que os maiores são direcionados aos municípios, uma vez que esses obtêm a maior parte das matrículas no âmbito do estado do Pará.

A Tabela 5 permite visualizar a dinâmica de redistribuição dos recursos do Fundeb na rede estadual de ensino, evidenciando a redistribuição dos recursos do governo do estado para

os municípios, tendo em vista que o critério é o quantitativo de matrículas, e, no Pará, as matrículas da educação são majoritariamente municipalizadas.

Tabela 5 - Recursos do Fundeb da rede estadual de ensino do Pará de 2010 a 2020

Ano	Rec. Transferido (FUNDEB) (A)	Rec. Recebida (B)	Comp. União (C)	Res. Líquido SEM COMP. UNIÃO (D)	% (D/A)	Res. Líquido Com comp. UNIÃO (E)	% (E/A)
2010	2.607.226.176	1.262.415.854	608.686.466	1.344.810.321	51,6	1.998.539.709,24	28,2
2011	2.861.461.963	1.352.371.472	1.152.853.751	1.509.090.492	52,7	1.708.608.212,91	12,4
2012	3.077.570.690	1.404.091.823	1.171.228.958	1.673.478.867	54,4	1.906.341.732,02	16,3
2013	3.215.559.089	1.440.586.109	1.022.817.758	1.774.972.980	55,2	2.192.741.330,77	23,4
2014	3.398.800.535	1.451.569.424	1.051.479.896	1.947.231.111	57,3	2.347.320.638,93	26,4
2015	3.368.123.308	1.477.811.135	1.103.092.990	1.890.312.172	56,1	2.265.030.317,35	23,4
2016	3.280.979.697	1.395.751.833	1.092.154.380	1.885.227.863	57,5	2.188.825.316,68	24,2
2017	3.065.391.882	1.358.812.977	1.135.158.743	1.706.578.905	55,7	1.930.233.139,36	18,6
2018	3.195.153.981	1.348.301.015	1.111.211.159	1.846.852.966	57,8	2.083.942.821,82	23,0
2019	3.390.902.608	1.410.765.755	1.195.129.850	1.980.136.853	58,4	2.195.772.758,02	23,2
2020	3.444.390.351	1.405.596.073	983.617.071	2.038.794.278	59,2	2.460.773.280,92	30,6

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos dados do SIOPE/FNDE.

Valores atualizados pelo índice de Preço ao Consumidor Ampliado IPCA (IBGE), dezembro de 2020.

A organização dos dados da Tabela 5 possibilita analisar as perdas de receita do Fundeb do governo do estado do Pará, com e sem a complementação da União, visando destacar a importância da colaboração da União na política de fundos.

Constata-se, assim, que, de 2010 a 2020, a média das perdas de receita na redistribuição dos recursos do Fundeb correspondeu a 55%. Em 2010, a redução de receita do governo do Estado em favor dos municípios foi de 1.344.810.321 (um bilhão, trezentos e quarenta e quatro milhões, oitocentos e dez mil e trezentos e vinte e um), correspondendo a 51,6% das receitas destinadas do Fundo. Em 2020, a redistribuição de receita foi de 2.038.794.278 (dois bilhões, trinta e oito milhões, setecentos e noventa e quatro mil e duzentos e setenta e oito), correspondendo a 29,2%. Desta feita, é possível afirmar que se o Estado do Pará não recebesse complementação da União, a redistribuição das receitas do governo estadual para os municípios representaria mais da metade do que é subvinculado ao Fundo (20% das receitas subvinculadas), em função da opção do Estado em municipalizar o ensino.

Quando os valores do resultado líquido são analisados com a complementação da União, observa-se uma redução das perdas, ainda que a redistribuição de recursos para os municípios tenha sido elevada, de 2010 a 2020, equivalendo, em média, a 23% do total das receitas do governo do estado subvinculadas aos Fundo. Em 2010, a redução de receita foi de R\$ 736.123.855 (setecentos e trinta e seis milhões, cento e vinte e três mil e oitocentos e cinquenta

e cinco), proporcionalmente a 28,2%. Em 2020, as perdas foram ampliadas para R\$ 1.055.177.208 (um bilhão cinquenta e cinco milhões, cento e setenta e sete mil e duzentos e oito), percentualmente, representaram 30,6%.

O estado do Pará possui um quantitativo expressivo de alunos vinculados à rede municipal de ensino, sobretudo nas etapas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, enquanto a rede estadual prioriza as matrículas do Ensino Médio. Importa destacar que o governo do estado do Pará mantém a Universidade do Estado do Pará (UEPA).

Sobre a divisão de responsabilidade entre os entes federados para o atendimento da educação básica, a LDB, Lei n. 9.394/96, Art. 10, estabelece que:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009)

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003) (Brasil, 1996, grifos nossos).

A Lei é clara quanto ao Estado, que deve assegurar o Ensino Fundamental e ofertar com prioridade o Ensino Médio à sua população, atuação no ensino básico, embora o Estado tenha sob sua responsabilidade uma universidade.

Na tabela 6 apresentamos os valores das despesas da função educação por subfunção na rede estadual do Pará nos anos de 2010 a 2020, tendo em vista perceber o montante de recursos financeiros gastos com convênios pela rede estadual de ensino entre os anos de 2010 a 2020.

Tabela 6. Despesas por subfunção da rede estadual do Pará em 2010 a 2020.

Ano	ED. Infantil	Ens. Fundamental	Ens. Médio	Ens.Prof.	Ens. Superior	EJA	ED. Especial	Transf. Conv.	Outros	Total
2010	917.906	1.433.509.890	1.401.955.019	3.760.071	240.015.001	254.623.585	190.032	0	49.682.129	3.384.653.634
2011	423.783	1.623.429.243	1.348.646.805	2.787.596	269.245.294	228.534.765	101.912.119	0	54.706.067	3.629.685.672
2012	48.331.551	1.559.347.225	1.350.962.954	41.852.003	246.238.722	230.141.395	919.112	0	527.319.863	4.005.112.826
2013	8.394.832	1.280.399.014	1.464.171.652	40.630.796	253.964.512	211.231.098	3.035.589	0	736.561.580	3.998.389.073
2014	23.392.159	1.280.476.119	1.641.785.745	36.649.067	278.857.820	226.893.366	2.144.674	0	759.453.017	4.249.651.968
2015	29.885.274	1.292.307.686	1.605.967.045	23.113.301	286.595.709	231.478.835	387.206	0	908.854.644	4.378.589.700
2016	22.785.029	1.187.406.327	1.377.938.985	25.024.633	37.705.334	182.699.213	0	53.725.611	1.217.984.250	4.105.269.383
2017	1.551	1.098.815.035	1.356.218.325	84.751	37.638.732	162.189.830	0	34.952.961	1.410.339.791	4.100.240.975
2018	1.315.502	1.057.326.237	1.390.211.354	19.427.148	34.771.366	208.517.333	0	337.309.109	1.417.585.122	4.466.463.171
2019	1.222.662	999.286.048	1.485.046.518	22.640.789	39.899.473	319.331.450	879.377	185.409.347	1.197.064.156	4.250.779.819
2020	0	992.617.363	1.892.496.777	7.779	34.130.950	133.093.632	0	113.886.070	1.142.835.876	4.309.068.448

Valores atualizados pelo índice de Preço ao Consumidor Ampliado IPCA (IBGE) a preço de dezembro/2020 no site. <https://drcalc.net/>

Os dados da tabela 6 mostram os valores das despesas da Educação por subfunção do governo estadual do Pará, evidenciando que os gastos com o ensino médio se sobressaem entre os demais, embora os gastos tenham ficado bem próximos dos praticados com o ensino fundamental. Nota-se que, em 2010, os gastos com ensino médio representaram 1,4 bilhões e, em 2020, foram elevados para 1,8 bilhões, correspondendo a 34% do total das despesas da Função educação. Movimento diferente foi observado em relação às despesas do ensino fundamental que, em 2010, foram de também de 1,4 bilhões, mas, em 2020, reduzidas para 992 milhões, o que, em termos percentuais representou redução da ordem de 30%. Uma possibilidade para essa redução está no fato de as matrículas do ensino fundamental serem municipalizadas, assim o estado “força” o repasse destas matrículas aos municípios, embora a legislação é clara que a etapa é para ser compartilhada.

Outro dado relevante diz respeito quanto ao surgimento das despesas de convênios, a partir de 2016, segundo os dados divulgados pelo SIOPE, coincidentemente com a exclusão das despesas com educação especial.

Outro dado importante a ser de destacado refere-se aos valores gastos com ensino profissional, modalidade que o governo estadual vem intensificando na sua rede de ensino. Apesar do aumento no quantitativo de matrículas, foram reduzidos de R\$ 3.760.071 (três milhões, setecentos e sessenta mil e setenta e um) para 7.779 (sete mil e setecentos e setenta e nove), de 2010 a 2020, o que, em números relativos, representou uma redução de 99%. Sugere-se que uma explicação para esse fenômeno pode ser a transferência do registro para a subfunção Ensino Médio e EJA, cujos valores foram ampliados ao longo da série histórica. Desta feita, constata-se que o aumento das matrículas não foi acompanhado pelo aumento dos gastos com o ensino profissional.

Na tabela 7 apresentamos os percentuais das despesas por subfunção em relação ao total, com a intenção de colocar em destaque as prioridades do governo do estado em termos da alocação de recursos, de 2010 a 2020.

Tabela 7. Percentual das despesas da educação da rede estadual por subfunção de 2010 a 2020.

Ano	ED. Infantil	Ens. Fundamental	Ens. Médio	Ens. Prof.	Ens. Superior	EJA	ED. Especial	Transf. Conv.	Outros	Total
2010	0,03	42,35	41,42	0,11	7,09	7,52	0,01	0,00	1,47	100
2011	0,01	44,73	37,16	0,08	7,42	6,30	2,81	0,00	1,51	100
2012	1,21	38,93	33,73	1,04	6,15	5,75	0,02	0,00	13,17	100
2013	0,2	32,0	36,6	1,0	6,4	5,3	0,1	0,0	18,4	100
2014	0,6	30,1	38,6	0,9	6,6	5,3	0,1	0,0	17,9	100
2015	0,7	29,5	36,7	0,5	6,5	5,3	0,0	0,0	20,8	100
2016	0,6	28,9	33,6	0,6	0,9	4,5	0,0	1,3	29,7	100
2017	0,0	26,8	33,1	0,0	0,9	4,0	0,0	0,9	34,4	100
2018	0,0	23,7	31,1	0,4	0,8	4,7	0,0	7,6	31,7	100
2019	0,0	23,5	34,9	0,5	0,9	7,5	0,0	4,4	28,2	100
2020	0,0	23,0	43,9	0,0	0,8	3,1	0,0	2,6	26,5	100

Fonte: SIOPE/FNDE

Valores atualizados pelo índice de Preço ao Consumidor Ampliado IPCA (IBGE) a preço de 2020 no site: <https://drcalc.net/>.

Nota. Outros. Se refere a outros gastos que não são com etapas e modalidades de ensino.

De acordo com os dados da tabela 7, a subfunção de maior valor, em 2010, foi o ensino fundamental, que representou 42,3% do total das despesas da Função Educação, seguida pela subfunção ensino médio, cujas despesas corresponderam a 41,2%, do total. Os valores da referentes ao ensino Superior representaram 7% do total das despesas e os menores valores foram com as subfunções educação especial e educação infantil, que não chegavam, em média, a 0,01%.

Em 2020, a subfunção ensino médio manteve-se com as despesas correspondentes a 43,9%, do total e a do fundamental reduzida para 23,0%. Isso ocorreu também com as subfunções o ensino Superior e Profissional, em que seus valores foram reduzidos de menos de 0,8% e 0,0%, respectivamente.

É importante destacar que os recursos de convênios, segundo o manual do SIOPE, esses valores são referentes aos convênios realizados entre o ente e as instituições públicas ou privadas. Dito isto, na tabela 7 e 8 estamos apresentando os recursos de convênios, tendo em vista refletir sobre a destinação do montante de receita para este segmento.

Uma forma de perceber o volume de recursos gastos com educação é quanto ao gasto-aluno, este revela o quanto é a realidade dos recursos destinados à educação. Diante disso, a tabela 8 apresenta os valores nominais do gasto-aluno potencial, aqueles recursos financeiros totais, somados impostos, salário-educação, complementação Fundeb e outros adicionais, dividido pelo número de alunos matriculados na rede de ensino.

Tabela 8 - Valores do gasto-aluno potencial da rede estadual de ensino do Pará anos de 2010 a 2020

Ano	Receita Total (A)	Nº de alunos	Gasto-aluno potencial
2010	1.861.552.146	710.954	2.618,39
2011	2.114.283.526	681.405	3.102,83
2012	2.493.175.212	663.766	3.756,11
2013	2.625.339.263	644.322	4.074,58
2014	2.955.300.068	632.309	4.673,82
2015	3.237.100.743	621.106	5.211,83
2016	3.367.963.000	611.508	5.507,64
2017	3.575.168.125	589.280	6.067,01
2018	3.925.251.174	584.949	6.710,42
2019	3.986.725.006	568.534	7.012,29
2020	4.210.000.101	556.424	7.566,17
2010-2020	126	-21	188

Fonte: balanço do Estado e dados de matrículas do INEP.

Segundo os dados evidenciados pela Tabela 8, nos valores do gasto-aluno potencial, recursos financeiros gastos, ocorreu um aumento entre os anos de 2010 e 2020, de 188%, quanto aos valores de matrícula nos anos de 2010 e 2020, a redução foi de 21%, e no que concerne aos valores totais da das despesas com educação, o aumento foi de 126%.

Percebe-se, a partir dos dados evidenciados pela Tabela 8, que os valores de gasto-aluno potencial tiveram aumento, porém, isso ocorre pelo fato dos gastos terem aumentado e redução nas matrículas, assim, não necessariamente ocorreu aumento significativo das receitas de despesas, outro fator é que aumentaram os recursos financeiros, porém, temos redução de matrículas, de modo que evidencia a retração da expansão da rede estadual de ensino do Pará.

Assim, a redução das matrículas mostra que o aumento do valor do gasto-aluno e as Parcerias Público-Privadas desenvolvidas no âmbito da rede estadual não contribuíram para a expansão da rede, é um indicador que essas ações não estão contribuindo com a universalização do ensino.

Os dados de matrículas da educação básica do estado do Pará estão expostos na Tabela 9, por dependência administrativa, tendo em vista revelar que o cenário das Parcerias Público-Privadas não tem possibilitado a ampliação das matrículas.

Tabela 9 - Quantitativo de matrículas da educação básica do Estado do Pará por dependência administrativa nos anos de 2010 até 2020

Ano	Total (A)	Federal (B)	% (B/A)	Estadual (C)	% (C/A)	Municipal (D)	% (D/A)	Privada (E)	% (E/A)
2010	2.446.370	9.751	0,4	710.954	29,1	1.555.130	63,6	170.535	7,0
2011	2.423.751	11.223	0,5	681.405	28,1	1.549.902	63,9	181.221	7,5
2012	2.426.426	11.307	0,5	663.766	27,4	1.545.480	63,7	205.873	8,5
2013	2.429.880	9.395	0,4	644.322	26,5	1.551.404	63,8	224.759	9,2
2014	2.414.952	8.955	0,4	632.309	26,2	1.536.890	63,6	236.798	9,8
2015	2.375.563	11.005	0,5	621.106	26,1	1.509.903	63,6	233.549	9,8
2016	2.353.582	11.302	0,5	611.508	26,0	1.498.132	63,7	232.640	9,9
2017	2.339.648	12.049	0,5	589.280	25,2	1.507.319	64,4	231.000	9,9
2018	2.328.439	14.040	0,6	584.949	25,1	1.495.468	64,2	233.982	10,0
2019	2.294.276	14.162	0,6	568.534	24,8	1.476.215	64,3	235.365	10,3
2020	2.252.916	13.014	0,6	556.424	24,7	1.460.700	64,8	222.778	9,9
$\Delta\%$									
2010- 2020	-8	33,5		-21,7		-6,1		30,6	

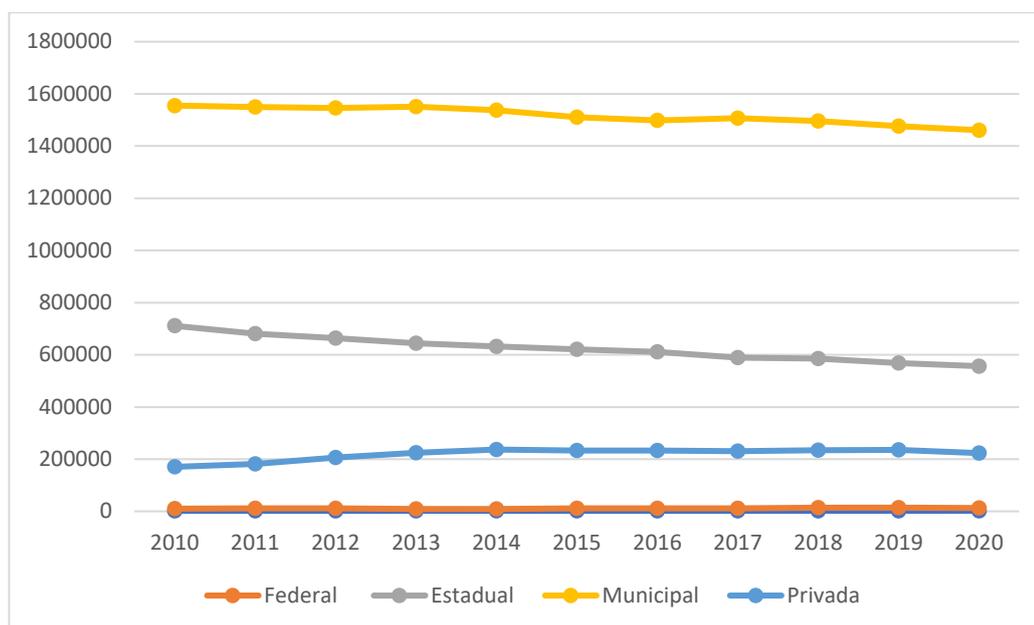
Fonte. Laboratório de Dados Educacionais (UFPR).

Os dados da Tabela 9 mostram redução no número de matrículas da educação básica no estado do Pará, no decorrer de 2010 a 2020, correspondente a 8%. Esta redução ocorreu tanto nas redes municipais quanto nas estaduais de ensino, em detrimento do aumento de matrículas nas redes federais e privadas. Nestas últimas, o aumento correspondeu a 30%, saltando de

170.535 (cento e setenta mil, quinhentos e trinta e cinco) matrículas, em 2010, para 222.778 (duzentos e vinte e dois mil, setecentos e setenta e oito), em 2020. Em 2010, mais de dois milhões de alunos matriculados no sistema educacional do Pará, 63% são vinculados à rede de ensino municipal, 29% à rede de ensino estadual, 7% na rede privada de ensino e 0,4% na rede federal de ensino. No último ano da série histórica, das 2.252.916 (dois milhões, duzentos e cinquenta e dois mil e novecentos e dezesseis) matrículas, 64,8% pertenciam à rede municipal, 24,7% à rede estadual, 9,9% à rede privada e 0,6% à rede federal de ensino. Estes valores mostram que, ao longo do período em análise, a situação referente à vinculação do atendimento às matrículas da educação se manteve, reafirmando a municipalização desse nível de ensino no estado do Pará.

O Gráfico 6 apresenta o movimento das matrículas na educação básica, de 2010 a 2020, ilustrando o comportamento por dependência administrativa.

Gráfico 6 - Quantitativo de matrículas do estado do Pará por dependência administrativa, nos anos de 2010 até 2020



Fonte. Laboratório de Dados Educacionais, gráfico de Monteiro (2023).

A política de desvalorização da educação pública, acompanhada do discurso de que a escola pública fracassou e de incentivos privatistas do poder público, as famílias buscam as escolas das redes privadas, acreditando na propaganda fantasiosa de que a educação privada é melhor. Porém, isso não pode ser generalizado, pois muitas escolas apresentam qualidade duvidosa, como mostram os estudos de Adrião (2018) e de Borghi (2017). Tendo em vista que este estudo focaliza o sistema estadual de ensino do Pará, a partir de então, prioriza-se a análise específica das matrículas vinculadas a essa rede de ensino. Deste modo, a seguir, a Tabela 10 apresenta o número de matrículas por etapa, com a intenção de analisar a prioridade de atendimento do governo do estado e o comportamento das matrículas ao longo da série histórica.

Tabela 10 - Número de matrículas da rede estadual do Pará segundo os segmentos da educação básica 2010 a 2020

Ano	Creche	Pré-escola	Ens. Fundamental	EJA/FUND.	EJA - EF e EM técnico-concomitante e subsequente	Ens. Médio	E.M Integrado ou Normal - técnico	Total
2010	126	353	276.647	55.830	6.260	369.981	1.757	710.954
2011	135	419	258.859	51.872	5.066	362.611	2.443	681.405
2012	121	492	240.830	48.431	6.558	365.087	2.247	663.766
2013	117	447	228.363	44.948	4.180	362.700	3.567	644.322
2014	133	440	216.975	42.617	4.348	363.897	3.899	632.309
2015	137	356	211.587	36.943	4.691	363.017	4.375	621.106
2016	14	18	204.131	33.575	5.747	363.495	4.528	611.508
2017	14	30	191.889	27.710	5.613	358.739	5.285	589.280
2018	29	45	188.173	25.500	6.663	358.851	5.688	584.949
2019	42	59	179.995	21.755	7.898	352.146	6.639	568.534
2020	0	60	172.310	19.813	7.470	348.630	8.141	556.424
$\Delta\%$ 2010-2020	-100,0	-83,0	-37,7	-64,5	19,3	-5,8	363,3	-21,7

Fonte: elaborado pelo autor, com base no Laboratório de Dados Educacionais, a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2010-2020.

De acordo com os dados evidenciados pela Tabela 10, referentes às matrículas por etapa de ensino, constata-se redução em praticamente todos os segmentos da rede estadual de ensino, ficando a exceção com a EJA, Ensino Fundamental e médio integrado ao técnico e do Ensino Médio integrado ou normal técnico. Esse comportamento revela a política adotada pelo governo do estado no período de 2010 a 2020.

Quanto às reduções por segmento, observa-se que, em relação ao atendimento em creche e na pré-escola, que juntas constituem a educação infantil, houve retração acentuada do governo do estado. O atendimento em creche foi cancelado, e, na pré-escola, a redução de matrículas foi de 83%, de 2010 a 2020. No Ensino Fundamental, a rede estadual ainda conta com um número significativo de matrículas, mas que foram reduzidas em 37,7%, no mesmo período. Isso também ocorreu com as matrículas de EJA - Fundamental, e em proporções mais elevadas, pois o decréscimo foi de 64,5%.

Quanto ao Ensino Médio, segmento em que a rede estadual de ensino reúne o maior quantitativo de matrículas e deve atuar com prioridade, a redução foi de 5%.

A elevação das matrículas nos cursos de ensino técnico junto com Ensino Fundamental foi de 19%, de 2010 a 2020, e no ensino técnico junto com a formação de Ensino Médio, o aumento foi de 363,3%. Desta feita, as matrículas saltaram de 1.757 (mil setecentos e cinquenta e sete) alunos para 8.141 (oito mil cento e quarenta e um), de 2010 a 2020. Trata-se de um tipo de ensino em que o aluno faz a formação técnica juntamente com o Ensino Fundamental e outro quando conclui o Ensino Médio, revelando a política e investimento do governo estadual.

Tabela 11 - Percentual de matrículas da rede estadual do Pará segundo segmento, nos anos de 2010 até 2020, em relação ao total

Ano	Creche	Pré-escola	Ens. Fundamental	EJA/Fundamental	EJA - EF e EM Int. - técnico-concomitante subsequente	Ens. Médio	E.M Integrado ou Normal - técnico	Total
2010	0,02	0,05	38,91	7,85	0,88	52,04	0,25	100
2011	0,02	0,06	37,99	7,61	0,74	53,22	0,36	100
2012	0,02	0,07	36,28	7,30	0,99	55,00	0,34	100
2013	0,02	0,07	35,44	6,98	0,65	56,29	0,55	100
2014	0,02	0,07	34,31	6,74	0,69	57,55	0,62	100
2015	0,02	0,06	34,07	5,95	0,76	58,45	0,70	100
2016	0,00	0,00	33,38	5,49	0,94	59,44	0,74	100
2017	0,00	0,01	32,56	4,70	0,95	60,88	0,90	100
2018	0,00	0,01	32,17	4,36	1,14	61,35	0,97	100
2019	0,01	0,01	31,66	3,83	1,39	61,94	1,17	100
2020	0,00	0,01	30,97	3,56	1,34	62,66	1,46	100

Fonte: elaborado pelo autor, com base no Laboratório de Dados Educacionais, a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2010-2020.

Os dados evidenciados na Tabela 11 mostram o percentual das matrículas por etapa e modalidade de ensino, em relação ao total da rede estadual de ensino, em que fica evidente a atuação prioritária no Ensino Médio, que acumula mais de 50% do total de matrículas dessa rede de ensino.

Fica evidente também que um percentual importante de matrículas atendidas pelo governo do estado do Pará é do Ensino Fundamental, cuja média do período correspondeu a 35%. Nota-se ainda que o atendimento em EJA continua muito baixo, em média de 5%.

Destaque-se que embora as matrículas do ensino técnico tenham aumentado consideravelmente, quando se observa o quantitativo deste tipo de atendimento em relação ao

total (1,5%), constata-se que o investimento do governo do estado nesta modalidade ainda é pouco expressivo.

A elevação deste tipo de matrícula foi possibilitada pelo programa de reestruturação das escolas técnicas estaduais, com a intenção de contribuir para a formação de mão de obra qualificada para o desenvolvimento das localidades do Pará, por meio da oferta de cursos técnicos subsequentes ou integrados ao ensino fundamental e EJA.

Em síntese, constata-se que no cenário de avanços das Parcerias Público-Privadas, o financiamento da educação obteve aumento ao longo do período de 2010 a 2020, mas não foi o suficiente para assegurar a expansão da rede e melhorias na infraestrutura das escolas.

Fatores esses que estão explícitos na composição das matrículas da rede de ensino, em que ocorreu redução entre os anos de 2010 a 2020. Quanto às etapas de ensino, a rede estadual manteve como maior quantitativo o do Ensino Médio, com atendimento em média de 55%, embora esta etapa de ensino tenha tido redução no seu quantitativo de matrículas. Por outro lado, ocorreu elevação quanto às matrículas de alunos nos cursos técnicos/profissionalizantes. Isso mostra que há uma indução à oferta de matrículas para o ensino técnico profissionalizante, alguns com uma qualidade que nem sempre é a esperada. Porém, ocorreu aumento nesta modalidade de ensino, que mostra a tendência da indução de atrelar o ensino técnico profissionalizante aos alunos que possivelmente vão concluir ou já concluíram o Ensino Médio.

Outro fator importante é quanto à questão da política educacional contida no Plano Estadual de Educação, aprovado pela Lei n. 8.186, de 23 de junho de 2015, quando o Estado estava sob a gestão de Simão Jatene (PSDB), o qual ficou aprovado com vigência de dez anos, de 2014 a 2024. Este instrumento deve estar em consonância com o Plano Nacional de Educação e retrata também metas específicas de cunho local, uma vez que este, para obter sucesso, deve contar com o apoio e colaboração da sociedade, uma vez que: “A participação da sociedade na elaboração, no planejamento e na execução do PNE também pode ser considerada um fator determinante para o alcance de suas metas” (Lima, 2017, p. 241).

Os planos estaduais de educação devem conter a sistematização das metas e objetivos que nortearão as ações que vão incidir sobre os principais problemas existentes no cenário educacional. De acordo com Souza e Menezes (2017, p. 03), sobre a importância dos planos estaduais de educação:

Os Planos Estaduais de Educação (PEEs) são considerados importantes instrumentos de gestão, cuja particularidade implica, de um lado, integrar objetivos e metas do plano nacional, traduzindo-os, portanto, para a realidade territorial do estado e, de outro, prever a sua articulação às demandas municipais, a fim de que essas localidades possam adequar o planejamento nacional às suas particularidades.

Diante disso, o Plano Nacional revela bastante sobre o modelo de política educacional e gestão que o estado visa desenvolver na educação local, tendo em vista assegurar o direito à educação à sua população.

Quanto às diretrizes do Plano Estadual de Educação, Lei n. 8.186/2015:

Art. 2º As diretrizes assumidas pelo PEE são:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Estado;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (Pará, 2015, n.p.).

As diretrizes preveem universalização do ensino, porém, pouco avançou no que concerne à universalização, uma vez que ainda temos muitos jovens fora da escola. Segundo o levantamento do Unicef e da Seduc, com base em dados de 2019, aproximadamente noventa mil crianças e adolescentes estão fora da escola no Pará.

O Plano Estadual, efetivado pela Lei n. 8.186/2015, visa atender ao desenvolvimento educacional e este instrumento chama a atenção para a elevação dos investimentos financeiros para cumprir as metas, como estabelece o Art. 7, da Lei n. 8.186/2015:

Art. 7º A meta progressiva do investimento público em educação prevista no PEE será avaliada no quarto ano de vigência do PEE, e poderá ser ampliada por meio de lei para atender as necessidades financeiras, no cumprimento das metas previstas no Anexo desta Lei (Pará, 2015, n.p.).

Para tanto, o Estado deveria avaliar se as metas estão sendo cumpridas em quatro anos, para, assim, identificar quais metas estão sendo cumpridas e realizarem os devidos investimentos. Porém, o que percebemos é que os valores gastos com educação oscilaram entre os anos de 2010 e 2020, mas não superaram os 27%.

Destaca-se o valor destinado à educação na rede estadual do Pará, uma vez que os recursos aumentaram ao longo dos anos de 2010 a 2020, entretanto, não na mesma proporção para a educação, uma vez que a média de despesa da educação no Estado em relação às outras dependências da administração pública ficou em 15%.

No que concerne à política de financiamento da educação, ficou evidente que foram realizados os gastos bem próximo do mínimo constitucional, que é 25%. Diante disso, as

dificuldades para a expansão da rede ficam cada vez mais intensas, assim como todas as outras ações ligadas à educação (Bassi, 2011).

Quanto ao gasto-aluno, podemos observar que os valores foram elevados entre os anos de 2010 a 2020, porém, não corresponderam com a expansão da rede, embora os avanços são visíveis, como:

Houve avanços? Sim! Estudos mostram que a redistribuição dos recursos em âmbito estadual **permitiu reduzir a desigualdade no gasto-aluno entre as redes ou avançar na equalização dos gastos, mas não as eliminou**, assim como pouco se avançou na valorização dos professores em termos das condições de trabalho nas escolas públicas. Em âmbito nacional, as desigualdades no gasto-aluno foram reduzidas, mas continuaram acentuadas (Gemaque, 2021, p. 82, grifos nossos).

Para tanto, corroboramos com a autora que avanços ocorreram no gasto-aluno, mas não foram suficientes para assegurar a expansão da rede, melhores condições de trabalho para os professores, melhora na infraestrutura das escolas e universalização do ensino no âmbito da rede estadual de ensino do Pará.

Os valores das receitas do Fundeb mostraram o quanto a rede estadual de ensino tem uma movimentação diferenciada, uma vez que o Estado do Pará recebe complementação da União, mas a rede estadual perde receita, por conta da sua opção de municipalizar as matrículas.

Uma das formas de verificar os avanços ocorridos no cenário da educação por meio das parcerias público privadas é na expansão da rede de ensino, observadas a partir do quantitativo de matrículas. O que ocorreu na rede estadual do Pará foi a redução no total de matrículas, o que evidencia a retração das matrículas na educação básica, de 21%, entre os anos de 2010 a 2020.

O atendimento das etapas e modalidades da educação básica na rede estadual do Pará está concentrada no Ensino Médio, em média 55% em relação ao total de matrículas, embora, na mesma etapa, venha ocorrendo redução no mesmo período, de 5,8%. Isto posto, as ações de desenvolvimento e melhoria da educação no cenário das parcerias não vem contribuindo para elevar as matrículas, uma vez que elas estão em redução.

O movimento inverso das matrículas está no aumento do Ensino Médio técnico concomitante ou subsequente, que elevou em mais de 300% entre os anos de 2010 e 2020 e EJA Médio Fundamental técnico profissionalizante, que corresponde a 21% no mesmo período. Este resultado vai na contramão das outras etapas em que ocorreu redução, nos apresenta como no âmbito da rede estadual vem verificando-se uma tendência a direcionar alunos do Ensino Médio para cursos técnicos.

Essa política de fortalecer cursos técnicos tem como perspectiva formar mão de obra qualificada para atuação direta no mercado de trabalho, em detrimento do ensino propedêutico, ou seja, busca-se graduar uma geração formada para a ausência de postos de trabalho e com postos de trabalho precarizados (Antunes, 2018).

Portanto, ao constatar que ocorreu aumento nas receitas do Estado que não surtiu efeitos quando comparadas aos investimentos em educação, os valores ficaram próximos ao que é vinculado constitucionalmente, não elevou-se significativamente as receitas financeiras gastas com educação, assim, como o valor gasto-aluno aumentou, mas, em contrapartida, as matrículas da rede reduziram, nas únicas que ocorreram aumento foi nas de Ensino Médio técnico, que revela a política de indução de formação de mão de obra voltada para o mercado.

Assim, no âmbito da rede estadual de ensino, a política de aumentar as matrículas em cursos técnicos mostra as razões que estão expostas nos documentos do Plano Estadual de Educação, tanto quanto no “Pacto pela Educação”, a educação voltada para o desenvolvimento econômico.

CAPÍTULO IV

4. A CONFIGURAÇÃO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA A PARTIR DOS CONVÊNIOS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA DO PARÁ COM ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

Este capítulo tem como objetivo analisar os convênios realizados entre a Seduc e entidades sem fins lucrativos ou não, a partir da análise dos documentos de contratos retirados do portal da transparência da Seduc. Tendo em vista o conhecimento de quais são os tipos de convênios estão sendo firmados, quais as instituições envolvidas e qual a etapa ou modalidade de ensino está sendo ofertada por estes convênios.

Para cumprir estes objetivos, no primeiro capítulo, analisou-se os tipos de convênios e quais as instituições envolvidas nos convênios, para perceber se essas instituições condizem com a nomeação de sem fins lucrativos, além de visualizar se há transparência no formato de acesso ao direito produzido e nos contratos.

No segundo capítulo, tratou-se sobre o volume de recursos destinados a essas instituições e qual a etapa e modalidade está sendo ofertada por estas instituições conveniadas com o poder público. Para, assim, compreender se está sendo vantajoso para o Estado manter estes convênios que, como vimos no terceiro capítulo, estão ativos por mais de vinte anos.

4.1 OS CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE O GOVERNO DO ESTADO E AS ENTIDADES PRIVADAS EM GERAL COM RECURSOS DA A EDUCAÇÃO

Os convênios são ferramentas em expansão no Estado brasileiro, como abordado nos capítulos I e II desta tese. Neste contexto, é válido destacar dois fatores importantes referentes aos convênios para efeito de análise: o primeiro diz respeito às diversas possibilidades de Parcerias Público-Privadas, regulamentadas por meio de convênios, cooperação técnica, termos de fomento e cessão; e o segundo fator refere-se à análise das relações público-privadas a partir do estudo, como os realizados por Santos (2010), Mesquita (2017), Queiros (2019), Adrião e Borghi (2016), Peroni (2018) e Garcia (2015), sobre os programas Gestão Nota 10, Trilhas, Mundiar, entre outros. Estes estudos constataram a privatização da educação básica pelas formas de currículo, gestão e oferta (Adrião, 2020).

A privatização pela gestão, é aquela que a instituição é pública porém a sua gestão fica com o setor privado, isto ocorre muito na implementação de programas e projetos, uma vez que esses programas implementam propostas de gestão no formato do mercado e direcionada

pelos organismos internacionais, quanto a oferta, que disponibilizam vagas por meio do financiamento público e o currículo, em que essas instituições utilizam seus materiais didáticos para a realização das atividades.

Quanto às parcerias, corrobora-se com a ideia de que ocorre a privatização por meio da oferta (Adrião, 2018), essa ocorre mesmo na oferta ou direta na rede privada ou por meio de convênios estabelecidos entre o setor público e as instituições privadas. visto que as instituições privadas sem fins lucrativos ofertam vagas para alunos que vincula-se à rede estadual, e esse tipo de convênio é realizado há muito tempo, modelo que se incorpora à gestão estatal.

Neste estudo, o foco não são os programas e sim os convênios, a partir da análise dos termos, ressaltando o objeto, natureza, parceiros e o volume de recursos mobilizados para este fim, visto que a SEDUC trata como “Convênio” todas as que são realizadas entre público e instituições privadas, na qual o setor específico é o Núcleo de Contratos e Convênios (NCC), responsável pelo armazenamento e registro dos convênios.

É importante destacar que a no sistema de transparência do site da secretaria, os registros são todos tratados como convênios, porém, lá estão, contratos, termos de cooperação, termos de fomento, cessão, mas há diferenças entre esses termos. Que os contratos, são aqueles que são realizados entre o ente público que contrata um serviço ou locação para fins de interesse do Estado.

Termos de cooperação são aqueles realizados entre público e instituições privadas que houvesse transferências de experiências ou tecnologias. Assim sendo uma parceria é uma colaboração ou associação entre duas ou mais partes que trabalham juntas para alcançar um objetivo comum. As parcerias podem ocorrer em diversos contextos, como negócios, organizações sem fins lucrativos, governos e até mesmo em níveis pessoais. Porém atualmente na área da educação ocorre o inverso, as parcerias estão apenas na nomenclatura, na materialidade o setor público assume toda a responsabilidade e a instituição privada apenas destina o imóvel a ser utilizado e muitas vezes cobra o aluguel do espaço do ente público.

A relação entre o governo do estado do Pará com entidades sem fins lucrativos (filantrópicas, confessionais ou cooperativas) por meio de diferentes tipos de convênio no atendimento à educação básica é histórica. Ainda, leva-se em conta que os convênios firmados entre Seduc e entidades sem fins lucrativos não ocorrem necessariamente por meio de programas, ainda que existam.

Destaca-se que as instituições privadas que firmavam convênios com a Seduc para a oferta de vagas, até 2015, foram classificadas como Escolas em Regime de Convênio (ERC). Mas, a partir de 2016, passaram a ser identificadas como escolas estaduais. Esta alteração teve

implicações na sistematização das informações, produzindo vieses na série histórica, como poderá ser identificado no decorrer deste capítulo.

Escolas em Regime de Convênio (ERC) são instituições educacionais que operam por meio de acordos ou parcerias firmadas entre entidades públicas e privadas. Esses convênios visam oferecer serviços educacionais, principalmente no âmbito do ensino básico, como creches, pré-escolas, Ensino Fundamental e Médio. Essas parcerias são firmadas entre órgãos governamentais e instituições privadas, como Organizações Não Governamentais (ONGs) ou entidades filantrópicas.

As escolas conveniadas são compartilhadas entre as partes envolvidas. Isso significa que tanto o poder público quanto uma instituição privada têm responsabilidades na administração, no financiamento e na oferta dos serviços educacionais. Para Oliveira e Borgh (2013), o governo estadual ou municipal financia os custos operacionais da escola, enquanto a instituição privada pode contribuir ou não com recursos financeiros, com a infraestrutura e com a equipe educacional.

Segundo Nascimento e Silva (2015), os convênios são justificados sob o argumento de constituírem-se numa alternativa para ampliar a oferta de vagas na educação básica, sobretudo na educação infantil e especialmente em regiões onde há carência de escolas mantidas pelo poder público.

Sobre a situação do sistema estadual de educação do Pará, os convênios e seus respectivos aditivos firmados entre a Seduc-PA e entidades privadas com e sem fins lucrativos são classificados como cooperações, contratos, termos e cessão. Uma vez que, os termos de cooperação estabelecem obrigatoriedades das duas partes a serem cumpridas, com instituições de cunho privado sem fins lucrativos, aquelas que se denominam não obter lucro e as com fins lucrativos são aquelas que não estabelecem o lucro, deixam em aberto.

A Tabela 12 apresenta o quantitativo de convênios da Seduc com instituições privadas sem fins lucrativos, a partir de informações disponibilizadas no portal da transparência da Seduc. Destaca-se que nesta estão excluídos os convênios e termos de cooperação estabelecidos entre o ente público e público e com instituições com fins lucrativos.

Sendo que os novos convênios são aqueles que foram firmados no ano corrente e aditivos são os que possuíam ou possuem prazos de validade na vigência do ano que se retirou o dado, ou seja, no ano podemos ter apenas um contrato novo e cinquenta aditivos de contratos que estão em vigência ou foram renovados no ano observado.

Tabela 12 Quantitativo de convênios da rede estadual de ensino do Pará e seus respectivos aditivos, de 2010 a 2020

Ano	Nº de convênios Novos.	Aditivos
2010	16	7
2011	3	23
2012	5	26
2013	15	31
2014	7	46
2015	14	53
2016	20	67
2017	35	87
2018	63	122
2019	36	185
2020	1	221
$\Delta\%$ 2008-2020	-75	

Fonte: elaborada pelo autor com base nas informações disponibilizadas na página da Seduc-PA.

Os dados da Tabela 12 evidenciam a quantidade de convênios firmados entre a Seduc-PA e entidades privadas sem fins lucrativos. De modo que estão todos os convênios encontrados na página da Seduc e Diário Oficial, neste existem entidades privadas que desenvolvem serviços de telefonia e Internet, segurança predial, pessoa jurídica com aluguel de espaços e as privadas sem fins lucrativos que se encaixam nas filantrópicas, cooperativas e religiosas.

Assim, os dados evidenciam o número de novos convênios e os aditivos, aqueles que ocorreram modificações ao longo do tempo, principalmente quanto ao período de vigência dos convênios, esses que estão em vigor há mais de vinte anos.

Quanto aos novos convênios, a Tabela 12 mostra que ocorreu ora aumento elevado, ora redução na realização de novos convênios. Destaca-se que em 2010 teve-se 16 novos convênios, no ano de 2011, reduziu para três novos convênios. Assim, em destaque o ano de 2018, que teve 63 novos convênios. Em 2020, apenas um novo convênio firmado. Ainda, considera-se que a maioria dos contratos estão em vigor, e, em 2020, temos mais de 200 contratos vigentes.

No que concerne aos aditivos, ou seja, quando os contratos são renovados ou sofrem algum tipo de alteração, seja de tempo ou de recursos, os dados da Tabela 12 apresentam a elevação nos aditivos, muitos por conta da continuação de convênios bem anteriores ao da série histórica analisada. Portanto, têm convênios que estão ativos há mais de dez anos, seja de oferta de vagas ou de aluguel de prédios para o funcionamento de escolas estaduais.

Como, por exemplo, o contrato de n. 001/2005 da Seduc, que chegou a seu 12º termo aditivo, cujo objetivo é locação de imóvel para funcionamento de escola. Outro exemplo a ser

destacado sobre contratos vigentes há mais de dez anos é o 015/2018, que chegou ao seu 13º termo aditivo, cujo objetivo do contrato é locação de prédio para funcionamento de escola. Assim como o contrato n. 011/2008, que chega a seu 14º termo aditivo, com prorrogação até 2024 e um valor global de 176.251,08, valor relevante destinado à locação de escola.

Portanto, a prática de locação de imóvel é relevante na gestão da Seduc, uma vez que são contratos que superam dez anos de vigência, ou seja, práticas incorporadas à gestão, e não ocorre uma avaliação quanto à construção de novas escolas e nem se sabe como estão as condições estruturais desses espaços para atendimento educacional com qualidade.

Se considerarmos novos contratos e cooperações que são tratados como convênios pela Seduc-PA no ano de 2010, iniciaram com 16, em 2020, foi apenas um, o que representou uma queda de -75%, por outro lado, quando observa-se a partir dos aditivos, ou seja, continuações das parcerias, foi muito presente, algo que mencionamos anteriormente sobre a prática que foi incorporada à gestão da Seduc.

As Parcerias Público-Privadas que significam, de certa forma, um avanço do setor privado sobre determinada área pública (Nascimento; Silva, 2015), correspondem a contratos de locação de prédios para funcionar escolas estaduais, bem como parcerias de entidades que asseguram determinado serviço público para a população, como na área da educação, sobretudo na educação especial, portanto, a maioria dos convênios firmados pela Seduc foi de locação de imóvel para funcionamento de escolas, por meio de contratos de locação entre Seduc e pessoa jurídica.

Esses convênios são insuficientes para a qualidade de ensino muito por conta da sua falta de transparência podem comprometer a qualidade dos serviços prestados, especialmente quando os contratos enfatizam o controle de custos que alguns contratos de PPP carecem de transparência, o que pode dificultar a prestação de contas e a supervisão adequada por parte do público e dos órgãos reguladores.

Na Tabela 13, apresenta-se os valores gastos de transferência para entidades privadas sem fins lucrativos pela Seduc-PA entre os anos de 2010 à 2020, de acordo com o balanço orçamentário do Estado. É importante destacar que não foi encontrado identificação de quais são essas entidades, apenas faz alusão aos valores destinados a essas instituições.

Tabela 13 - Transferências da Seduc para entidades sem fins lucrativos na rede estadual de ensino nos anos de 2010 a 2020

Ano	Total Educação (SEDUC) (A)	Trans. P/ entidades privadas sem fins lucrativos (B)	% (B/A)
2010	2.779.389.122	13.155.592	0,5
2011	3.003.726.053	5.632.892	0,2
2012	2.631.741.146	1.057.073	0,0
2013	3.563.947.012	2.172.733	0,1
2014	3.772.465.341	2.339.772	0,1
2015	3.900.025.397	2.476.742	0,1
2016	3.636.510.372	36.144	0,0
2017	3.642.012.159	288.631	0,0
2018	3.904.993.633	353.978	0,0
2019	3.816.098.293	393.470	0,0
2020	3.873.216.568	21.038	0,0
Δ			
2010-2021	39,4	-99,8	

Fonte: balanço orçamentário do Estado do Pará.

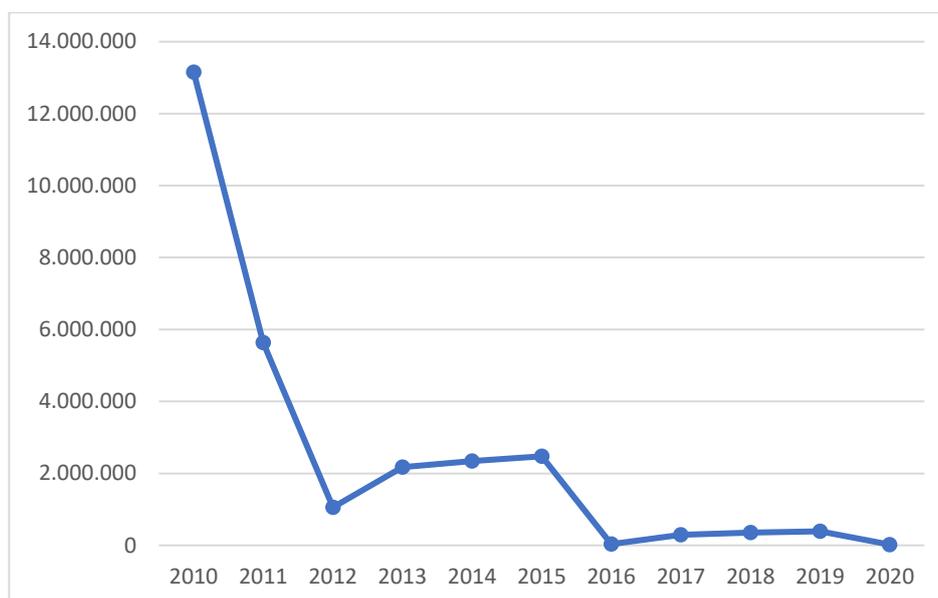
Valores atualizados pelo índice de Preço ao Consumidor Ampliado IPCA (IBGE), de 2020.

De acordo com dados da Tabela 13, sobre os valores transferidos da SEDUC para entidades privadas sem fins lucrativos, observou-se que ocorreu redução nas receitas entre os anos de 2010 a 2020. No decorrer dos anos a redução foi efetiva, na qual o maior valor ocorreu em 2010 com 13.155.592 (treze milhões cento e cinquenta e cinco mil quinhentos e noventa e dois, que correspondeu a 0,5% do total geral das despesas totais da SEDUC. A partir disso, os valores foram oscilando com tendência de queda, visto que entre os anos de 2010 a 2023 a redução foi de 99%.

Portanto, os dados evidenciados na Tabela 13 mostram que os valores de receita transferidas para entidades sem fins lucrativos tem tendência de queda, embora não esteja explícito se essas instituições são aquelas ligadas diretamente ao ensino, ou se estão inseridos recursos do Fundeb para financiar instituições privadas sem fins lucrativos.

É importante que tenham estudos que se aprofundem no entendimento dos recursos destinados a essas instituições, tentando identificá-las. No Gráfico , percebe-se a oscilação das receitas destinadas a instituições privadas sem fins lucrativos.

Gráfico 7 - Transferências da Seduc para entidades sem fins lucrativos na rede estadual de ensino nos anos de 2010 a 2020



Fonte: Balanço orçamentário do Estado do Pará.

Os valores foram atualizados pelo índice de preço ao Consumidor Ampliado (IPCA) do IBGE a preço de dezembro de 2020. No site <https://drcalc.net/>.

Segundo os dados apresentados pelo Gráfico 7, mostra-se a movimentação dos recursos financeiros da SEDUC transferidos para entidades sem fins lucrativos, onde é evidente a oscilação com redução entre os anos de 2010 a 2020.

Os recursos destinados às escolas conveniadas, pela falta de transparência quanto a esses recursos, não conseguimos mapear se esses valores estão incluídos os valores de locação, que são instituições privadas sem fins lucrativos, têm como fonte receita própria dos entes federados aos quais são conveniadas e fonte do FUNDEB, como do FNDE, de modo que o FUNDEB se torna uma ferramenta importante de financiamento das instituições privadas.

A Lei do Fundeb também assegura repasse de recursos do poder público às instituições conveniadas sem fins lucrativos, tanto no provisório quanto no permanente (EC n. 108/2020 e Lei n. 14.113/20). Desta feita, dentre as instituições de educação básica que podem receber recursos deste fundo são aquelas conveniadas sem fins lucrativos, que realizam parcerias com os entes públicos.

Desse modo, na Tabela 14 apresenta-se o quantitativo de escolas que receberam aporte financeiro do Fundeb no estado do Pará entre os anos de 2010 a 2020, fundo ainda provisório, e que aparecem no site do FNDE, outras podem não aparecer por conta de problemas quanto à formação de conselhos fiscalizadores ou mesmo prestação de contas.

A tabela 14 tem os convênios firmados tanto com escolas municipais como estaduais, uma vez que pode ter instituições sem fins lucrativos que atendam alunos em parceria com município e também rede estadual de ensino.

Tabela 14 - Instituições conveniadas que recebem recursos do FUNDEB no estado do Pará, de 2010 a 2020

Ano	Nº Total de instituições privadas	Conveniadas com os Municipais	Estadual	Estadual e municipal
2010	14	10	3	1
2011	11	3	2	5
2012	24	20	1	3
2013	18	16	1	2
2014	27	12	2	13
2015	41	13	7	21
2016	41	15	6	20
2017	23	19	1	3
2018	23	18	1	4
2019	17	15	0	2
2020	17	15	0	2
Δ 2010-2020	-13,3	50	-100	100

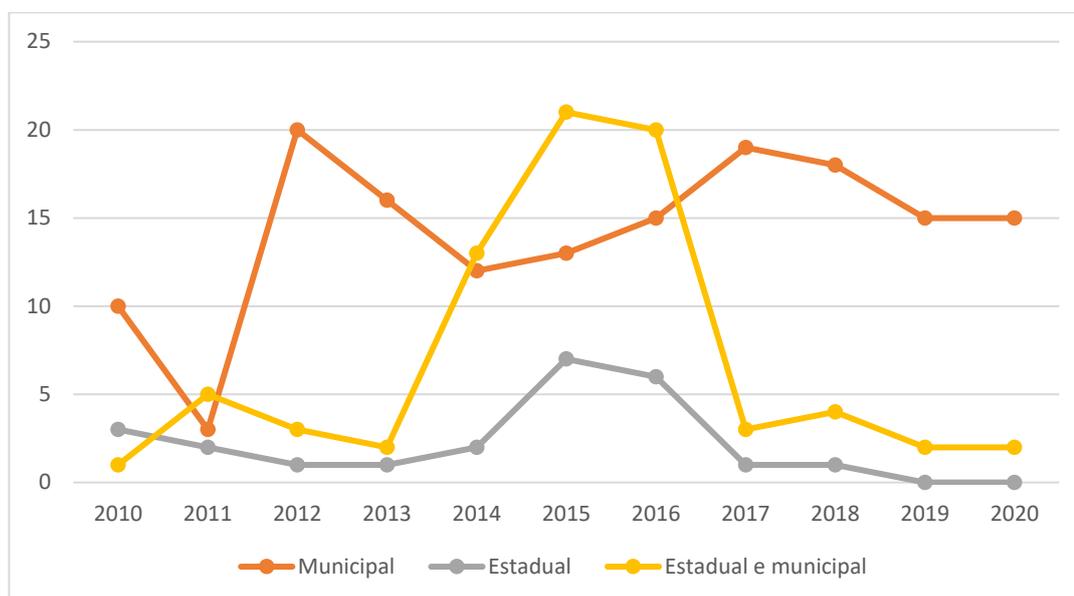
Fonte: SIOPE/FNDE.

Os dados da Tabela 14 apresentam o quantitativo de instituições privadas sem fins lucrativos que receberam recursos financeiros do Fundeb no estado do Pará, de 2010 a 2020, evidenciando oscilações no total. Em 2010, o total de instituições sem fins lucrativos conveniadas que recebiam recursos do Fundeb foram 15, que foram ampliadas para 41, em 2015. Em 2016, o quantitativo permanece, e em 2020 foram reduzidas para 17. Esta redução pode ter decorrido de fatores relacionados a pendências na prestação de contas, à falta de atualização nos conselhos ou até mesmo por prestação de contas em atraso.

Os dados da Tabela 14 evidenciam também que o maior número de parcerias entre o poder público e as instituições privadas sem fins lucrativos que recebem recursos do Fundeb são com as prefeituras, que são as maiores beneficiadas com o Fundeb e que dispõem de menos recursos financeiros e apresentam os piores indicadores educacionais.

O Gráfico 8 ilustra de forma mais evidente as oscilações no quantitativo de instituições privadas, sem fins lucrativos, que recebem recursos do Fundeb, de 2010 a 2020.

Gráfico 8 - Instituições conveniadas que recebem recursos do FUNDEB no estado do Pará, de 2010 a 2020.



Fonte: SIOPE/FNDE.

A partir do Gráfico 8, é possível perceber as variações do quantitativo de convênios no período analisado, assim como a prevalência dos convênios com o poder municipal. Somente nos de 2015 e 2016 é que as parcerias entre as instituições privadas e o poder público estadual e municipal juntos superaram o quantitativo de convênios apenas com as prefeituras.

Alguns estudiosos da relação público-privada têm chamado atenção para o quantitativo de municípios que podem realizar parcerias é promissor, uma vez que os municípios representam no processo contemporâneo de reprodução do capital, em que novos espaços, formas e ações comercializáveis são almeçadas, dentre eles, os serviços voltados para a garantia dos direitos sociais. No estado do Pará, são 144 municípios, vistos com olhos fervorosos pelo setor privado, sobretudo porque a maioria dos municípios apresenta enormes dificuldades financeiras e políticas na prestação dos serviços públicos.

Um aspecto importante para ser analisado nas parcerias celebradas entre a Seduc-PA e as entidades sem fins lucrativos refere-se aos tipos de contratos, ainda que as informações disponibilizadas na página desta Secretaria não especificam se os termos são com entidades sem fins lucrativos. Visto que eles são celebrados entre a Secretaria de Educação e pessoa jurídica de direito privado, no seu montante são locação de imóveis para funcionar escolas da rede estadual de ensino.

Assim, ocorre uma prática de gestão que é o aluguel de imóveis para o funcionamento de estabelecimentos de ensino. O que deveria ocorrer é a construção de novas escolas, que

atendam à especificidade de desenvolvimento escolar, bem equipadas, que possuam biblioteca, laboratórios de experimentos e informática, entre outros espaços que melhorem a estrutura física, uma vez que os espaços alugados nem sempre oferecem boa estrutura para o desenvolvimento de uma educação de qualidade.

Na Tabela 15 apresenta-se o quantitativo de convênios celebrados entre Seduc-PA e entidades privadas sem fins lucrativos entre os anos de 2010 a 2020. Observados que, na Tabela 15, estão apenas os convênios celebrados para fins de ensino, estão excluídos os que se apresentam em outras atividades que não estão ligados ao ensino e com entidades públicas.

Tabela 15 - Quantitativo de contratos, convênios e acordos de cooperação entre entidades privadas sem fins lucrativos com a SEDUC-PA, nos anos de 2010 a 2020

Ano	Total	Contratos	Convênios	Acordo de Cooperação
2010	16	16	0	0
2011	17	17	0	0
2012	17	16	1	0
2013	17	15	2	0
2014	24	19	2	3
2015	28	21	2	5
2016	34	23	4	7
2017	31	20	4	7
2018	26	17	3	6
2019	22	15	4	3
2020	16	13	3	0
Δ 2010-2020	0	-18,75	100	

Fonte: elaborada pelo autor, com base em dados disponibilizados pela Seduc.

De acordo com dados evidenciados pela Tabela 15, constata-se que os termos de parcerias firmados entre a Seduc-PA e instituições privadas variou ao longo de 2010 a 2020, ainda que iniciando e finalizando o período com 16 termos.

Os convênios identificados como “Contratos” foram “contratos em forma de comodato”, que, basicamente, são contratos de concessão de imóvel da propriedade de entidade de direito privada ou pessoa jurídica para ser utilizado pelo poder público para fins de atividades previstas no contrato. Observa-se que, em 2016, cresceu para 23 o número de contratos, mas reduziu para 13, em 2020, ou seja, ao longo da série, foram encerrados 10 contratos de comodatos (43%). Trata-se de um tipo de relação público-privada que o poder público se

beneficia, tendo em vista que, em geral, o contratante, enquanto estiver fazendo uso do imóvel, fica responsável apenas pela sua preservação. No Programa de Municipalização do Ensino Fundamental do Pará, este tipo de contrato foi muito utilizado, em que o governo do estado cedia os prédios escolares estaduais para uso dos municípios.

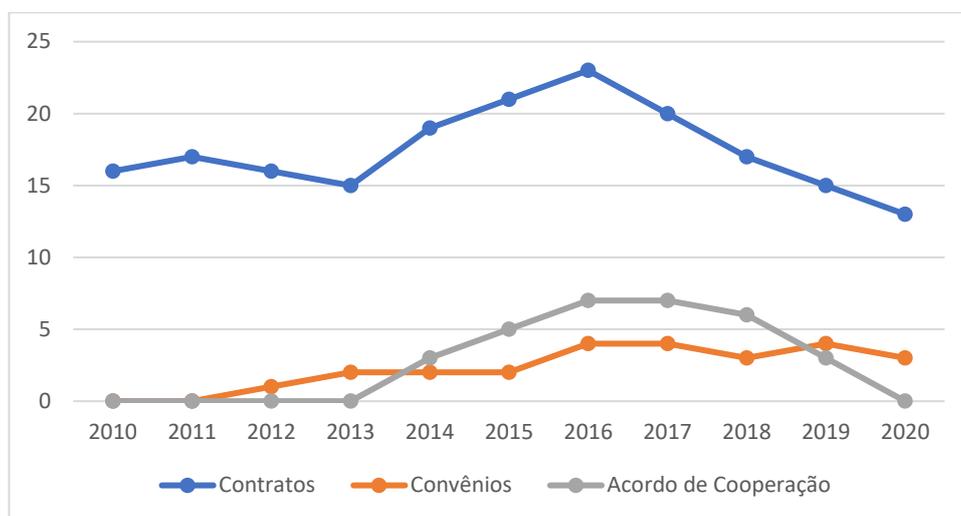
Quanto aos “termos de convênios” — aqueles assim denominados nos contratos —, caracterizam-se em acordos firmados entre duas ou mais partes, com o objetivo de estabelecer uma cooperação mútua para a realização de atividades ou projetos específicos. Os dados da Tabela 15 mostram que se trata de um tipo de parceria pouco utilizada no período de 2010 a 2020, cujo quantitativo variou de um e no máximo quatro contratos. Parece se tratar de um tipo de parceria que não desperta interesse, seja do poder público, seja da parte das entidades privadas.

Em relação aos “termos de cooperação”, que são compartilhamento de ações e recursos técnicos e financeiros entre as partes envolvidas para desenvolver a atividade a qual se propõe a realizar, os dados da Tabela 15 mostram que este tipo de parceria também parece ser pouco atrativa, tendo em vista que o quantitativo variou de três a sete no máximo, e no final da série histórica não houve registro da existência deste tipo de convênio.

É importante destacar que estes dados foram acessados diretamente do site da Seduc-PA, pois a resposta à solicitação das informações sobre os convênios desta Secretaria foi a de que todas as informações referentes aos convênios estavam publicadas no Diário Oficial do Estado (IOEPA), o que dificultou o acesso a informações mais detalhadas, pois as disponibilizadas na página da Seduc não atendiam adequadamente o desvelamento do objeto de estudo. Outra dificuldade encontrada diz respeito à falta de informações discriminadas que assegurem se de fato os convênios são estabelecidos com fins educacionais escolares, independentemente da forma do contrato.

No Gráfico 6 tem-se a representação da dinâmica dos “convênios” entre o poder público estadual com entidades privadas, suas diferentes formas de contrato, evidenciando um número reduzido e em decréscimo, e sugerindo o enfraquecimento deste tipo de parceria, talvez em favor de parceria por meio de programas, como o Pacto pela Educação, que aglutinam diferentes agentes privados e públicos, com ou sem fins lucrativos.

Gráfico 9 - Quantitativo de convênios, contratos e termos de cooperação da Seduc com entidades sem fins lucrativos, nos anos de 2010 a 2020



Fonte: gráfico elaborado pelo autor, com base em dados disponibilizados pela Seduc.

A Secretaria de Educação categoriza todas as formas de contrato como sendo convênios, dificultando discriminar tanto o volume dos recursos financeiros envolvidos quanto a natureza das entidades privadas.

As dificuldades encontradas para acessar as informações neste estudo vão ao encontro da assertiva de alguns estudiosos de que

[...] as parcerias entre os setores público e privado no Brasil estão, historicamente, permeadas de vícios. Nesse sentido, é fundamental que a sociedade acompanhe, fiscalize e cobre dos responsáveis a eficácia, a eficiência e a transparência no uso do recurso público (Santos; Souza; Abreu, 2018, p. 13).

4.2 EDUCAÇÃO E AS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ

Historicamente, a instrução pública no estado do Pará tem raízes jesuíticas, como aconteceu em todo o território nacional, e com a expulsão dos padres jesuítas, as escolas de primeiras letras eram esparsas e para poucos, na sua maioria, as escolas religiosas, que iniciaram suas atividades educacionais para meninos e meninas órfãs. Com o passar do tempo, as principais instituições escolares do Pará, segundo estudo de Almeida, Pereira e Chuaquim (2016), foram o “Colégio Gentil Bittencourt, o Colégio Lauro Sodré e o Colégio Estadual Paes de Carvalho” (Almeida; Pereira; Chuaquim, 2016, p. 05).

As instituições religiosas iniciaram todo o processo de ensino no país, seguido de sua caracterização como entidades religiosas que se tornaram bastante lucrativa, pois eram essas instituições que estavam estruturadas para ofertarem aulas e aumentaram sua lucratividade com

ajuda do Estado, que passou a realizar convênios com essas escolas para ofertar ensino a população, mesmo a partir da redemocratização, em 1988, o ensino passa a ter como base o formato do setor privado junto ao público atuando “juntos”, segundo a LDB 9394/96, no seu Art. 3º, inciso V: coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; Deixa a educação também a função das responsabilidades privadas (Mocarzel; Adrião, 2021).

Assim, várias instituições utilizam do arcabouço jurídico para assegurar recursos financeiros ou outro tipo de estabelecimento de “ajuda” para sua expansão. Como, inclusive, instituições tradicionais que possuem um patrimônio significativo recebem formas de financiamento estatal, em troca de poucas ações voltadas ao público.

As instituições realizam atividades com o poder público do estado, por meio de convênios, há muitos anos. Por exemplo, o governador Helder Barbalho (MDB) assinou o termo de cessão de uso do Colégio Gentil Bittencourt pela Associação Beneficente Filhas de Sant’Ana¹². O contrato, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Administração (Seplad), tem por finalidade a utilização do imóvel como instituição de ensino. A vigência será de dez anos a partir da data de assinatura. A cessionária deverá disponibilizar, no mínimo, trinta vagas de bolsa integral para atender alunos da rede pública de ensino a serem indicados pela Seduc (Diário On Line, 2023). Trata-se de um tipo de parceria em que o governo estadual cede um prédio para o funcionamento de um colégio tradicional de Belém, privado, que cobra mensalidades bem elevadas, em troca de trinta vagas com bolsa integral para a população. Destaca-se que esses tipos de convênios nem sempre esclarecem como serão distribuídas as trintas vagas aos estudantes, explicitando a falta de transparência nas tomadas de decisão. A única informação sobre isso é a de que os estudantes serão indicados pela Seduc, o que é proibido por lei, mas que ocorre por meio desses convênios.

No Quadro 4 apresenta-se as instituições sem fins lucrativos que estabelecem convênios com a SEDUC na oferta do ensino.

¹² Esta congregação religiosa foi criada na Itália, em 1866, pela italiana Ana Rosa Gattorno (1831-1900), oriunda da Ordem Terceira de São Francisco. Em 3 de janeiro de 1866, apresentou sua nova regra ao Papa Pio IX (Cardeal Giovanni Mastai Ferreti), recebendo dele a autorização para fundar uma nova Ordem. As Filhas de Sant’Ana empenham-se em ser “ministras da misericórdia de Deus”, de tal modo que se dedicam à assistência dos doentes nos hospitais e a domicílio; à instrução, educação e formação nas escolas e na pastoral nas paróquias e à atividade missionária. Desde a sua chegada ao Brasil, outros ramos do instituto foram surgindo, respeitando o mesmo carisma: o Movimento da Esperança, formado por leigos e sacerdotes; as irmãs Adoradoras Perpétuas do Santíssimo Sacramento, ramo contemplativo; o Instituto Secular das Filhas de Sant’Ana e os Filhos de Sant’Ana, ramo masculino, formado por consagrados e sacerdotes (disponível em: <https://fatosefotosdenatalantiga.com/as-freiras-da-ordem-filhas-de->

Quadro 4 - Instituições Privadas sem fins lucrativos conveniadas com a Seduc-PA

Instituições	Apresentação	Ano
Associação de pais e amigos dos excepcionais de Abaetetuba	APAE - ligadas a APAE, oferta educação especial	2013
Associação de pais e amigos dos excepcionais de Barcarena	O APAE - ligadas a APAE, oferta educação especial	2013
Associação de pais e amigos dos excepcionais de Capanema. (CEE dr. Fernando Mendes)	Ligado a federação das APAEs, oferta educação especial	2011
Centro Integrado Empresa Escola	Parceria para formação e utilização de estagiários	2012
Fundação Pestalozzi do Pará	A fundação Pestalozzi do Pará é uma organização não governamental de caráter filantrópico	2012
Associação beneficente dos padres da Prelazia de Óbidos	Associação religiosa da paróquia de Óbidos oferta educação especial e Ensino Fundamental 1° ao 5°	2013
Entidade Centro Social Sagrada Família	Associação privada que oferta Ensino Fundamental I e II	2014
Centro Educacional Ronaldo Miranda	Escola em regime de convênio, oferta Ensino Fundamental	2015
Associação irmãs mestras de santa Dorotel, Filhas do Sagrados Corações - SDVI	Congregação religiosa católica. Oferta Ensino Fundamental	2016
Associação Obras Sociais da Diocese de Castanhal.	Congregação religiosa católica. Oferta Ensino Fundamental	2016
APAE Santarém	Vinculada à federação das apaes, oferta educação especial	2014
APAE Bragança	Vinculada à federação das APAEs, oferta educação especial	2013
Entidade Maria a de Araújo.	Ligadas à federação das APAEs, oferta educação especial	2011
Instituto Francisco Perez - Abrigo João Paulo II	Instituição religiosa que oferta Ensino Fundamental I e II	2018
Sociedade cultural e educacional Viana & Lindoso Ltda-Me	Instituição sem fins lucrativos de matriz colégio Isaac Newton. Oferta educacional	2019
Sociedade Porvir Científico	Instituição religiosa (OSC), ligada ao Colégio La Salle	2018
Entidade Missionárias de Santa Terezinha	Instituição religiosa oferta ensino fundamental e médio	2016

Fonte: informações retiradas dos respectivos sites e organizadas pelo autor.

As instituições sistematizadas no Quadro 4 são as que de 2010 a 2020, se encontravam habilitadas para firmarem novos contratos de “convênio” ou aditivos, ao todo foram 17 (dezessete). Destas instituições, oito são entidades confessionais, seis comunitárias e três comunitárias ou cooperativas, ou seja, são instituições formadas por pessoas jurídicas de direito privado, mas que justificam que sua instituição não tem lucro.

Ainda sobre os dados apresentados no Quadro 5, destacam-se as entidades vinculadas às Federações da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), instituições que existem em vários municípios do estado, como: Abaetetuba, Barcarena, Santarém e Bragança.

A APAE foi fundada em 1993, no estado de São Paulo, e após disseminar-se pelo território nacional foi constituída a Fundação da Federação das APAEs, originária do estado de São Paulo e expandiu-se pelo Brasil. Trata-se de uma entidade de assistência que atua há trinta

anos no assessoramento às APAEs dos estados e em defesa das pessoas com deficiência intelectual e/ou múltipla e Transtorno do Espectro Autista. É uma instituição beneficente sem fins lucrativos, que promove assessoramentos técnicos, capacitações, cursos e desenvolve projetos em parcerias com entidades públicas de estados e municípios (FENAPES, 2015).

Essas instituições atuam em vários municípios, em convênio com o governo estadual na oferta de atendimento educacional especial (NEE) a estudantes com deficiência, conforme consta no contrato de convênio entre as partes. O atendimento pode ocorrer nas turmas de alunos especiais ou no contraturno.

Outra informação importante a ser destacada nos dados do Quadro 4 diz respeito às instituições confessionais, ou seja, àquelas privadas vinculadas às igrejas ou confissões religiosas. Essas instituições têm por objetivo e missão difundir os valores religiosos por meio do processo educativo escolar. Dentre elas, é importante destacar a Sociedade Porvir Científico, classificada como OSC, vinculada à Fundação La Salle, que é uma associação privada, com CNPJ, atuando no ramo educacional na educação básica e superior. Segundo dados disponibilizados no site E-MEC, esta organização atua no ramo superior por meio da Faculdade de Tecnologia La Salle — estrela — FACSALLE.

Sobre esta instituição, está informado que:

A Fundação La Salle é uma instituição sem fins lucrativos, pertencente à Rede La Salle de Educação, que trabalha na execução de diferentes projetos que visam o desenvolvimento e a transformação social. Seguindo os princípios de São João Batista de La Salle, a entidade tem como principal objetivo gerar benefícios à sociedade, bem como cooperar com as Comunidades Educativas e Assistenciais da Rede La Salle. Sua atuação está focada em quatro áreas de atuação: Projetos Sociais, Projetos Técnicos, Concursos Públicos e Avaliação Educacional (<https://fundacaolasalle.org.br>).

Esta instituição é classificada como filantrópica, cujo nome social no termo de convênio não corresponde a esses objetivos, uma vez que apenas as instituições cooperativas ou comunitárias podem gerar superávit, que devem ser investidos em educação. Posteriormente, essa questão será destacada na análise do termo de convênio firmado entre o governo do Estado e esta instituição.

No Quadro 4, são apresentadas as instituições que se enquadram no modelo de privatização pela oferta. Segundo Adrião (2018, p. 23), esse tipo de privatização ocorre por meio de “Financiamento público a organizações privadas: Subsídio à oferta por meio de Convênios/contratos/termos de parcerias entre governos e organizações privadas; Subsídio à demanda por meio de incentivos fiscais.” Trata-se de entidades financiadas pelo poder público para atuarem na área da educação, por meio da oferta de vagas escolares à comunidade em suas diversas etapas e modalidades da educação básica.

Assim, constata-se que essas instituições de cunho privado, embora classificadas como confessionais, filantrópicas e ou comunitárias, são financiadas pelo poder público para ofertarem vagas à comunidade nas suas instituições de ensino, de modo que desenvolvam suas atividades norteadas pela lógica do capital, racionalização de recursos e eficiência nos resultados, conforme advertido por Adrião (2018), quando cita que

[...] sob a orientação dos filocapitalistas ou das corporações, perfeitamente extensível aos sistemas públicos de ensino. Trata-se, pois de uma mudança de qualidade nos processos dos anos 1990: não se trata de programas de doações a escolas ou de voluntariado. Tampouco se trata da histórica e permanente disputa entre os interesses da maioria e das elites pela definição dos fins educacionais, disputa que tem no chão da escola seu mais importante terreno (Adrião, 2018, p. 23).

Destaca-se que essas instituições atuam com a lógica privatista, apoiadas no conceito de voluntariado, disputando suas ideias no cotidiano das escolas e estão se espalhando, como mostram os dados sobre as matrículas por dependência administrativa, que, no Pará, foram ampliadas em 30,6%, de 2010 a 2020.

Os recursos que financiam essas instituições são muito significativos para elas, pois esses valores asseguram regularidade no financiamento de suas atividades, na manutenção da estrutura física dos prédios, na compra de materiais pedagógicos e na expansão da oferta de vagas.

Quadro 5 - Fontes dos recursos financeiros repassados pela Seduc a entidades sem fins lucrativos, por meio de convênios

Instituições	Recursos Financeiros	OBS.
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Abaetetuba	FNDE + Fundo Rotativo	A SEDUC disponibiliza os servidores
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Barcarena	FNDE + Fundo Rotativo	A SEDUC disponibiliza os servidores
Associação de pais e amigos dos excepcionais de Capanema (CEE DR. Fernando Mendes)	FNDE + Fundo Rotativo	No contrato não há previsão de disponibilização de servidores
Fundação Pestalozzi do Pará	FNDE + Fundo Rotativo	No contrato não há previsão de disponibilização de servidores
Associação beneficente dos padres da Prelazia de Óbidos	FNDE + Fundo Rotativo	No contrato não há previsão de disponibilização de servidores
Entidade Centro Social Sagrada Família.	FNDE + Fundo Rotativo	No contrato não há previsão de disponibilização de servidores
Centro educacional Ronaldo Miranda	FNDE + Fundo Rotativo	No contrato não há previsão de disponibilização de servidores
Associação irmãs mestras de Santa Dorotel, filhas dos sagrados corações - SDVI	FNDE + Fundo Rotativo	Contrato n. 114/2016, que trata da locação e a manutenção e eventuais reformas no prédio
Associação Obras Sociais da Diocese de Castanhal	FNDE + Fundo Rotativo	Contrato n. 140/2016, que trata da locação e a manutenção e eventuais reformas no prédio;
APAE Santarém	FNDE + Fundo Rotativo	No contrato não há previsão de disponibilização de servidores

APAE Bragança	FNDE + Fundo Rotativo	No contrato não há previsão de disponibilização de servidores
Entidade Maria de Araújo	FNDE + Fundo Rotativo	Contrato n. 183/2017, que trata da locação e a manutenção e eventuais reformas no prédio
Instituto Francisco Perez- abrigo João Paulo II	FNDE + Fundo Rotativo	No contrato não há previsão de disponibilização de servidores
Sociedade cultural e educacional Viana & Lindoso Ltda-Me	FNDE + Fundo Rotativo	Contrato n. 183/2017, que trata da locação e a manutenção e eventuais reformas no prédio
Sociedade Porvir Científico	FNDE + Fundo Rotativo	Contrato n. 088/2018 que trata da locação e a manutenção e eventuais reformas no prédio
Entidade Missionárias de Santa Terezinha	FNDE + Fundo Rotativo	Contrato n. 164/2018, que trata da locação e a manutenção e eventuais reformas no prédio

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações disponibilizadas pela Seduc e pelo portal dos convênios.

De acordo com dados evidenciados pelo Quadro 5, constata-se que as fontes de recursos financeiros que o poder público estadual disponibiliza às instituições privadas sem fins lucrativos são as mesmas disponíveis às escolas públicas, evidenciando que todas recebem recursos do FNDE, tanto quanto do próprio governo estadual, por meio do fundo rotativo. Trata-se de uma fonte de receita assegurada pelos programas de descentralização de recursos financeiros para as escolas, implementados nos anos de 1990 pela Seduc, oriundas do Tesouro Estadual e vinculadas aos recursos destinados ao financiamento da educação. Além disso, essas escolas privadas ainda contam com a colaboração financeira dos programas financiados pelo FNDE. Esses recursos do FNDE têm como fonte principal o salário-educação.

Assim, umas das formas de repassar os recursos da União para enfrentar as desigualdades é por meio do FNDE, cuja maioria dos programas, projetos por meio de recursos federais do salário-educação e outros repasses via FNDE têm o objetivo de reduzir os desníveis socioeducacionais. Para que isso se efetive, os recursos deveriam ser destinados aos municípios mais carentes.

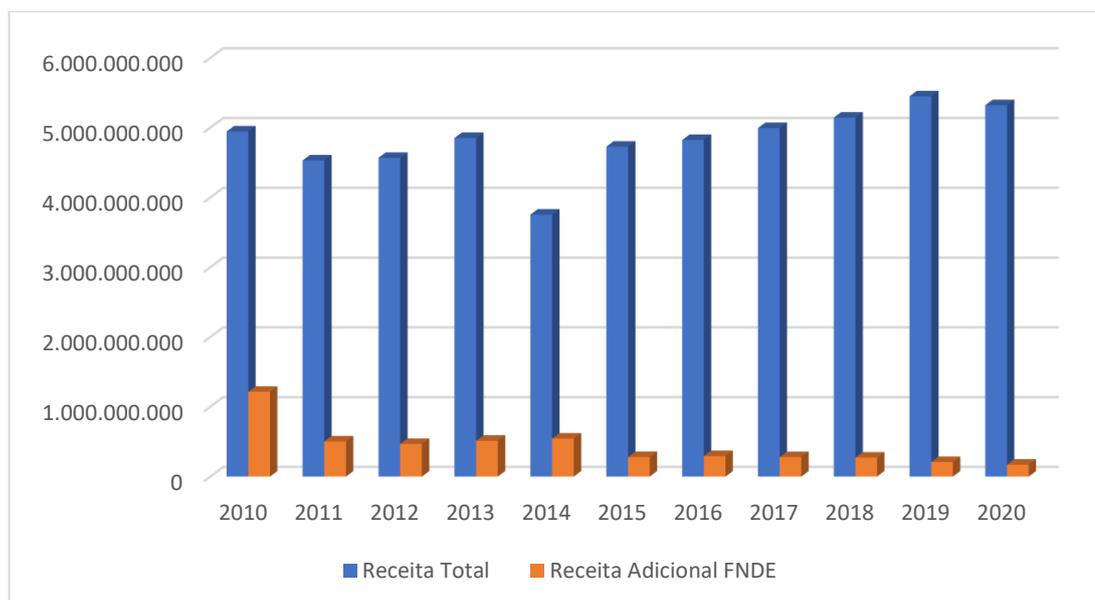
O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, e pelo Decreto-Lei n. 872, de 15 de setembro de 1969, “[...] tem objetivo de captar recursos financeiros para o desenvolvimento de programas destinados à educação básica” (Cruz, 2009, p. 201). É autarquia vinculada ao Ministério da

Educação (MEC) que tem como objetivo realizar ações supletivas direcionadas principalmente à educação básica, que é assegurada pelo Artigo 211, pela função supletiva e redistributiva da União com os demais entes federados, que tem por objetivo garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade educacional. Esta autarquia descentraliza recursos financeiros aos entes subnacionais, embora com total controle feito pelo governo federal.

A ação de suplência financeira exercida pelo FNDE se dá de três formas de assistência financeira: a direta, automática e a voluntária. A forma direta é aquela em o FNDE encarrega-se da aquisição e distribuição dos produtos entre os entes subnacionais, como, por exemplo: Plano Nacional do Livro Didático (PNLD). A forma automática se refere ao repasse que tem apoio em lei federal que define o modelo do programa como critérios claros de redistribuição de recursos financeiros. Essa transferência é feita diretamente na conta corrente do ente federado e dispensa convênios, contrato, acordo ou adesão para que o recurso seja repassado. E a voluntária é do tipo que é realizada por meio de convênios a partir da apresentação de Planos de Trabalhos Anuais (PTAs) para financiar projetos apresentados aos conselhos deliberativos do FNDE (CD/FNDE).

Os recursos do FNDE no estado do Pará apresentaram redução entre os anos de 2010 a 2020. No Gráfico 11 apresenta-se os valores de receita do FNDE entre os anos de 2010 a 2020 em relação ao total da receita para educação da rede estadual.

Gráfico 10 - Valores de receita do FNDE na rede estadual em relação ao total da receita da educação nos anos de 2010 a 2020



Fonte: Balanço do estado e Siope.

Valores atualizados pelo Índice de Preço ao Consumidor Ampliado (IPCA) (IBGE), de 2020.

Nota (1): Receita Adicional FNDE= Transferências do Salário-Educação, Transferências Diretas - PNAE, Outras Transferências do FNDE, Transferências de Convênios

De acordo com dados evidenciados pelo Gráfico 10, as receitas do FNDE destinadas à rede de ensino estadual do Pará mostra que, em média, oscilou para baixo, entre os anos de 2010 a 2020, a média foi de 8%, embora no ano de 2020 as receitas do FNDE corresponderam a 3,2%, uma forma de mostrar que a política de financiamento da educação vem reduzindo receita, de acordo com a nota técnica da Associação de Pesquisadores em Financiamento da

Educação (FINEDUCA), onde no seu estudo argumenta que “[...] na gestão de Jair Messias Bolsonaro a execução orçamentária do MEC atingiu os menores valores da última década, R\$ 147,56 bilhões em 2015 e R\$ 119,96 em 2021, valores liquidados, corrigidos pelo IPCA para janeiro de 2022” (FINEDUCA, 2021, p. 02).

No que concerne aos recursos financeiros destinados pelo governo do Estado, vale ressaltar que nos termos dos contratos de convênios não são explicitados os valores a serem repassados pela Seduc e sim as fontes de receita, dificultando o acesso às informações relativas aos valores financeiros envolvidos.

Outro dado importante apresentados no Quadro 10, refere-se ao termo que aparece no contrato com a APAE de Abaetetuba e de Barcarena, pois além de receberem os recursos do fundo rotativo da Seduc e do FNDE, ainda são disponibilizados os servidores para atuarem na instituição. Trata-se de uma forma de repasse de recursos humanos para estas instituições que recebem recursos financeiros para desenvolverem as atividades educacionais, conforme estabelecido nos contratos.

Importa destacar que o termo de contrato da Seduc com a Pestalozzi não prevê a transferência de recursos entre as partícipes, mas esta instituição recebe recursos do fundo rotativo. Além disso, observa-se que isso ocorre com outras instituições que, para além do fundo rotativo — não previsto no contrato — ainda fazem alusão a outro contrato de aluguel e manutenção do espaço, ou seja, a Seduc financia todo o processo do convênio.

Em síntese, as informações disponibilizadas sobre os convênios mostram que as instituições privadas sem fins lucrativos recebem recursos financeiros oriundos do FNDE, que são o PDDE, do Fundeb e de outros programas e projetos financiados pelo FNDE, que devem observar os critérios estabelecidos nos programas desenvolvido pelo FNDE.

De acordo com o manual de orientação da Undime consta que:

Participam deste processo e **poderão receber recursos** para capacitação de alfabetizadores e para a alfabetização de jovens e adultos as secretarias estaduais de educação, prefeituras municipais, instituições federais, estaduais, **municipais e privadas (sem fins lucrativos) de ensino superior, organizações não-governamentais - ongs**, que desenvolvem e executam projetos de alfabetização de adultos, e organizações da sociedade civil de interesse público, que desenvolvem e executam projetos de alfabetização de adultos (UNDIME, 2003, grifos nossos).

Assim, é possível inferir que os recursos financeiros acessados por essas instituições vão além dos disponibilizados pelo Tesouro Estadual, pois os convênios com o poder público estadual asseguram também o acesso aos recursos da União disponibilizados para o financiamento da educação pública, como os do FNDE, evidenciando a facilidade para o acesso aos recursos públicos, independentemente do ente que firmou o convênio.

Esta constatação expõe o avanço do privado no acesso ao fundo público, amparado legalmente pelo processo de redefinição do papel do Estado, iniciado nos anos de 1990 (Salvador, 2020).

Essas instituições têm foco na atuação em grupos com necessidades específicas, como crianças com deficiências, assim como no atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade. Com o investimento nessas instituições na oferta dos direitos educacionais, abre-se possibilidade de discriminação no atendimento.

Ao transferir recursos financeiros para entidades de cunho privado, o Estado define como política educacional o fortalecimento de convênios, sob o argumento de estar ampliando o acesso e garantido direitos e ainda melhorando a qualidade dos serviços, legitimando, assim, a retórica de que a solução para os problemas educacionais se encontra no terceiro setor. Todavia, conforme advertido por Montaña (2002), o investimento em instituições sem fins lucrativos pode agravar as desigualdades educacionais, pois os recursos podem ser destinados a grupos específicos, fragilizando os investimentos financeiros na educação pública, que, conseqüentemente, compromete a expansão e qualidade dos serviços. Esta estratégia política enfraquece as instituições públicas e fortalece a iniciativa privada, conforme estabelecido nos receituários neoliberais, tornando fácil o convencimento de parcela da sociedade da ideia de que o serviço público não tem qualidade e que a iniciativa privada é detentora de qualidade e de capacidade para solucionar os problemas e assim garantir os direitos sociais proclamados na CF-1998.

4.3 OS CONTRATOS DE CONVÊNIOS ENTRE A SEDUC E ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS: pontos tensos na configuração da Parceria Público-Privada

Como evidenciado ao longo dos capítulos três e quatro, são vários os tipos de convênios estabelecidos entre Seduc e entidades privadas sem fins lucrativos, denominados de termos de cooperação, de fomento, de cessão e contratos, em forma de comodato. Além disso, foi constatada a existência de convênios estabelecidos entre entidades públicas, como universidades, prefeituras, autarquias de administração pública, para fomento de ensino, pesquisa, formação de estagiários, escolas militarizadas, desenvolvimento da educação do campo e continuidade etc.

Diante do que foi exposto nos Quadros 5 e 6, seleciona-se alguns contratos para serem analisados, tendo em vista que as contratadas são entidades classificadas como sendo sem fins lucrativos, mas que estão ligadas a instituições que geram bastante lucro.

É importante destacar que os valores repassados via FNDE e fundo rotativo não aparecem nos contratos e nem nos portais de transparência da Seduc, desta feita, na tentativa de mapear a receita, realizou-se uma projeção em relação ao valor por aluno dos recursos do FNDE e fundo rotativo, por meio dos dados de recursos do FNDE e repasse de receita para entidades privadas sem fins lucrativos.

O Convênio de n. 014/2013 firma parceria entre Seduc e APAE-Abaetetuba

O contrato está classificado como Convênio de n. 014/2013 firmada entre Seduc e APAE-Abaetetuba. A cláusula primeira, que estabelece o objetivo do contrato define-se que se trata de um convênio. Prevê o funcionamento da Escola em Regime de Convênio (ERC) Casa Bem Te Vi, com sede no mesmo município, para oferta 630 vagas para atendimento de alunos com necessidades especiais (Convênio n. 014/2013, 2013).

Além disso, consta como parte do convênio a estrutura da escola, com 92 (noventa e duas) dependências, sendo: sala institucional, malharia, sala administrativa, sala de diagnóstico, sala educacional, sala de informática, sala de atendimento precoce, sala de atendimento terapêutico, sala de profissionalização, sala de arte e boxes.

Na cláusula segunda, fica estabelecido que a instituição funcionará com programas especializados na área do déficit cognitivo, físico/motor, múltiplas deficiências e condutas típicas. Deste modo, a instituição não ofertará o ensino diretamente, mas ações que visem o desenvolvimento de alunos com necessidades especiais. Quanto ao acesso ao serviço, fica estabelecido que a Coordenadoria de Educação Especial (COEES) da Seduc fica responsável por esta atividade, porém, não esclarece sobre os procedimentos que serão adotados para que a sociedade acesse esse tipo de atendimento (Convênio n. 014/2013, 2013).

Na cláusula terceira mostra que a Seduc disponibiliza os servidores para atuarem no desenvolvimento das atividades, responsabilizando-se pela lotação da carga horária e pelo pagamento dos funcionários. Além disso, a Seduc se compromete pelo pagamento das despesas de energia elétrica nos turnos que os serviços conveniados funcionarem. Responsabiliza-se ainda pelo fornecimento dos gêneros alimentícios destinados à merenda escolar dos alunos. A instituição conveniada fica responsável pela prestação de contas sobre o recebimento dos alimentos (Convênio n. 014/2023, 2023).

A cláusula quarta estabelece que a instituição conveniada deve: respeitar todas as normas contidas no instrumento de convênio; comprovar autorização junto ao CEE; manter o ensino gratuito aos alunos matriculados nas turmas dos convênios; não cobrar nenhum tipo de taxa ou outro aos alunos conveniados (Convênio n. 014/2023, 2023).

Além disso, outro ponto importante a ser destacado refere-se ao dever da instituição conveniada de constituir conselho escolar para gerir e prestar contas dos recursos recebidos pela instituição do fundo rotativo e do FNDE. Assim como deve indicar pessoas para assumir os cargos de direção e vice-direção, pertencentes ao quadro da Seduc, se a instituição optar por pessoas fora do quadro da Seduc, a ERC deve assumir o pagamento da remuneração. Ademais, a instituição fica responsável por manter a boa conservação do espaço (Convênio n. 014/2023, 2023).

Na cláusula quinta, a responsabilidade pela manutenção do prédio está a cargo da mantenedora, deixar em boas condições de uso para funcionamento da escola em regime de convênio (Convênio n. 014/2023, 2023).

O prazo de vigência estabelecido na cláusula sexta foi determinado em cinco anos, de 2013 a 2018. Porém, um aditivo de convênio foi firmado com a prorrogação por mais cinco anos, ou seja, de 2018 a 2023 (1º termo aditivo, 2018).

Este termo de aditivo se encaixa nos de prorrogação, como comentado no início do capítulo, contratos/convênios que duram mais de dez anos, onde fica evidente essa prática incorporada à gestão da Seduc.

No que concerne aos recursos financeiros, realizou-se uma projeção do valor-aluno potencial dos recursos recebidos do FNDE. No Quadro 7, apresenta-se os valores recebidos por meio do FNDE, no qual a instituição recebeu PDDE e PDDe-Educação Especial, entre os anos de 2013 e 2018, período da vigência do primeiro convênio firmado entre as partes.

Quadro 6 - Valores das receitas recebidas do FNDE para a APAE-Abaetetuba, entre 2013 a 2018

APAE_ABAETETUBA			
ANO	Recurso FNDE	ALUNOS ATENDIDOS	VALOR-ALUNO POTÊNCIAL
2013	19.840,00	630	31,49
2014	20.980,00	630	33,30
2015	Não foram informados		
2016	10.140,00	630	16,10
2017	13.320,00	630	21,14
2018	9.400,00	630	14,92
2019	Não foram informados		
2020	Não foram informados		

Fonte: FNDE, no portal onde consta as liberações de programas.

De acordo com dados evidenciados pelo Quadro 6 nos valores de repasse do FNDE, por meio do PDDE e PDDE-educação especial, obteve-se redução, de 19 mil em 2013 para 9 mil

em 2018, redução de 52%. Os anos de 2015, 2019 e 2020 não foram disponibilizados no site do FNDE. O valor por aluno também reduziu ao longo dos anos, de 2013 a 2018.

Ao destinar poucos recursos por aluno fica claro a forma como é ofertada a educação por meio dos convênios, uma forte precarização da educação. Leher (2022) uma forma de precarização da educação é que a educação no Brasil sofre com a falta de investimentos adequados, conseqüentemente resulta em infraestrutura precária, falta de recursos didáticos e tecnológicos, e salários baixos para professores e profissionais da educação.

Valores do fundo rotativo não foram encontrados na base de dados de transparência da Seduc-PA e nem do governo do estado do Pará. Porém, encontrou-se portarias de autorização do repasse de recursos do fundo rotativo por meio do número de matrículas e valor a ser destinado. Como a APAE-Abaetetuba, nos valores do Ensino Fundamental custa R\$ 9,00 por aluno, na qual o repasse do montante total acontece duas vezes ao ano.

O cálculo é realizado a partir de projeções, uma vez que será realizado o valor do Ensino Fundamental multiplicado pelo número de alunos atendidos, visto que, segundo a Portaria n. 038/2019, que estabelece o valor do repasse anual per capita por aluno, do fundo rotativo, o valor de R\$ 9,00. O que mostra no momento da projeção que foi gasto pouco o que vai inferir na qualidade do ensino, ou seja, isso é precarização do ensino.

No Quadro 7, apresentam-se os valores recebidos do fundo rotativo, visto que não foi observado reajuste de valor por aluno, segundo as portarias de repasse de receita do fundo, e nem no montante de alunos atendidos.

Quadro 7 - Projeção de Receita do fundo rotativo da rede estadual de ensino do estado do Pará para APAE-Abaetetuba, de 2013 a 2020

Ano	Fundo Rotativo	Numero de alunos
2013	5.670	630
2014	5.670	630
2015	5.670	630
2016	5.670	630
2017	5.670	630
2018	5.670	630
2019	5.670	630
2020	5.670	630

Fonte: elaborado pelo autor com dados da Portaria n. 038/2019 - GS/Seduc.

Destaca-se que os valores do fundo rotativo não foram reajustados ao longo da série histórica, assim como o valor destinado à APAE-Abaetetuba, de R\$ 5670 (cinco mil seiscientos

e sessenta), valor que, por aluno, é de R\$ 9,00 reais ao ano. Valor bem abaixo do gasto-aluno do estado.

É importante destacar que nesse termo denominado de convênio, estabelecido entre uma entidade filantrópica e a Seduc, embora tenha obrigações de cada instituição, o ente público assume todas as despesas, assegurando os servidores e fornecimento da merenda escolar. À instituição cabe apenas manter o prédio em bom funcionamento, podendo indicar servidores para assumir os cargos de direção e vice ou contratá-los, desde que assumam o pagamento da remuneração. Desta feita, constata-se abertura para possibilidades de que as entidades conveniadas possam assegurar a direção da condução das atividades.

A análise do contrato deixa evidente que, embora seja denominado de convênio, o conteúdo segue à risca a responsabilização do ente público. Reforçado pelas cláusulas do convênio que evidenciam claramente que se trata de um tipo de contrato em que o ente público repassa recursos financeiros, fornece os funcionários, merenda escolar e como contrapartida a instituição apenas “cede”, por meio de pagamento, um espaço para atendimento de alunos que demandam cuidados especiais, para serem atendidos por servidores do poder público. Problematisa-se então a necessidade e efetividade desse tipo de convênio para o poder público e para a sociedade.

A configuração desse tipo de “parceria” mostra que o ente público se responsabiliza pela maior parte, fornece alimentação, material humano e financeiro, enquanto a instituição privada apenas o imóvel. Essa relação não é de parceria, uma vez que: “Estes se referem às medidas que têm subordinado, direta e indiretamente, a educação obrigatória aos interesses de corporações ou de organizações a estas associadas” (Adrião, 2017a; 2015) (Adrião, 2018, p. 09).

Essas ações não apresentam colaboração entre os entes envolvidos, como argumenta Adrião (2018, p. 09): “A começar pelo fato de não se tratar de relação colaborativa entre setores que atuariam horizontalmente, como à primeira vista o termo ‘parceria’ pode indicar”. Uma vez que onera muito mais o ente público, enquanto o privado se beneficia sobretudo do financiamento.

Outro contrato que nos chama atenção é o que foi realizado entre a Seduc-PA e a Fundação Pestalozzi, entidade privada sem fins lucrativos.

Acordo de Cooperação Técnica n. 178/2016 entre Seduc e a Instituição Pestalozzi do Pará

O convênio realizado entre Seduc e a Fundação Pestalozzi do Pará é classificado como acordo de Cooperação Técnica n. 178/2016. Na cláusula primeira, o objetivo do acordo de

cooperação técnica é oferta de vaga gratuitamente na escola Prof. Lourenço Filho, o total de 290 vagas para alunos especiais, e a escola Helena Antipoff, considerada em Regime de Convênio com a Seduc, o total de 270 alunos, sendo 200 sem necessidades especiais e 70 com necessidades especiais (Cooperação Técnica n. 178/2016).

Desse modo, são duas escolas conveniadas que, ao total, oferece 560 vagas, 360 vagas para alunos com deficiência e 200 para alunos sem deficiência. Quanto à estrutura física, tem-se a escola Prof. Lourenço Filho com a seguinte estrutura: salas de atendimento (brinquedoteca e psicomotricidade), laboratório de informática, auditório, banheiro adaptado, salas administrativas, sala dos professores, sala de dança, piscina de natação, cozinha, refeitório, depósito de merenda, área coberta e campo de futebol para educação física.

Na escola Helena Antipoff, consta-se a seguinte infraestrutura: sala de aula, sala de AEE, secretaria, biblioteca, banheiro, copa, cozinha, quadra poliesportiva, área coberta e espaço para educação física. Essas são as estruturas que as escolas oferecem no convênio com a Seduc, a qual oferta educação para alunos com deficiência e sem deficiência.

Na cláusula quarta, a Seduc coloca os servidores pertencentes ao quadro efetivo da Seduc a atuarem na instituição conveniada por meio de lotação do setor de recursos humanos da Secretaria. A forma de acesso é realizada pelo COEES, que é responsável por prestar assessoramento técnico e pedagógico a esta instituição, fornece materiais permanentes e se compromete com o pagamento das despesas de água energia, assim como a fornecer merenda escolar (Cooperação Técnica n. 178/2016).

Na cláusula quinta, a instituição deve construir unidade executora para receber recursos do fundo rotativo e do FNDE. Entretanto, no próprio site do FNDE, não foi encontrado os valores que a Fundação Pestalozzi do Pará recebeu de recursos.

Outra mudança é quanto à cláusula sétima, que versa sobre a vigência do contrato, que é de cinco anos, a contar de 2016 até 2021. Porém, foi realizado um termo aditivo no ano de 2021, que, na sua cláusula primeira, reduziu as vagas ofertadas aos alunos, ficando apenas as 290 da escola Prof. Lourenço filho, que oferta somente a educação especial.

Quanto aos recursos oriundos do fundo rotativo, realizou-se a projeção, sobre o quantitativo total de alunos, que foi de 560 no primeiro ano e depois as matrículas elevaram para 630 e assim permaneceram, visto que não conseguimos mapear se ocorreu elevação no quantitativo de alunos atendidos. e os nove reais por aluno. sistematizado no Quadro 8.

Quadro 8 - Valores de receita do fundo rotativo para a Fundação Pestalozzi, entre os anos de 2016 e 2020

Ano	Fundo Rotativo	Número de alunos
2013	5.040	560
2014	5.040	630
2015	5.040	630
2016	5.040	630
2017	5.040	630
2018	5.040	630
2019	5.040	630
2020	5.040	630

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da Portaria n. 038/2019 – GS/Seduc.

Destaca-se, a partir dos dados evidenciados pelo Quadro 9, os valores projetados de receita, 5040, valor bem abaixo do gasto-aluno, visto que é redistribuído R\$ 9,00 por aluno. Ainda no termo de cooperação, foi prorrogado o prazo de vigência e reduziu-se o número de alunos atendidos, assim como passou a atender apenas na modalidade de educação especial.

Mais um convênio, acordo de cooperação, que remonta à maior participação do ente público que financia o contrato, envia recursos via fundo rotativo e a instituição recebe recursos do FNDE, o governo do estado oferece os servidores públicos, merenda e material de insumo.

Esse tipo de convênio mostra a fragilidade da coisa pública, é como se o Estado tivesse assegurando ao privado uma parte específica de recursos, para ofertar uma demanda que é de sua responsabilidade, mas que não possui a real preocupação do poder público.

Cabe ressaltar que estas escolas, ao estarem ligadas à Fundação Pestalozzi do Pará, podem capitalizar outros recursos para financiar suas atividades, não são exclusivos somente do Estado, estas instituições podem, inclusive, buscar recursos junto a instituições ou empresas privadas ou até mesmo pessoa jurídica.

Portanto, como diz Pinto (2016), a falta de políticas públicas, legislação forte que responsabilize o Estado na oferta dessa modalidade de ensino é uma forma significativa de expandir as vagas via instituições conveniadas.

Acordo de Cooperação Técnica n. 197/2016 entre Seduc e Entidade Associação Beneficente Dos Padres Da Prelazia De Óbidos, para ofertar o Ensino Fundamental no município de Juruti (PA)

Na cláusula primeira, que trata do objetivo, é a coordenação administrativa e pedagógica da Escola Estadual De Ensino Fundamental Nossa Senhora da Saúde, por meio do regime de

comodato, uma vez que cabe a Seduc manter o controle pedagógico e administrativo, destinar servidores para atuarem no espaço escolar conveniado (Cooperação Técnica n. 197/2016).

Na cláusula segunda, a escola fica sob responsabilidade administrativa e pedagógica a cargo da Seduc e funciona em regime de comodato. Na cláusula terceira, cabe à Seduc disponibilizar mão de obra para atuação nesta instituição de ensino e a lotação fica a cargo do setor de recursos humanos da Seduc. A instituição indicará para a Seduc nomeação do secretário escolar, assim como seguir as orientações da Seduc sobre a eleição para escolha de diretor e vice-diretora, além disso, a Seduc deve fornecer pagamento das despesas referentes à energia, água e telefone, além disso, responsabiliza-se no fornecimento de gêneros alimentícios para a merenda escolar. Tem uma linha interessante no próprio contrato de cooperação, ela remete a outro contrato para cumprir sobre a manutenção do prédio (Cooperação Técnica n. 197/2016). É importante destacar que na cláusula terceira, está sob responsabilidade da Seduc a manutenção do prédio o contrato remete ao de n. 043/2016, que trata do comodato do imóvel, sede da Escola Estadual De Ensino Fundamental Nossa Senhora Da Saúde, em especial quanto à manutenção e eventual reformas no prédio, além de fornecer a instalação para acesso à internet na escola. Contrato este que a Seduc se responsabiliza pelo aluguel do espaço escolar e por realizar a manutenção predial (Cooperação n. 197/2016).

Na cláusula quinta, estabelece que tempo de vigência acordado seria de sessenta meses, cinco anos, que foi de 2016 até 2021, porém, não teve termo de aditivo prorrogando tal período. Uma possibilidade para isso ter ocorrido é quanto ao volume de recursos que a Seduc disponibilizou, uma vez que realizava pagamento de aluguel, repasse do fundo rotativo e recursos do FNDE, pagamentos de consumos básicos, manutenção do espaço, assim, pode ter ocorrido um “peso” nas receitas para este convênio.

Destaca-se que no contrato de cooperação técnica não ocorre nenhuma alusão ao número de alunos que vai ser atendido e muito menos às etapas e modalidade de atendimento, além disso, outra dificuldade é quanto aos recursos do fundo rotativo, uma vez que os valores necessitam do quantitativo de alunos que será atendido por esse termo de cooperação.

Esta instituição realizou este convênio para ofertar o Ensino Fundamental, ligada às entidades religiosas, ou seja, de cunho privado confessional, que ofertava Ensino Fundamental. Porém, se analisarmos com calma, pouco ou nada tem com responsabilidade a instituição, uma vez que a Secretaria de Educação se responsabilizava com todo o gasto, aluguel do espaço, manutenção, entre outros. A escola era totalmente estatal, embora sabemos que não é, pois está sob um convênio entre uma entidade religiosa e a Secretaria de Educação, na oferta de uma etapa de ensino de responsabilidade estadual compartilhada com o município.

Diante disso, é importante destacar que o ideal seria ampliar essas vagas via escola pública, fortalecendo o espaço público, uma vez que a Secretaria de Educação já realiza todo o gasto com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Uma forma de parceria que apenas está na nomenclatura, uma vez que não ocorre de fato ação colaborativa entre os partícipes e onera apenas um em especial, ente público, em detrimento do outro (Adrião, 2018).

O acordo de Cooperação Técnica n. 226/2016, realizado entre Seduc e Social Sagrada Família. O convenio realizado entre Seduc e Social Sagrada Família está classificado como acordo de Cooperação Técnica n. 226/2016, ou seja, aquela que ocorre troca mútua de experiência.

Na cláusula primeira, estabelece-se o objeto do convênio, onde consta a responsabilidade da coordenação administrativa e pedagógica da Escola Estadual de Ensino Fundamental João XXIII, localizada no município de Ananindeua (PA). Além disso, o convênio se dar por comodato, aquele que a instituição privada aluga o imóvel para funcionamento da escola (Cooperação n. 226/2016).

A cláusula terceira estabelece a responsabilidade da instituição privada sem fins lucrativos de indicar diretor e vice-diretor para nomeação da Seduc, prestar contas sobre os recursos financeiros e materiais recebidos pela instituição conveniada e instituir conselho escolar para receber recursos do FNDE e fundo rotativo. A Seduc se compromete a fornecer servidores a serem lotados pelo RH da Seduc, além de fornecer materiais, alimentação e realizar a manutenção do prédio por meio da alínea que reitera o contrato n. 061/2016, que trata do comodato do imóvel da sede da Escola Estadual de Ensino Fundamental João XXIII, em especial quanto à manutenção e eventuais reformas no prédio (Cooperação Técnica 226/2016).

Neste termo de cooperação, a Seduc ficou responsável por nomear o diretor, vice, mas quem indica é a instituição Sagrada Família. Também o secretário escolar, este indicado pela Seduc. Respeitando o dispositivo do CEE, que deve esta fazer parte do corpo efetivo da secretaria de ensino, e disponibilizar os servidores para atuarem na instituição de ensino. No que concerne aos recursos, esta instituição deve constituir conselho escolar para receber recursos do fundo rotativo e FNDE. Pois a mesma deve realizar a prestação de contas final até trinta dias após o encerramento de cada exercício financeiro ou quando exigido por outros instrumentos que importem no repasse de verbas diretamente à escola.

Na cláusula quinta, o tempo de vigência foi de cinco anos, que correspondeu entre 2016 e 2021, e não fez referência à continuidade por meio de termos aditivos. Porém, apresentou aditivo quanto ao contrato de aluguel com prorrogação e ajuste de valor, mas estes não estão inseridos nesta parte da pesquisa.

Alguns itens a serem destacados referem-se a não aparecer o quantitativo de alunos, e, quando se trata de comodato, a Seduc realiza todo aparato, desde o financiamento até os materiais para o funcionamento da instituição, por outro lado, a instituição privada não realiza muita coisa e ainda cobra o aluguel do seu imóvel. Além disso, os recursos financeiros do FNDE não aparecem disponíveis no site e não tem como projetar o fundo rotativo, visto que não consta a quantidade de alunos matriculados.

Cabe destacar que esta instituição privada sem fins lucrativos é comunitária, apresentou a cooperação em comodato, o que é contrário à cooperação entendida por este estudo, uma vez que não transmite experiências entre as partes. A Secretaria Estadual de Educação assume toda a responsabilidade, desde o financiamento à oferta de servidores e materiais para a funcionalidade da instituição escolar.

Outra forma a ser observada é quanto à possibilidade de indicação do diretor ser realizada pela Sagrada Família, o que gera vícios aos convênios e fere a questão da gestão democrática na escola. Visto que este cargo é de fundamental importância, e passa a ser indicado pela entidade privada, o que aumenta a influência dessas entidades sobre a coisa pública.

No contexto específico da educação, a gestão democrática está relacionada à forma como as escolas são administradas, envolvendo a participação ativa de estudantes, professores, funcionários, pais e comunidade local na definição de objetivos, políticas, recursos e direcionamento do ensino-aprendizagem. A ideia é que todos os membros da comunidade escolar tenham voz e possam contribuir para o aprimoramento do ambiente educacional.

É importante destacar sobre alguns princípios da gestão democrática na educação:

Participação: Todos os envolvidos na comunidade escolar têm o direito e a oportunidade de participar ativamente das decisões que afetam a escola; Transparência: As informações relevantes devem ser acessíveis a todos os membros da comunidade, garantindo que as decisões sejam tomadas de forma aberta e justa; Responsabilização: A gestão democrática implica na responsabilidade compartilhada por todos os envolvidos nos resultados e nas ações da escola; Inclusão: Valoriza a diversidade de perspectivas e opiniões, promovendo a inclusão de todos os membros da comunidade escolar; Igualdade: Busca garantir a igualdade de oportunidades e tratamento para todos os estudantes e membros da comunidade; Autonomia: A gestão democrática reconhece a importância da autonomia da escola em suas decisões, desde que estejam alinhadas aos princípios democráticos; Diálogo: A comunicação aberta e o diálogo são fundamentais para resolver conflitos e tomar decisões colaborativas.

Assim sendo nos convênios observados neste estudo, a falta de transparência ao não divulgar nos convênios realizados entre SEDUC e instituições privadas sem fins lucrativos, o

número de alunos matriculados e nem os valores do fundo rotativo que estas instituições recebem, de certa forma, fere o princípio da transparência e da gestão democrática.

Portanto, este termo de cooperação está contraditório ao real significado, uma vez que onera muito mais o ente público, de um modo que esse tipo de convênio é muito mais vantajoso para a instituição privada, que recebe recursos financeiros, sem aplicá-los diretamente na educação.

Acordo de Cooperação Técnica n. 279/2016 entre a Associação Obras Sociais da Diocese de Castanhal

O convênio realizado entre Seduc e a Associação Obras Sociais da Diocese de Castanhal está classificado como acordo de Cooperação Técnica n. 279/2016.

A cláusula primeira trata do objetivo do convênio, responsabilidade administrativa e pedagógica da Escola Estadual de Ensino Técnico de Nível médio e Artes São Lucas, localizada no município de Castanhal (PA), além disso, o convênio funciona também por meio de comodato (Cooperação Técnica n. 279/2016, 2016).

Na cláusula segunda, trata sobre o funcionamento da EEE Técnico de Nível Médio e Artes São Lucas. Sendo as ofertas de vaga em nível médio técnico e a necessidade de adequação da escola à Lei do Fundeb n. 11. 494/2007, na cláusula segunda. A Seduc fará funcionar, no prédio dado em comodato, a escola, a qual ficará sob responsabilidade administrativa e orientação pedagógica da Seduc, conforme estabelecido no decorrer do texto (Cooperação Técnica n. 279/2016, 2016).

Na cláusula terceira, que versa sobre as responsabilidades da instituição conveniada, um ponto interessante chama a atenção no contrato, sobre a escolha do diretor e seu vice, visto que o contrato (Cooperação Técnica n. 279/2016, 2016) prevê que a instituição conveniada possa orientar e participar do processo de escolha, via eleição, de diretor e vice-diretores da EEE Técnico de Nível Médio e Artes São Lucas. De modo que siga as orientações previstas no Plano Nacional de Educação (PNE - Lei n. 13.005/2014) e no Plano Estadual de Educação (PEE - Lei n. 8.186/2015), acerca de gestão democrática e escolha de diretores.

Além disso, na cláusula terceira consta texto sobre os recursos financeiros. A escola precisa constituir conselho escolar para ser unidade executora e realizar a gestão dos recursos do fundo rotativo e do FNDE. Tendo em vista prestar contas sobre o recebimento e execução dos recursos financeiros que a escola recebe, de modo que deva realizar a prestação de contas final até trinta dias após o encerramento de cada exercício financeiro ou quando exigido por outros instrumentos que importem no repasse de verbas diretamente à Escola de Artes São Lucas (Cooperação Técnica n. 279/2016, 2016).

Cabe a Seduc, segundo o acordo de Cooperação Técnica n. 279/2016, disponibilizar servidores para atuarem na instituição de ensino, tanto no quadro de professores quanto de apoio, nomear o(a) diretor(a), vice diretor(a) eleitos para direção da escola apresentada à entidade (conforme já previsto na alínea “b”, inciso anterior desta mesma cláusula do presente termo), assim como fornecer materiais administrativos escolares para o funcionamento e fornecer, considerando sua disponibilidade orçamentária e financeira, materiais permanentes necessários à realização das atividades da escola, bem como apoiar nos projetos socioeducativos; disponibilizar gêneros alimentícios para a merenda escolar; realizar pagamento de energia elétrica, água e telefone e observar o que dispõe o contrato n. 140/2016, que trata do comodato do imóvel sede da EEE Técnico de Nível Médio e Artes São Lucas, em especial quanto à manutenção e eventuais reformas no prédio (Cooperação Técnica n. 279/2016, 2016).

Para tanto, este contrato versa sobre os valores firmados para o pagamento da Seduc referente ao aluguel do prédio para o funcionamento da escola EEE Técnico de Nível Médio e Artes São Lucas e sob a responsabilidade da Secretaria de Educação quanto à manutenção do espaço do prédio.

O contrato de Cooperação Técnica n. 279/2016 tem como vigência cinco anos, que foi de 2016 até 2021. Porém, previa a possibilidade de prorrogação do contrato, que até então não ocorreu, se ocorreu não foi disponibilizado pela secretaria no site e nem no Diário Oficial no ano de término deste contrato.

É importante destacar que este contrato versa sobre um termo de cooperação técnica para ofertar vagas para nível médio técnico, diferentemente das demais que se concentravam na educação especial. Contudo, os termos não são claros, como a quantidade de alunos a ser atendida, formas de ingresso, recursos financeiros, turnos de funcionamento, números de turmas que foram conveniadas e estrutura física da instituição.

Destaca-se também a forma de indicação para a direção, uma vez que a instituição pode orientar e indicar para os cargos, porém, na forma de eleição, como orienta o PNE e PNE estadual, deixando o processo da gestão democrática atuar neste caso. Portanto, mesmo os contratos tendo um padrão, vez ou outra aparecem termos que buscam dar algum ajuste para melhorar o contrato, assegurando manter a lógica da qualidade pública, embora o contrato ainda careça de transparência e principalmente de obter mais formas de atuação da entidade conveniada que não seja apenas indicar profissionais para exercer cargos de confiança.

Acordo de Cooperação Técnica n. 189/2018, firmado entre SEDUC e Sociedade Porvir Científico

A cláusula primeira que estabelece o objeto do acordo de cooperação técnica e coordenação administrativa e pedagógica da Escola Estadual de Ensino Fundamental Celina Del Tetto, de modo que o prédio pertence à Sociedade Povir Científico, estabelece em comodato com a Secretaria de Educação.

De acordo com o contrato de Cooperação Técnica n. 189/2018 para o funcionamento da Escola Estadual de Ensino Fundamental Celina Del Tetto, para ofertar vaga em nível de Ensino Fundamental, há a necessidade de adequação da escola à Lei do Fundeb n. 11.494/2007, na cláusula segunda. A Seduc fará funcionar, no prédio dado em comodato, a escola, a qual ficará sob responsabilidade administrativa e orientação pedagógica da Seduc, conforme estabelecido (Cooperação Técnica n. 289/2018, 2018).

Neste termo de cooperação técnica, a instituição conveniada apenas deve manter acordado todos os detalhes deste instrumento, por outro lado, cabe à Secretaria de Educação disponibilizar servidores para atuarem na escola, sejam professores ou pessoal de apoio, nomear diretor e vice, a partir de eleições no estabelecimento de ensino, e comunicar os nomes à instituição conveniada, assim como fornecer à escola materiais administrativos para o funcionamento escolar, assim como materiais permanentes necessários ao funcionamento das atividades e observar o que dispõe o Contrato n. 088/2018, que trata do comodato do imóvel, sede da Escola Estadual De Ensino Fundamental Celina Del Tetto, em especial quanto à manutenção e eventuais reformas no prédio.

O contrato de cooperação técnica prevê a vigência de cinco anos, prazo de 2018 até 2023, este instrumento de cooperação prevê a possibilidade de prorrogação do tempo do contrato, como outras mudanças que forem pertinentes entre as partes participes.

Este convênio de cooperação técnica é bastante complicado, uma vez que não apresenta total transparência no que diz respeito à quantidade de alunos a serem atendidos, turnos de funcionamento, estrutura física e não faz alusão às receitas financeiras, não prevê que seja formada unidade executora para receber receitas do fundo rotativo e FNDE. Assim, deixa dúvida se esta escola conveniada recebe recursos destas fontes.

Ainda sobre a questão financeira, o contrato de cooperação remete a outro contrato de comodato, que cita os valores do aluguel do prédio e sobre a forma de manutenção, este que também possui problemas, ora entende-se que é de responsabilidade da Secretaria, ora entende que é de responsabilidade da mantenedora realizar manutenções no prédio.

É perfeitamente detectável a falta de transparência ou a dificuldade de entender este contrato de forma proposital ou não, mas que deixa possibilidades para vícios nas Parcerias Público-Privadas. Consequentemente, pode abrir para práticas que favoreçam determinadas

situações ou interesses pessoais, visto que a transparência é fundamental para garantir a qualidade do emprego dos recursos públicos, assim como seu controle e a avaliação dos convênios para prorrogações futuras.

Portanto, as Parcerias Público-Privadas apresentadas por meio destes convênios, se estabelecem como aponta Adrião (2018), apenas na nomenclatura, mas na sua configuração é a mercantilização da educação.

Os convênios observados entre a Seduc e instituições privadas sem fins lucrativos ocorrem, na realidade, na privatização por meio da oferta, como afirma a autora: “Uma primeira forma pela qual se materializa a privatização da oferta educacional relaciona-se à vigência de mecanismos de subsídio público a organizações privadas por meio de contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação” (Adrião, 2018, p. 13).

Diante disso, ao se indicar termo de cooperação, deve ocorrer troca colaborativa entre os parceiros, neste caso, do Pará, ocorre o inverso. É onerado apenas um participante do convênio, o ente público, que fica com a maior parte das responsabilidades e, ainda, financiar, direta e indiretamente, as instituições privadas, uma forma de beneficiar o setor privado por meio do financiamento público (Queiroz, 2018).

Esta forma de parceria fortalece o setor privado, uma vez que a maioria da responsabilidade recai sobre o ente público, e precariza a qualidade do ensino e trabalho docente, uma vez que a falta de estrutura adequada e materiais pedagógicos para o desenvolvimento de boas práticas vão acarretando na precariedade do ensino realizado por meio de Parcerias Público-Privadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor privado está cada vez mais em busca de expandir sua influência seja quanto aos recursos públicos, seja na formulação das políticas públicas. De modo que ao inserir as políticas de conveniamento fortalece o setor privado e transforma a educação em mercadoria. A forma que vem ocorrendo a mercantilização da educação faz parte da materialização das reformas de Estado ocorrida na década de 1990 e influenciada no setor educacional, tendo em vista adequar, além das áreas, mas a formação de pessoal para o mercado de trabalho, essas reformas são orientadas pelos organismos internacionais.

Ao entendermos que a educação está para o capital na lógica mercadológica, as empresas tomam a dianteira na forma que a educação deve ser desenvolvida e a Influência de empresas e interesses privados: Empresas e grupos privados podem exercer influência sobre o currículo, gestão e modo de financiamento ao oferecer recursos educacionais, como materiais didáticos, tecnologia educacional ou programas de treinamento de professores. Isso pode resultar em uma abordagem de ensino que promova os interesses dessas empresas, muitas vezes com foco em habilidades específicas relevantes para formação de mão-de-obra voltada ao mercado de trabalho.

A privatização tem um viés mercadológico, que sempre visa o lucro e não tem a mínima preocupação em gerar qualidade ou quase nunca se preocupa com isso. Desta feita, a privatização da educação muitas vezes leva a este tipo de lógica concorrente, do individualismo e da competência, com discurso de ter foco nas habilidades consideradas úteis para o sucesso profissional, ou seja, na preparação para o mercado de trabalho.

A partir do momento que se tem esta visão fica claro a precarização da formação, uma vez que, estamos formando cidadãos de qualquer forma, ou seja, formando um profissional precarizado para postos de trabalho, cada vez mais escassos devido a desindustrialização e financeirização da economia, escassos e precários.

Este contexto está evidenciado ou tentando se materializar com a implementação do novo ensino médio nos governos Temer e Bolsonaro, que pretende direcionar os alunos para formação profissional, porém sem as mínimas estruturas das escolas e formação dos professores, além de um currículo com redução das disciplinas das humanidades. Essa é uma das formas que o Estado atua para contribuir na expansão do setor privado na educação

Assim sendo, para acelerar a privatização da educação as entidades de cunho privado disputam a condução dos programas educacionais que chegam as secretarias de ensino e escolas públicas. Assim, estas instituições estão dominando também o currículo das escolas públicas.

Os convênios são formas, históricas, que o Estado tem realizado para assegurar a oferta de algumas etapas e modalidades da educação, por negligência estatal que, ao invés de formularem políticas educacionais que solucionem a universalização do ensino em todas as etapas e modalidades, prefere repassar ao privado com ou sem fins lucrativos esta responsabilidade.

As parcerias público-privadas estão presentes em todas as áreas do Estado, na saúde, habitação, assistência social, infraestrutura e educação, esta que é nosso foco de análise, porém muito ofertada por meio de programas e projetos estabelecidos entre poder público e instituições privadas na área da gestão e financiamento da educação.

A partir da década de 1990 a legislação neoliberal, LRF, Políticas de austeridade, reforma fiscal Lei do FUNDEF, “induziu o financiamento público para oferta privada de serviços públicos por meio da celebração de contratos e convênios e da parceria público privada. Isto fez com que o privado se fortalecesse cada vez mais por meio da legislação para obter recursos públicos.

É perceptível que existem três formas de privatização da educação básica, que são de gestão, currículo e da oferta, esta última que está diretamente ligada a vagas nas escolas públicas ou convêniadas, assegurando atendimento a todas as etapas e modalidades da educação básica.

A educação infantil é bastante ofertada via convênios por meio de programas, a depender do município ou estado, estes estabelecem programas para oferta de tal etapa e chama os parceiros privados com ou sem fins lucrativos para atuarem neste segmento. Porém no Estado do Pará, isso ocorre há bastante tempo, mas sem necessidade de um programa em si e também o governo do estado não oferta majoritariamente educação infantil, tendo em vista isso, nossa análise recai sobre esse aspecto, quais tipos de convênios o Estado do Pará, por meio da secretaria estadual de educação vem realizando com entidades sem fins lucrativas, as, confessionais, filantrópicas e comunitárias, uma vez que este texto tem por objetivo de. Tipificar e analisar as formas de repasses de recursos financeiros da educação pública para instituições/entidades privadas sem fins lucrativos pelo governo do Estado do Pará, visando discutir as relações público-privadas.

Assim sendo os convênios, como já dissemos majoritariamente oferta educação infantil, nesta a creche tem maior incidência, como já foi revelado por inúmeros estudos. Porém de um certo tempo a modalidade da educação especial também vem ganhando espaço para ser ofertada via convênios, de modo que esta modalidade vem tendo olhar, mas em contrapartida não ocorre as políticas públicas de oferta na mesma proporção.

A oferta da educação especial via convênios entre o setor público e entidades sem fins lucrativos está sendo uma estratégia adotada por alguns governos para ampliar o acesso ao direito educacional especializado para alunos com necessidades especiais. Para Pinto (2018) Essa prática pode envolver a contratação de instituições privadas para oferecer serviços específicos de educação especial, para completar ou expandir o atendimento realizado pelas escolas públicas. Ou até mesmo a oferta de educação em turmas específicas por deficiência, o certo é que, cada vez mais os recursos públicos financeiros estão sendo direcionados para instituições privadas com ou sem fins lucrativos para atuarem nesta modalidade de ensino.

Os termos de convênios observados entre a rede estadual de ensino e entidades privadas sem fins lucrativos se dá por meio de contratos, termos de cooperação, cessão e convênios. Visto que, a maior parte dos “convênios” utilizados pela SEDUC com entidades privadas na educação é por parte de contratos de locação de imóveis para funcionamento de instituições de ensino. As que nos chama mais atenção são os termos de cooperação, na qual deveria, ser benéfica para os dois parceiros que firmam convênio.

O termo de cooperação existe para ocorrer a troca de experiência entre os pares, de tecnologias, de resultados positivos e negativos, porém, o que ocorre é o inverso, no termo de cooperação a secretaria de educação assume todas as responsabilidades referentes a oferta de servidores para atuarem, materiais pedagógicos, alimentação e financiamento da mantenedora, por meio de recursos próprios do fundo rotativo como de convênios com FNDE.

Neste caso o ente público assume todas as responsabilidades, desta feita ocorre cooperação apenas na nomenclatura, enquanto, na realidade apenas um ente é responsabilizado por todo o processo de desenvolvimento educacional, aqui, no caso é o ente público.

Os convênios realizados entre a entidade privada e o poder público observados neste estudo revelam que os acordos são realizados por muitos anos, tendo alguns “convênios” duração de mais de 10 anos. Essas ações são consequência das reformas educacionais implementadas a partir da década de 1990 orientadas pelos organismos internacionais que reverberam na gestão, na qual incorporam as ações de realizar convênios o que se chama de gestão corporativa da educação.

Gestão essa que incorpora na condução educativa medidas de convênio com entidades privadas que onera apenas o ente público, não buscam, no decorrer dos contratos estabelecer, mais claramente como a entidade privada vai atuar, quais formas ela vai contribuir com o bem público, de forma que os processos privatistas se concretizam mediante uma apropriação teórico-prática das políticas educacionais

É importante destacar que nos moldes que foi analisado a relação público privada via convênios realizados entre SEDUC e entidades privadas a parceria está apenas na nomenclatura, uma vez que não ocorre de fato parceria, isto beneficia muito mais o ente privado do que o público.

Ao beneficiar o setor privado por meio do financiamento, repasse de servidores, alimentação e materiais pedagógicos o Estado assegura a expansão do setor privado, este me troca oferece poucas vagas e um atendimento duvidoso em relação a qualidade estamos diante da precarização da educação e do ensino (Leher, 2022); (Queiroz, 2019).

Assim sendo os convênios realizados ocorre nos moldes dos estudos que remetem privatização da educação por meio da oferta, na qual o ente público por meio do financiamento direto ou subsídio a instituição, financia o setor privado a ofertar etapa ou modalidade de educação a sociedade.

Esta forma traz consigo a precarização do ensino, visto que de acordo com dados evidenciados no capítulo 4 o valor por aluno dos recursos do FNDE foi de 32,00. Remete a precarização do ensino, uma vez que o Estado opta por economizar recursos ao repassar pequena receita e o ente privado oferta apenas o espaço, isso é precarização do ensino pois trata-se de uma parceria que, investe poucos recursos por aluno, introduz uma forma duvidosa de oferta educacional, a partir de fatores como prédios e materiais que não suprem a necessidade dos alunos.

Assim sendo essa forma de ofertar educacional, sobretudo a de educação especial, uma modalidade que requer bastantes esforços para obtermos uma qualidade fica comprometida, assim como toda a educação básica como “As adequações da educação básica no Brasil para responder as novas faces da reestruturação do capital, avança no processo de precarização da formação humana, política, social, cognitiva, de crianças, adolescentes e jovens.

Portanto as parecerias introduzidas pela SEDUC e entidades privadas não oferece ganhos para ambos e sim onera mais o ente público, que corresponde esse convênio como orientação da chamada nova gestão global com orientações neoliberais de racionalização de gastos e eficiência nos resultados que claramente fortalece a precarização da educação, pois, refere-se à diminuição da qualidade e das condições de trabalho no setor educacional, muitas vezes causada por cortes de investimentos públicos, falta de recursos, baixos salários para professores, infraestrutura inadequada e outras questões. Isso pode afetar negativamente o acesso à educação de qualidade e o desenvolvimento dos estudantes.

No que se refere a quais as formas e tipos de repasses financeiros do governo do estado do Pará para as entidades educacionais sem fins lucrativos nos anos de 2010 a 2020?

Os recursos financeiros são importantes para a funcionalidade de qualquer atividade educativa, por isso não seria diferente com os convênios, estes que por sua vez representam as entidades privadas, mesmo sendo de caráter sem fins lucrativos, desta feita estão em busca por recursos financeiros públicos, ou seja, pelo fundo público.

O fundo público objeto de disputas e tensões entre o público e privado, está cada vez mais disponível para o privado, seja por meio direto no repasse de receita seja indireta por meio de isenções ou renúncias fiscais como apresenta o estudo de (SALVADOR, 2020). Para tanto com a instituição dos fundos principalmente o FUNDEB, que dispõe de uma cesta de recursos públicos, mas que pode ser direcionado a escolas conveniadas.

Além do FUNDEB os recursos dos programas e projetos do FNDE que abrem a possibilidade de repasse de recursos para entidades conveniadas sem fins lucrativos, programas como PDDE, Brasil Alfabetizado, entre outros programas. As instituições devem ser sem fins lucrativos.

Outra fonte de recursos é o fundo rotativo, recurso próprio do estado para ser gasto com educação, este recurso é destinado as escolas públicas estaduais e as conveniadas, em duas parcelas, uma no primeiro semestre e a outra no segundo semestre, os recursos do fundo rotativo destinados às escolas conveniadas podem ser utilizados para diversos fins, tais como: Investimentos em infraestrutura: reformas, ou aquisição de materiais e equipamentos para melhorar as condições físicas da escola, os valores levam em consideração o número de alunos matriculados, se urbana ou rural.

A relação pública privada traz consigo a lógica neoliberal no seu interior das parcerias público-privadas (Mesquita, 2018); (Queiroz, 2019); (Borgh, 2014). Para tanto a materialidade desta está claramente quando o ente público assume quase que por completo as ações das parcerias, o setor privado cabe apenas o fornecimento do espaço, deixar claro que este não fornece de forma gratuita e sim por meio de contrato de locação, ou seja, o privado atuando de acordo com sua origem na busca de recursos financeiros.

Assim sendo a relação público privada orientada no modus operandi dos organismos internacionais, na busca pela qualidade que é a qualidade do capital, racionalização e eficiência.

Ficou evidenciado que o tipo de relação é a privatização da oferta da educação, aquela que é realizada por meio de transferência de recursos ou subsídios para entidades de cunho privado. Porém cabe destacar que, na relação dos convênios fora de programas realizados entre a secretaria de educação e entidades sem fins lucrativos, ocorre um movimento importante. Visto que o setor público acaba por maquiar a privatização. Talvez pelo fato de disponibilizar

recursos do fundo rotativo, baseado no número de matrículas deve ser pequenos os recursos repassados a essas instituições.

O que ocorre é uma forma de ofertar de qualquer forma o direito a educação, sobretudo da educação especial a população por meio de convênios. Outro problema é a falta de transparência e de qualidade duvidosa, ou seja, o Estado se eximindo de responsabilidades de garantir com qualidade o ensino inclusivo regular com atendimento vista as especificidades dos alunos com deficiência e garantir uma parcela de receita para o setor privado.

Assim sendo ofertar vagas por meio dos convênios gera consequências como acesso limitado, uma vez que construir escolas públicas que são essenciais para garantir o acesso universal à educação, bem como fortalecer o público, porém ao direcionar recursos e expandir oferta por meio de instituições sem fins lucrativos pode limitar o acesso à educação de qualidade para aqueles que não têm recursos para acessar essas instituições pela falta de transparência para o acesso a essas instituições principalmente na educação especial.

Outra questão problemática nos tipos de relação público privada que estes convênios trazem é quanto a responsabilidade e transparência: Instituições sem fins lucrativos, visto que os contratos apresentaram isso, não estão sujeitas ao mesmo nível de responsabilidade e transparência que as escolas públicas, isso pode gerar conflitos de interesses na qual o interesse privado se sobrepõe ao público.

No que concerne as instituições observamos neste trabalho o seguinte: Quem são as entidades parceiras? Qual a natureza e objetivos dos convênios firmados e que caracterizam as chamadas “escolas em regime de convênio”?

Está entendido no desenvolvimento do trabalho que, estas instituições, no Estado do Pará, não necessitam de programas para realizar convênios com poder público, são instituições em fins lucrativos, confessionais, filantrópicas e comunitárias, localizadas em diferentes municípios, atuando, no caso dos convênios com a secretaria de educação, majoritariamente na modalidade da educação especial, mas atuam na oferta do ensino fundamental, médio e médio técnico.

Para tanto as instituições conveniadas com a secretaria estadual de educação estão ligadas a maioria a instituições confessionais, ligadas a uma entidade religiosa, seguida de filantrópicas, estas que são as que avançam em vários setores, principalmente na educação e assistência. Para tanto, é evidente a partir da análise dos contratos que estas instituições, tem pouco a desejar de retorno ao setor público, muitas apenas disponibilizam os prédios, de forma alugada, e a secretaria realiza todo o repasse, desde recursos financeiros até a manutenção.

Também encontramos entre as instituições algumas que, são mantenedoras e estão ligados a fundações, de renome no cenário educacional do Pará, como por exemplo a Sociedade Científica Povir, na qual possui a faculdade La Salle e escola de ensino médio de mesmo nome, que juntos são uma fundação mundial. Portanto em alguns casos a grupos empresárias se disfarçam de filantropia para avançar sobre o fundo público e capitanear mais recursos.

O terceiro setor sempre está disfarçado por essas instituições, mas com logicas antigas de forma mais eficiente como nesta passagem:

O Terceiro Setor surge como o portador de uma nova e grande promessa: a renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e da cidadania, a humanização do capitalismo e, na medida do possível, a superação da pobreza. Uma promessa realizada através de atos simples e fórmulas antigas, como o voluntariado e filantropia, revestidas de uma roupagem mais empresarial. Promete-nos, implicitamente, um mundo onde são deixados para trás os antagonismos e conflitos entre classe e, se quisermos acreditar, promete-nos muito mais.

Os autores são categóricos ao apresentar os sentidos dessa nova roupagem do terceiro setor ao buscar pelas vias da filantropia disputar e avançar sobre o fundo público, visto que algumas organizações do terceiro setor (organizações sem fins lucrativos) usem o disfarce da filantropia para obter recursos públicos de forma questionável. Essa prática pode ser prejudicial para a sociedade como um todo, pois desvios de recursos que deveriam ser destinados a ações e projetos de interesse público. Conseqüentemente vários problemas podem ocorrer desde o emprego de forma incorreta dos recursos públicos até a o direcionamento dos recursos públicos na obtenção de lucro.

Assim sendo outro questionamento foi. Quais os tipos e volume de recursos envolvidos?

A partir dos dados evidenciados neste estudo, a maioria dos convênios realizados entre a SEDUC e entidades sem fins lucrativos, confessionais, filantrópicas ou comunitárias é o termo de cooperação técnica, que na sua essência deve ter troca de experiência e outras entre os participantes.

Porém o que se viu foi um tipo de convênio em que o ente público, no caso a secretaria de educação, é único que possui mais responsabilidades que, vai desde o financiamento, por meio do fundo rotativo, pagamento de aluguel, compra de materiais entre outros, até a disponibilidade de servidores para atuarem nos espaços educativos. A partir do momento em que o Estado assume uma responsabilidade maior no convênio na educação, significa que ele está desempenhando um papel ativo e relevante na parceria estabelecida com instituições privadas, como escolas conveniadas.

Assim sendo estas instituições apenas tem o protagonismo midiático que estas instituições sabem fazer. Além disso, sabem ter influência uma vez que nos contratos elas conseguem indicar profissionais para exercer cargos de direção e vice direção, mostra a força que estas instituições têm no momento de realização dos contratos, para tanto isso pode gerar a possibilidade de interesse pessoais sobrepor interesse público.

No texto não é possível mapear o volume de recursos financeiros recebidos por estas instituições, uma vez que, não fica estabelecido nos contratos apenas o direcionamento de receita do fundo público e FNDE. Porém no geral os recursos dos convênios aparecem no balanço a partir de 2016, recursos que não foi possível desvelar para onde foi essa receita, mas que fica evidente a relevância dos recursos de convênios no financiamento da educação.

Esses recursos no ano de 2018 chegaram a 7% do total gasto com educação, superando valores do ensino superior e técnico das despesas da secretaria de educação, embora por se tratar de convênios estão indo para financiar p geral, programas e projetos em parceria com poder público e não apenas com convênios realizados com entidades sem fins lucrativas.

Em conclusão, a questão de direcionar recursos financeiros para instituições sem fins lucrativos em detrimento da escola pública é complexa e requer uma análise cuidadosa das necessidades educacionais da população e dos objetivos gerais do sistema educacional.

Idealmente, o sistema educacional deve-se complementar, buscando garantir que todas as crianças e jovens tenham acesso a uma educação de qualidade, independentemente da sua origem socioeconômica.

Embora o discurso que escolas sem fins lucrativos recebam recursos públicos possa parecer satisfatória, deve-se contrapor a essa lógica. Por meio do fortalecimento de políticas públicas educacionais equalizadoras. De modo que esses convênios trazem problemas significativos, historicamente, que são: Falta de transparência no acesso e recursos, responsabilidades, interesses privados. Portanto deve-se ter um controle social rigoroso sobre esses convênios, em que a população perceba se está sendo ofertado as vagas com transparência, principalmente dos recursos financeiros.

Portanto os desafios a serem enfrentados são grandes em matéria de educação no Brasil, como ampliação das redes de ensino, universalização do ensino infantil e fundamental, formação de professores inicial e continuada, assim como melhorar os indicadores educacionais, como alfabetização na idade certa, entre outros. Dessa maneira, um meio para se enfrentar esse desafio é por meio do financiamento da educação adequada.

O financiamento e políticas públicas para financiar e desenvolver educação pública, para ofertar vagas e ampliar acesso para educação infantil e educação especial, etapas que são mais ofertadas via convênios, por meio de escolas públicas gratuitas e de qualidade.

Portanto o estudo revela que estamos diante de outra forma de privatização, não aquela tradicional, que, o setor privado assume e gera lucro, mas de uma forma que o Estado se isenta completamente da sua função, repassa para instituições de cunho privado a oferta educacional para ser implementada de qualquer forma, acentuando a precarização da oferta do ensino.

A precarização da educação é um fenômeno complexo que pode ocorrer de diversas maneiras e em diferentes contextos. Essa situação geralmente resulta em condições inadequadas para o ensino e aprendizado, afetando negativamente tanto os educadores quanto os alunos. Vamos analisar alguns aspectos importantes relacionados à precarização da educação.

O formato de convênios das escolas é apenas para acentuar a precarização, uma vez que estamos diante de um fenômeno a ser entendido em suas diversas faces, pois é a forma diferenciada de privatização, aquela que gera lucro, esta pode ser entendida como uma forma do Estado repassar responsabilidade para o setor privado e esta oferta de qualquer forma a educação para a população.

Portanto estamos diante de total precarização da educação, visto que as escolas com infraestrutura precária, falta de salas de aula adequadas, ausência de equipamentos e materiais didáticos essenciais podem comprometer a qualidade do ensino.

O enfrentamento da precarização da educação requer esforços em diversas frentes, incluindo investimentos adequados, políticas educacionais eficazes, valorização dos profissionais da educação e equidade no acesso aos recursos educacionais. O envolvimento da sociedade civil, educadores, gestores e governos é fundamental para promover melhorias significativas no sistema educacional.

Esta é uma lacuna deixada nesta tese, pois ocorreu a limitação nos dados orçamentários, uma vez que não conseguimos obter acesso a eles. Assim é uma forma que pode ser abordada por futuros pesquisadores que se dediquem ao tema.

6. REFERÊNCIAS.

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia Alessandra. Novas formas de privatização da gestão educacional no Brasil: as corporações e o uso das plataformas digitais. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 14, n. 30, p. 670-687, set./dez. 2020. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>>

ADRIÃO, T., OLIVEIRA, R. P., & MOCARZEL, M. O público, o privado e o comunitário: Novas categorias administrativas para as escolas brasileiras e a disputa pelo fundo público na educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(128). (2022). Disponível em: <<https://doi.org/10.14507/epaa.30.7172>>. Acesos em 06 jun de 2022.

ADRIÃO, Theresa; SILVA, Maria Vieira: A privatização da Educação Básica e suas implicações para o direito humano à educação na contemporaneidade. *Educação e Filosofia*, Uberlândia, v.37, n.79, p. 31-38, jan./abr. 2023. ISSN Eletrônico 1982-596X

BARRETO JÚNIOR, Williem da Silva; CADEMARTORI, Sérgio Urqhart de. Os contratualistas e a formação do estado moderno. In. *Revista Vertentes do Direito* / e-ISSN 2359-0106 / vol 08. N.02 -2021 – p.221 – 240. Disponível em: <<file:///C:/Users/felipefh2009/Downloads/suyenerocha,+9.+PE+WILLEN+E+SERGIO.pdf>>. Acesso em: 17 de nov de 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em. 12 de set de 2022.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 12 de set de 2022.

BRASIL. Lei no 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm#:~:text=LEI%20No%209.790%2C%20DE%2023%20DE%20MAR%3%87O%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20qualifica%C3%A7%C3%A3o%20de,Parceria%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.>>. Acesso em 14 de set de 2022.

BRASIL. Decreto nº 3.100, de 30 de Junho de 1999. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: 14 set de 2022.

. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 14 de set 2022.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. In: Tema em Destaque - Avaliação da Qualidade da Educação Infantil • Cad. Pesqui. 41 (142) • Abr 2011 • <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000100007>.

BORGHI, R.; BERTAGNA, R.H. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 97, p. 506-518, 2016.

BORGHI, Raquel Fontes. Que educação é pública? A privatização de um direito. In: EccoS – Rev. Cient., São Paulo, n. 46, p. 19-32, mai./ago. 2018. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/journal/715/71557481002/71557481002.pdf>>. Acesso em: 03/02/2023. Hora 19:00.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1992.

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; JUNIOR, Nelson Silva. A “construção” do Terceiro Setor no Brasil: da Questão Social à Organizacional. PSICOLOGIA POLÍTICA VOL. 9. Nº17 . PP. 129-148. JAN. - JUN. 2009. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpp/v9n17/v9n17a09.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2023.

CARVALHO, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores do período colonial a 1930. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. Brasília: Ipea, 2011. cap. 1.

COSTA, L. C. da. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. Pesquisa e Debate, v. 11, n. 1, p. 49-79, 2000.

CRUZ, R. E. Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

DOURADO, Luiz; BUENO, Maria. O público e o privado na educação. In: Políticas e gestão da educação (1991-1997) / Realização: Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação. – Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001.

FENAPAES, Federação Nacional das APAES. Manual de Fundação das APAES. SiteApaers.org.2015. Disponível em:<https://www.apaers.org.br/%2Farquivo.phtml%3Fa%3D21674&ei=3goPVdK9CIGiNvO_hIF&usg=AFQjCNF75ecx1IJHSMatjhQg927aupm5SQ&sig2=6BM82lX73vu6YY6aWtz43g>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

FRIEDMAN, M. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Nova Cultural, Coleção Os Economistas, 1982. Caps. I II VI XI, XII e Conclusão. <http://www.ufrgs.br/daeca/wp/wp-content/uploads/2009/03/capitalismo-e-liberdade.pdf>.

GATTI, B. A. - Implicações e Perspectivas da Pesquisa Educacional no Brasil Contemporâneo. Cadernos de Pesquisa, n. 113, 2001, p. 65-80. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/VVXgbRbzwwsLTZvmYSL6M9b/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 de nov de 2022.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Gramsc, Antonio, 1891-1937 Cadernos do cárcere, volume 2 / Antonio Gramsci; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. - 2a ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GIDDENS, Anthony. A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 1999

LARA, Ricardo e SILVA, Mauri Antônio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 122, p. 275-293, abr./jun. 2015.

LEIBÃO, Matheus de Carvalho. Conceitos do liberalismo e educação indivíduo, propriedade e liberdade na educação brasileira. In. Revista educação movimento, Universidade federal fluminenses, ano 2, nº 3, 2015.

Lima, M., Peterle, T. G. dos S., & Almeida, J. F. de. (2016). O público e o privado nas políticas de educação profissional do Espírito Santo. Educação em Perspectiva, 1(2), 466-486.

LOCKE, J. Segundo Tratado sobre o Governo. São Paulo: Editor Victor Civita. http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf.

MÉSZÁROS, István. A montanha que devemos conquistar [recurso eletrônico] : reflexões acerca do Estado / István Mészáros; tradução Maria Izabel Lagoa. - 1. ed. - São Paulo : Boitempo, 2015.

MOREIRA, Sevybricker Marcelo. A Esquerda Dividida: Os Governos Lula e Dilma no Pensamento Político Brasileiro. In. DADOS, Rio de Janeiro, vol.66 (2): e20210048, 2023. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/dados/a/Qpx4fcr5TZxzyBd5sz3xFhR/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 17/05/2023.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O Espírito das Leis. São Paulo: Martins Fontes, 1996 (Paideia).

MESQUITA, Neli Moraes Da Costa. A Implantação Do Projeto De Aceleração Da Aprendizagem “Mundiar” Como Componente Do “Pacto Pela Educação Do Pará”. (Dissertação de mestrado) 2019. apresentado ao Programa de pos Graduação em Educação-PPGED/ICED da UFPA.

OLIVEIRA, Cleiton e GANZELI, Pedro. Relações Intergovernamentais na Educação: Fundos, Convênios, Consórcios Públicos E Arranjos De Desenvolvimento Da Educação. Educ. Soc.,

Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out.-dez. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos e BORGHI, Raquel Fontes. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan./abr. 2013.

PARÁ. Lei Nº 7649 DE 24/07/2012. Dispõe sobre normas de licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas - PPP no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências, nos seguintes termos. ado no DOE - PA em 25 jul 2012. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=243599>. Acesso em: 15 de set de 2022.

. Decreto Nº 713 DE 01/04/2013. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas PPP/PA e regulamenta o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Estado do Pará - CGP/PA, para a gestão dos contratos e procedimentos necessários para a contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da Administração Pública do Estado do Pará, criado pela Lei Estadual nº 7.649, de 24 de julho de 2012. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=252921>>. Acesso em 15 de set de 2022.

Pará. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Diretoria de Planejamento Estratégico. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Pará / Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. 48p: il. — Belém : SEPOF. Diretoria de Planejamento Estratégico, 2011.

PACTO PELA EDUCAÇÃO DO PARÁ Relato e avaliação | 2012 a 2017. Disponível em: <https://syngs.info/files/pacto-pela-educacao-do-para-brasil-relato-e-avaliacao-2012-2017.pdf>. Acesso em: 20/05/2023.

PERONI, Vera Maria Vidal. MÚLTIPLAS FORMAS DE MATERIALIZAÇÃO DO PRIVADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO BRASIL: sujeitos e conteúdo da proposta. Currículo sem Fronteiras, v. 18, n. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018.

QUEIROZ, Luiz Miguel Galvão. Políticas Educacionais e Terceiro Setor : O Pacto Pela Educação do Pará / Luiz Miguel Galvão Queiroz, .— 2019. 178 f. : il. color. Orientador(a): Profª. Dra. Terezinha Fátima de Andrade Monteiro dos Santos Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SALVADOR. Evilasio Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. Brasil : Estado social contra a barbarie / Jorge Abrahão de Castro, Marcio Pochmann (organizadores). — São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2020.

SANTOS, Fernando Jose Ribeiro dos; LARA, Patrícia Tanganelli. Política de conveniamento da educação infantil: a privatização é a alternativa para suprir a demanda com qualidade? Revista on line de Política e Gestão Educacional, vol. 24, núm. 1, pp. 100-116, 2020 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras.

SANTOS, R. F., SOUZA, A. O.; ABREU, S. O canto da sereia na era global: a parceria público-privada no Brasil. Formação, v. 25, n. 46, p. 5-26, 2018.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. A Educação no desenvolvimento da Amazônia. In. Anpae. Disponível em: https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/TerezinhaFatimaSantos_GT5_resumo.pdf. Acesso em: 20/02/2023. Hora 9:00.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: as parcerias público-privadas. In: Revista Exitus • Volume 02 • nº 01 • Jan./Jun. 2014. Disponível Em: < file:///C:/Users/Samsung/Downloads/Dialnet-AdministracaoDaEducacaoPublicaNoBrasil-6078657.pdf>. Acesso Em: 02/09/2022.

SMITH, A. A Riqueza das Nações. Volume II. Coleção Os Economistas. P. 171. <http://conhecimentovaleouro.blogspot.com.br/2012/01/riqueza-das-nacoes-vol-1-e-2-adam-smith.html>.

YANAGUITA, Adriana Inácio. AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL NOS ANOS 1990. Disponível em <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0004.pdf>>. Acesso em: 28/03/2020, hora 10h 15.

UNDIME. Como receber recursos do FNDE. Disponível em <<https://undime.org.br/noticia/como-receber-recursos-do-fnde>>. Acesso em 20/07/2023.

Vale, Cassio. Subsunção do público ao privado na educação paraense / Cassio Vale da Costa ; orientadora Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. – Belém, 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2017. 1. Educação e Estado – Pará. 2. Escolas – Organização e administração – Pará. 3. Parceria público-privada – Pará. I. Santos, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos (orient.). II. Título.

VALE, Cassio Terezinha; SANTOS, Fátima Andrade Monteiro dos. Subsunção Do Público Ao Privado Por Meio Do Pacto Pela Educação Do Pará. In. Cadernos da Fucamp, v.22, n.57, p.138-157/2023.