

PRIVATIZAÇÃO DA OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE BELÉM-PA: ANÁLISE DO CENTRO COMUNITÁRIO SÃO PAULO (2018-2022)

Ivône Rosa Cabral^{1,2*} 

André Rodrigues Guimarães³ 

RESUMO: O presente estudo investiga a relação estabelecida entre a Secretaria Municipal de Educação de Belém-PA (Semec) e o Centro Comunitário São Paulo, a partir dos convênios de 2018 a 2022, para oferta educacional. A pesquisa é fundamentada no materialismo histórico-dialético, utilizando documentos oficiais da Semec, do Censo Escolar e do portal da transparência. Os resultados indicam contradições na equivalência do quantitativo de matrículas ofertadas e nos recursos financeiros previstos e repassados.

Palavras-chave: Privatização da educação. Oferta educacional. Fundo público.

PRIVATIZATION OF THE EARLY EDUCATION OFFER IN BELÉM-PA: ANALYSIS OF THE SÃO PAULO COMMUNITY CENTER (2018-2022)

ABSTRACT: The present study investigates the relationship established between the Municipal Department of Education of Belém-PA and the São Paulo Community Center (SEMEC), based on agreements from 2018 to 2022 for educational provision. The research is based on historical-dialectical materialism, using official documents from SEMEC, School Census and Transparency Portal. The results indicate contradictions in the equivalence of the number of enrollments offered, in the financial resources foreseen and transferred.

Keywords: Privatization of education. Educational offer. Public fund.

PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN BELÉM-PA: ANÁLISIS DEL CENTRO COMUNITARIO DE SÃO PAULO (2018-2022)

RESUMEN: Este estudio investiga la relación establecida entre la Secretaría Municipal de Educación de Belém, Pará (Semec) y el Centro Comunitario de São Paulo, con base en las alianzas educativas 2018-2022. La investigación se basa en el materialismo histórico-dialéctico, utilizando documentos oficiales de la Semec, el Censo Escolar y el portal de transparencia. Los resultados indican contradicciones en la equivalencia entre el número de matrículas ofrecidas y los recursos financieros planificados y transferidos.

Palabras clave: Privatización de la educación. Oferta educativa. Fondos públicos.

1. Secretaria de Estado de Educação do Pará – Belém (PA), Brasil.

2. Universidade Federal do Pará  – Instituto de Ciências da Educação – Programa de Pós Graduação em Educação – Belém (PA), Brasil.

3. Universidade Federal do Amapá  – Faculdade de Educação – Programa de Pós-Graduação em Educação – Macapá (AP), Brasil.

*Autora correspondente: ivone.cabral@ufpa.br

Dossiê organizado por: Teise Garcia  e Raquel Borghi 

Introdução

O artigo em questão é decorrente de estudo que investiga o processo de privatização na oferta da educação infantil da rede municipal de ensino de Belém-PA. No presente texto será apresentada, especificamente, a relação estabelecida entre a Secretaria Municipal de Educação (Semec) e a Organização da Sociedade Civil (OSC) intitulada Centro Comunitário São Paulo (CCSP), destacando os convênios constituídos formalmente entre as referidas instituições no período de 2018 a 2022, que envolvem tanto a evolução da oferta de matrículas quanto os recursos do fundo público implicados no conveniamento.

O processo de privatização da educação, historicamente, tem se acentuado quando observamos que o setor privado tem tomado para si as responsabilidades que seriam do Estado – dessa forma, reconfigurando o papel estatal (Adrião, 2018). Nesse contexto, a materialidade da privatização tem se apresentado de diversas formas, sendo que uma delas “[...] relaciona-se pela vigência de mecanismos de subsídio público a organizações privadas por meio de contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação” (Adrião, 2018, p. 13).

A Semec, com o discurso de garantia da ampliação da oferta de matrícula na educação infantil e atendimento das demandas sociais em espaços territoriais constituídos por sujeitos que carecem da viabilidade de políticas públicas, tem realizado chamadas públicas em busca de entidades privadas que funcionem sob a responsabilidade da sociedade civil com o intuito de realizar convênios. Numa primeira percepção, isso representa um indicativo no combate às desigualdades educacionais com a importante atuação da sociedade civil organizada. No entanto, revela a omissão do Estado, além de que assegura a presença do setor privado junto à educação pública, abrindo espaço para possíveis consequências aos filhos e filhas da classe trabalhadora.

Para justificar a celebração de “parceria”, e consequente transferência de recursos públicos para entidades privadas, a Semec conta com o respaldo da legislação nacional, como a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), e se ampara, como fundamento jurídico legal, na Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014 (Brasil, 2014a). Mas há que se destacar que o planejamento do orçamento da gestão de um governo é a base do que será eleito como prioridade de suas políticas em concordância com a concepção que define sua gestão. De acordo com Ednir e Bassi (2009, p. 123), a elaboração do orçamento “[...] é um processo de disputa em que se defrontam diferentes e conflitantes interesses a respeito de que áreas e setores da sociedade receberão a maior fatia do bolo de recursos públicos”.

Em nossa perspectiva, a análise sobre esse processo pressupõe considerá-lo em suas múltiplas relações, pois “[...] a compreensão do real se efetiva ao atingir, pelo pensamento, um conjunto amplo de relações, particularidades, detalhes que são captados numa totalidade” (Masson, 2007, p. 109). Assim, consideramos a totalidade social que envolve o processo de privatização da educação e, nesse sentido, compreendemos que os recursos a serem repassados às entidades privadas carregam contradições que precisam ser evidenciadas e analisadas.

Nesses termos, no presente artigo, além do diálogo com a literatura especializada, apresentamos análises da oferta educacional com base nos dados e informações constantes nos microdados do Censo Escolar no que compete ao quantitativo de matrículas do Centro Comunitário São Paulo, considerando o universo de matrículas da rede municipal de ensino – que envolvem as unidades públicas de ensino e as unidades conveniadas, e que somaram um total de 20.300 no ano de 2018 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Inep], 2020).

Também investigamos os Termos de Colaboração firmados e publicados nos Diários Oficiais do Município de Belém (DOM) com a referida entidade, identificando os valores financeiros previstos para a firmação dos convênios no período de 2018 a 2022. Dentro do panorama geral de financiamento

da educação infantil, Carvalho et al. (2023) lembram que, em 2018, os gastos orçamentários de Belém com a educação infantil somaram um total de 82.257.235,45, equivalendo a 13,85% dos gastos com a educação.

Os valores analisados no presente texto foram atualizados monetariamente para janeiro de 2024 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conforme orienta Amaral (2012).

Oferta educacional do Centro Comunitário São Paulo

Inúmeros municípios indicados em estudos e pesquisas realizados por Borghi, Adrião e Garcia (2011); Corrêa, Pinto e Garcia (2021); e Peroni, Susin e Montano (2021) realizam convênios com entidades privadas para garantia do atendimento à educação infantil. Entendemos que essa prática visa ao cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que prevê a universalização e a ampliação da oferta da educação infantil até a finalização da vigência do referido plano (Brasil, 2014b).

A priori, para a materialização de convênios com OSCs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), os municípios se utilizam da justificativa da insuficiência de recursos financeiros para garantir a universalização e a oferta da referida etapa educacional em detrimento de ampliação dentro da própria rede pública de ensino. Em Belém essa realidade relacional de público e privado atravessa algumas gestões municipais independentemente das concepções políticas e ideológicas, como descrito a seguir.

Os anos – 2018 a 2022 – que serviram de base para o estudo em questão apresentam como particularidade o fato de que foram demarcados períodos das gestões de Zenaldo Coutinho (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) e Edmilson Rodrigues (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL) à frente da Prefeitura Municipal de Belém. Teoricamente, a concepção ideológica dos referidos partidos se apresenta como divergente, uma vez que “[...] a ação do PSDB no governo é extremamente programática e com contornos ideológicos bem definidos em torno do liberalismo” (Roma, 2002, p. 86). Já o PSOL, segundo Gentil (2018), apresenta-se com ideais de combatividade às reformas neoliberais e à privatização. Contraditoriamente, os termos de colaboração com entidades privadas foram mantidos pelas duas gestões.

Compreendemos que esses gestores, ao validarem a relação público-privada durante seus mandatos, de certa maneira, fortaleceram e ainda fortalecem o processo que envolve a disputa de projetos societários. Referenciamo-nos nas análises de Netto (1999, p. 2) ao explicar que esses projetos “[...] apresentam uma imagem de sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais e culturais) para concretizá-la”.

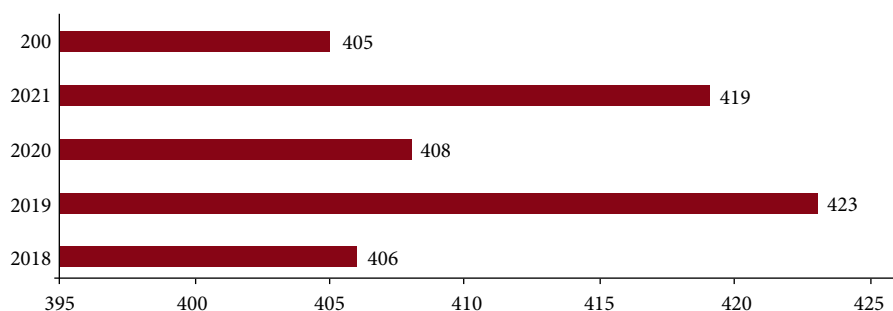
Nesses termos, a firmação de convênio da Semec com OSCs e Oscips, aparentemente, é a justificativa utilizada para atender parcela da população carente de políticas públicas, visto que concentra o serviço ofertado em áreas ainda desprovidas de assistência educacional infantil, localizadas nos Distritos Administrativos de Belém. A partir das demandas das áreas distritais, dezenas de entidades firmaram Termo de Parceria e/ou de Colaboração no período em questão para a oferta de parte da educação infantil, inclusive o CCSP, objeto do artigo em questão. Realidade essa condizente com as análises de França Junior (2021, p. 379), ao afirmar que:

[...] a chamada filantropia assume a condução das políticas públicas, em uma pretensa substituição ao Estado, ofertando “acesso” às camadas empobrecidas da classe trabalhadora que não conseguem acessar a política social estatal, contrapondo-se como alternativa centrada numa reatualização conservadora de uma política sustentada por princípios voluntaristas, assistencialistas, muitas vezes de caráter religioso, em que impera um conceito de mutualidade, ou, como querem seus apologetas, de ajuda mútua (aclassista, evidentemente).

No caso da CCSP e das demais OSCs que firmaram convênio com a Semec, os serviços ofertados tiveram completa anuência do Estado para a condução da oferta e do atendimento educacional. Isso porque atenderam ao objeto da chamada pública no que compete à seleção de OSCs ou OSCIPs “[...] sem fins lucrativos, instituições filantrópicas de atendimento social ou comunitário, para pactuar TERMO DE COLABORAÇÃO OU DE TERMO DE PARCERIA [...] para promoção da educação” (Belém, 2020, p. 10).

Localizada no Distrito Administrativo de Icoaraci (Daico), o CCSP é uma OSC com inscrição do Inep n.º 15559343, de dependência administrativa privada comunitária, que funciona em prédio escolar cedido (Inep, 2020). Possui Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de n.º 83.350.678/001-21 e tem participado dos processos de chamamento público ininterruptamente desde o edital n.º 001/2016 até o edital de n.º 001/2022. A seleção desta entidade deu-se por ter recebido o maior quantitativo de recursos financeiros dentro do espaço temporal explicitado.

Ao longo do período em análise, o CCSP atendeu demandas variadas para a educação infantil, por vezes divididas em tempo parcial e integral. A Fig. 1 a seguir apresenta a evolução das matrículas no CCSP.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos microdados do Censo Escolar de 2018 a 2022 (Inep, 2020). Atualizado em 2025.

Figura 1. Belém: evolução das matrículas no CCSP – 2018 a 2022.

Na análise dos microdados do Censo Escolar observamos contradição preocupante no que compete ao total de matrículas na educação infantil¹, pois o número informado (QT_MAT_INF) e o quantitativo de matrículas de crianças de 0 a 5 anos (QT_MAT_BAS_0_3 + QT_MAT_BAS_4_5) são diferentes. As referidas variáveis só se igualam no quantitativo quando acrescida a matrícula de crianças de 6 a 10 anos (QT_MAT_BAS_6_10). No entanto, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), n.º 9.394/1996, no art. 29, estabelece que “a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos [...]” (Brasil, 2023, p. 24) e, no art. 32, que “o ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade [...]” (Brasil, 2023, p. 25).

Numa análise primeira da Fig. 1, observamos que, no intervalo dos cinco anos investigados, houve crescimento nas matrículas apenas em 2019 e 2021 – ao contrário dos demais anos, que mantiveram similaridade na quantidade de matrículas na educação infantil. Dessa maneira, não podemos afirmar que a progressão observada (2019 e 2021) contribuiu para a ampliação do atendimento no que compete ao cumprimento da meta 1 do PNE 2014-2024, pois os dados sugerem uma estagnação no quantitativo de matrículas.

Nas Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil, publicadas pelo Ministério da Educação (Brasil, 2009, p. 28), considera-se que:

[...] o recurso financeiro a ser repassado pela Secretaria deve ser calculado com base no número de crianças atendidas por instituição, segundo a faixa etária e período de atendimento (parcial/integral) com valores e critérios estabelecidos previamente, e de acordo com o número de parcelas a serem repassadas.

Considerando a totalidade de matrículas anuais apresentadas na Fig. 1, apresentaremos a seguir, na Tabela 1, a evolução das matrículas no CCSP, levando em conta o atendimento segundo a descrição dos editais lançados anualmente, que estabelecem um diferencial para tempo parcial (TP) e tempo integral (TI):

Tabela 1. Belém: matrículas na educação infantil no CCSP, no período de 2018 a 2022.

Educação infantil	2018		2019		2020		2021		2022	
	TP	TI	TP	TI	TP	TI	TP	TI	TP	TI
Creche	86	49	96	50	0	156	0	168	28	162
Pré-escola	271	0	277	0	224	28	223	28	160	55
Total	357	49	373	50	224	184	223	196	188	217
Total geral (TP+TI)	406		423		408		419		405	

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos microdados do Censo Escolar de 2018 a 2022 (Inep, 2020).

Identificamos que no CCSP, entre 2018 e 2019, o atendimento esteve concentrado para creche no tempo parcial das matrículas. Já de 2020 a 2022, além do aumento do quantitativo de crianças matriculadas na creche, ainda priorizou o atendimento no tempo integral, com praticamente 100% dessa oferta. No que compete ao atendimento da pré-escola, o CCSP preferiu o atendimento parcial durante quase todo o período pesquisado, excetuando o ano de 2022, em que priorizou 53,58% da pré-escola no tempo integral.

Ao analisarmos comparativamente os dados da creche e pré-escola entre 2018 e 2022 observamos que houve um aumento de 40,74% no quantitativo de crianças atendidas na creche (parcial e integral), em contraposição a 20,66% de involução da pré-escola (parcial e integral), mesmo que o montante anual da pré-escola tenha se mostrado sempre superior ao da creche. Ainda que esses dados indiquem que houve ampliação no atendimento, eles não evidenciam o que representa essa aparente expansão. Cruz, Cruz e Rodrigues (2021, p. 3) nos lembram que:

A incorporação de creches conveniadas às políticas públicas sociais voltadas às parcelas mais empobrecidas da população brasileira segue a lógica de diminuição dos custos para “atender” um maior número de crianças, vigente desde os governos militares.

A justificativa apresentada pela Semec para estabelecer o convênio é de que “[...] a parceria ampliará a oferta de educação infantil na rede municipal de ensino e promoverá oportunidades no mercado de trabalho na área de educação, promovendo, além da oferta educacional, o desenvolvimento da comunidade ao entorno das organizações” (Belém, 2016, p. 11). Em outros termos, tal situação se configura na materialização do processo de privatização da educação pública, expressada nos Termos de Colaboração firmados com as OSCs.

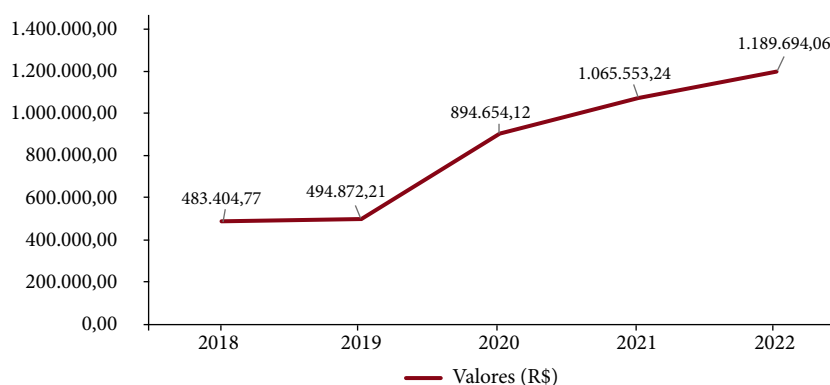
Termos de Colaboração entre Semec e CCSP: Recursos financeiros

Para realizar o atendimento das crianças da educação infantil, matriculadas em creche e pré-escola sob regime de tempo integral e/ou parcial, segundo a Tabela 1, a Semec firmou anualmente Termo de Colaboração com o CCSP – o que, segundo a Lei n.º 13.019/2014 (Brasil, 2014a), é instrumento de

formalização da parceria da administração pública com OSCs. Nele, constam as informações sobre: o objeto para execução do termo (no caso, o atendimento à educação infantil); a vigência do convênio; o foro; a dotação orçamentária de responsabilidade da Semec via repasse de recursos financeiros; a data de assinatura; os assinantes; e o valor anual a ser repassado em parcelas para a OSC. Para Ceccon e Drabach (2020, p. 12-13):

Embora se saiba que a oferta da EI por meio de subsídios/subvenções municipais ao setor privado sem fins lucrativos não seja algo novo, verifica-se um significativo crescimento dessa modalidade, com inovações no campo da legislação e diferentes arranjos no setor, indicando uma tendência à consolidação desse modelo como opção de atendimento a essa etapa da educação básica.

Considerando os editais lançados anualmente pela Semec, as subvenções destinadas às OSCs estariam atreladas ao quantitativo de alunos matriculados. Nesse caso, apresentaremos, na Fig. 2, os valores dos recursos constantes nos Termos de Colaboração firmados com a CCSP de 2018 a 2022.



*Valores atualizados pelo IPCA a preços de janeiro de 2024. Fonte: Elaborado pelos autores com dados atualizados do IPCA (jan./2024), com base nos valores dos Termos de Colaboração n.º 032/2018 (Belém, 2018a), n.º 25/2019 (Belém, 2019), n.º 18/2020 (Belém, 2020), n.º 0056/2021 (Belém, 2021) e n.º 0017/2022 (Belém, 2022b).

Figura 2. Evolução dos recursos financeiros dispostos nos Termos de Colaboração do CCSP*.

Na análise da Fig. 2, observamos imediatamente o singular crescimento dos recursos financeiros dispostos nos Termos de Colaboração com o CCSP, os quais apresentaram uma evolução de aproximadamente 146,10% de 2018 a 2022. Em uma análise mais pormenorizada, constatamos que o maior percentual de crescimento se encontra entre os anos de 2019 e 2020, com o valor em torno de 80%.

Compreendemos que existe uma necessidade de evolução no que envolve as despesas para a área educacional. No entanto, a Fig. 1 indicou que o percentual de crescimento de matrículas se manteve numa oscilação proporcional para mais, pouco significativa, inversamente proporcional à progressão financeira de 146,10%. Nesses termos, é interessante compreender o que representa a referida progressão para uma entidade educacional filantrópica e sem fins lucrativos, posto que, contraditoriamente, os itens constantes no edital de chamamento público (Belém, 2018b) informam que, para a firmação de convênio com essas entidades, os valores a serem repassados pela Semec devem estar de acordo com o quantitativo de crianças matriculadas.

Logo após o maior período de progressão percentual, entre 2018 e 2019, no dia 29 de novembro de 2019 foi publicado, pelo governo de Jair Bolsonaro, o Decreto n.º 10.134/2019, o qual “dispõe sobre a qualificação da política de fomento aos estabelecimentos da rede pública de educação infantil no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República” (Brasil, 2019, n. p.).

Faz-se necessário, então, um breve comentário sobre o que possibilitou o Decreto n.º 10.134/2019

com Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Segundo o sítio do Ministério da Economia, o PPI foi criado, objetivamente, para ampliação e fortalecimento da relação que envolve o Estado e a iniciativa privada via celebração de contratos e parcerias, visando às medidas de desestatização. E essa postura da gestão federal com traços de extremo reacionarismo, de “[...] desqualificação da coisa pública e enaltecimento do mercado” (Adrião; Oliveira; Mocarzel, 2022), desencadeou manifestações públicas contra as ações do governo Bolsonaro, como as do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), que se posicionou contra o referido decreto. Para o Mieib, o referido decreto ratificava a desobrigação do estado na oferta da educação infantil pública, contribuindo para o desmonte dessa etapa da educação básica².

Nesses termos, seguindo a racionalidade do governo federal, aparentemente, para a gestão municipal, seria pertinente concentrar e até aumentar os recursos financeiros para as entidades privadas – como o CCSP – do que repassar às instituições públicas que atendiam a educação infantil. De 2018 a 2022, ainda que não tenha evoluído a oferta das matrículas, a Semec, anualmente, aumentou sobremaneira os recursos que deveriam ser repassados ao CCSP, segundo Termos de Colaboração. É importante saber quais critérios foram utilizados pela Semec para justificar o aumento desses recursos.

Ao contrário do que está estabelecido nos Termos de Colaboração ora citados sobre uma das bases dos recursos financeiros a serem repassados para as entidades privadas, a referência seria o quantitativo de alunos efetivamente matriculados em tempo parcial ou integral. Ednir e Bassi (2009) nos falam sobre o Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), que não está centrado apenas no montante de matrículas de instituições escolares, mas cujo foco é a busca pela qualidade. Para os referidos autores, o CAQ:

[...] combina três conceitos-chave: aluno, porque é em seu benefício que se organiza toda a estrutura do sistema educacional; custo, porque cada um dos recursos (insumos) para viabilizar o ensino e assegurar a aprendizagem, tem um valor econômico, e esse valor tem de ser gasto pelo sistema educacional; e qualidade da educação, que é o alvo a ser atingido (Ednir; Bassi, 2009, p. 75).

A ideia de unir vários fatores para definir o que deve ser gasto com educação dentro de uma perspectiva qualitativa mostra-se de extrema importância, visto que nem sempre aumentar recurso financeiro é sinônimo de investir em educação de qualidade. Amaral (2023) aponta a elevação de recursos destinados à educação pública entre 2015 e 2020, com aumento de R\$ 165,9 bilhões, dos quais não se têm informações precisas se as políticas implementadas pelos municípios indicaram o uso adequado do capital recebido, considerando que, no referido período, “[...] os municípios brasileiros foram os entes federados responsáveis pela elevação dos recursos aplicados na educação pública [...]” (Amaral, 2023, p. 9).

Valor Aluno: Análises comparativas entre o edital publicado e o quantitativo matriculado

Ao realizarmos uma análise comparativa dos dados constantes nos editais de chamada pública, a remuneração a ser paga por aluno efetivamente matriculado, multiplicando com os dados da Tabela 1, compete à matrícula de creche e pré-escola distribuída em tempo parcial e integral. Com isso obtivemos o Valor Anual Calculado (Valor Aluno – VA x Aluno Matriculado – AM), que representa o que deveria ser pago para o CCSP dentro do período de 10 meses (tempo disposto nos Termos de Colaboração), como descrito na Tabela 2.

Tabela 2. Belém: cálculo do valor anual a ser repassado para o CCSP de 2018 a 2022*.

Ano	Etapa da educação infantil	Valor Aluno segundo edital	Valor Aluno segundo edital	Quantidade de matrícula	Quantidade de matrícula	Valor Anual Calculado (VA x AM)	Valor Anual Calculado (VA x AM)
		Tempo parcial	Tempo integral	Tempo parcial	Tempo integral	Tempo parcial	Tempo integral
2018	Creche	R\$ 155,54	R\$ 252,19	86	49	R\$ 133.764,4	R\$ 123.573,10
	Pré- escola	R\$ 155,54	R\$ 252,19	271	--	R\$ 421.513,4	--
2019	Creche	R\$ 149,94	R\$ 243,11	96	50	R\$ 143.942,4	R\$ 121.555
	Pré- escola	R\$ 149,94	R\$ 243,11	277	--	R\$ 415.333,8	--
2020	Creche	R\$ 276,30	R\$ 299,33	--	156	--	R\$ 466.954,80
	Pré- escola	R\$ 253,27	R\$ 299,33	224	28	R\$ 567.324,8	R\$ 83.812,40
2021	Creche	R\$ 255,12	R\$ 276,39	--	168	--	R\$ 464.335,20
	Pré- escola	R\$ 233,86	R\$ 276,39	223	28	R\$ 521.507,8	R\$ 77.389,20
2022	Creche	R\$ 250,19	R\$ 271,05	28	162	R\$ 70.053,2	R\$ 439.101
	Pré- escola	R\$ 229,34	R\$ 271,05	160	55	R\$ 366.944	R\$ 149.077,50

*Valores atualizados pelo IPCA a preços de janeiro de 2024. Fonte: Elaborado pelos autores com base nos microdados do Censo Escolar de 2018 a 2022 (Inep, 2020).

Compreendendo que os dados apresentados na Tabela 2 são referentes a valores especificados nos editais de chamamento público anuais, e em razão de o CCSP não ter ofertado matrícula na pré-escola em 2018 e 2019, bem como creche em 2020 e 2021, tornou-se inviável apresentar o Valor Anual Calculado nos referidos períodos. Como observação primeira, percebemos que, de 2018 para 2022, há uma evolução de 60,85% no que cumpre ao valor a ser pago por aluno efetivamente matriculado na creche em tempo parcial e de 47,44% na pré-escola de tempo parcial. Em contraposição, tanto creche quanto pré-escola de tempo integral obtiveram um aumento de apenas 7,47%. A referida situação leva à reflexão sobre as políticas de atendimento à educação, no que compete aos recursos financeiros, que não explicam em que concretamente se baseiam tais diferenças, visto que toda a educação infantil é uma etapa importante da educação básica. Davies (2004) discorre sobre inúmeros desafios no financiamento da educação no Brasil e apresenta como uma das conclusões:

Os vários obstáculos do financiamento da educação no Brasil - descumprimento da vinculação, desvio de recursos da educação, corrupção generalizada, sonegação fiscal, isenção fiscal para escolas privadas e filantrópicas, subsídios às escolas privadas, clientelismo, peso da burocracia - não devem ser vistos como se fossem separados uns dos outros; ao contrário, fazem parte de uma mesma lógica, que é a da privatização do Estado por dentro e por fora, uma característica estrutural dos Estados capitalistas porém acentuada com o avanço do neoliberalismo nos anos 90 (Davies, 2004, p. 59).

Ainda na Tabela 2, em uma análise no que compete ao Valor Aluno constante nos editais, considerando os dados anuais, observamos que apenas de 2019 para 2020 houve aumento no valor a ser contabilizado tanto nas creches de tempo parcial (84,27%) e tempo integral (23,13%), quanto na pré-escola de tempo parcial (68,91%). Inversamente, houve um decréscimo no ano subsequente (2020 para 2021), com um percentual de -7,67% no Valor Aluno da creche tanto de tempo parcial quanto integral, bem como da pré-escola de tempo integral.

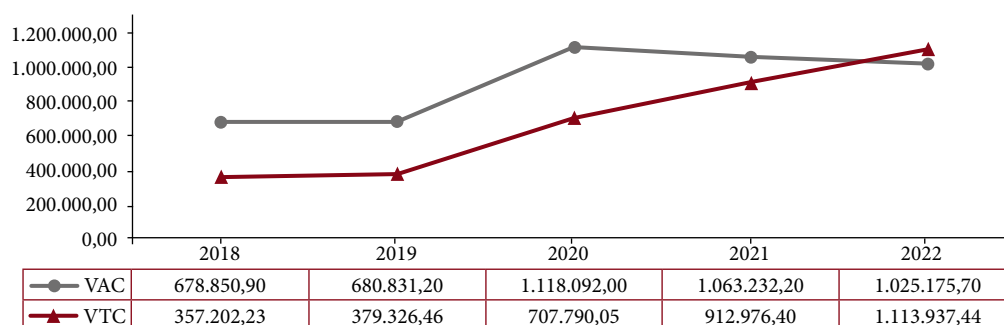
Ainda que para o custo aluno em tempo integral seja destinado um valor maior do que para tempo parcial, observamos que, no percentual do valor a ser pago por aluno efetivamente matriculado, como

disposto nos editais, as taxas apresentaram involução igual. Em contrapartida, na evolução concentrada apenas de 2019 a 2020, cada subetapa da educação infantil apresentou variação diferenciada, como já descrita.

No período de 2020 a 2022, o valor a ser pago apresentou reduzida involução, com decréscimo de taxa única de -1,93% para todas as subetapas ora descritas. Porém, não nos cabe fazer defesa favorável ao aumento de recursos a serem repassados para entidades privadas que ofertam a educação infantil, mas sim possibilitar uma maior aproximação do concreto real que envolve as relações público-privadas – Semec e CCSP – e entender o real motivo de se manter convênio na oferta de parte da educação infantil.

A inquietação sobre a manutenção de convênios ora descrita nos remete ao que Adrião, Oliveira e Mocarzel (2022) tratam sobre as articulações políticas para alterações das legislações, objetivando a liberalização do fundo público que envolveu governantes “[...] e o chamado setor educacional filantrópico, com destaque para organizações da sociedade civil que atuam na educação especial e na educação infantil” (Adrião; Oliveira; Mocarzel, 2022, p. 15).

Outro aspecto interessante observado é que, se comparado o Valor Anual Calculado (VAC) – apresentado na Fig. 2 – com os Valores dos Termos de Colaboração (VTC), com o transcorrer dos anos, gradativamente, os valores vão se aproximando, tendo uma diferença inicial no ano de 2018 de R\$ 321.648,67 entre o VAC e o VTC. Entretanto, em 2022 tal situação se inverteu, quando o VTC firmado foi maior que o VAC, com uma redução de R\$ 110.368.568,30 (Fig. 3).



* Valores atualizados pelo IPCA a preços de janeiro de 2024. VAC = Valor Anual Calculado; VTC = Valores dos Termos de Colaboração. Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Termos de Colaboração, publicados nos DOMs (Belém, 2018b, 2019, 2020, 2021, 2022).

Figura 3. Comparativo do VAC com VTC*.

Há que se destacar que a expressiva mudança entre o VTC e o VAC aconteceu em 2018, com um diferencial de 90,05%. Anual e progressivamente, esse percentual foi diminuindo até acontecer uma inversão nos valores, em que o VAC foi inferior em -7,97% em relação ao VTC.

Ao discorrermos sobre os valores financeiros que representam os gastos de recursos públicos, destacamos que a Prefeitura Municipal de Belém, via Semec, teoricamente respaldou-se na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, para garantir as transferências de recursos mediante subvenções sociais, posto que as Organizações Sociais que firmam convênio com a Semec são ditas entidades privadas sem finalidades lucrativas. Segundo a Lei n.º 4.320/1964, art. 12, no que compete às Despesas de Capital, no § 3º, para efeito da presente lei, essas são consideradas como:

[...] transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I- subvenções sociais, as que se destinem a *instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa*; II- subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril (Brasil, 1964, n. p., grifo nosso).

Nesses termos, como último item a ser analisado, apresentaremos o montante de recursos repassados pela Semec para o CCSP, estando as informações dispostas no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Belém³. O propósito dessa abordagem, além de fazer a análise comparativa com os recursos previstos nos Termos de Colaboração firmados com o CCSP, é procurar saber como o fundo público municipal vem sendo gasto.

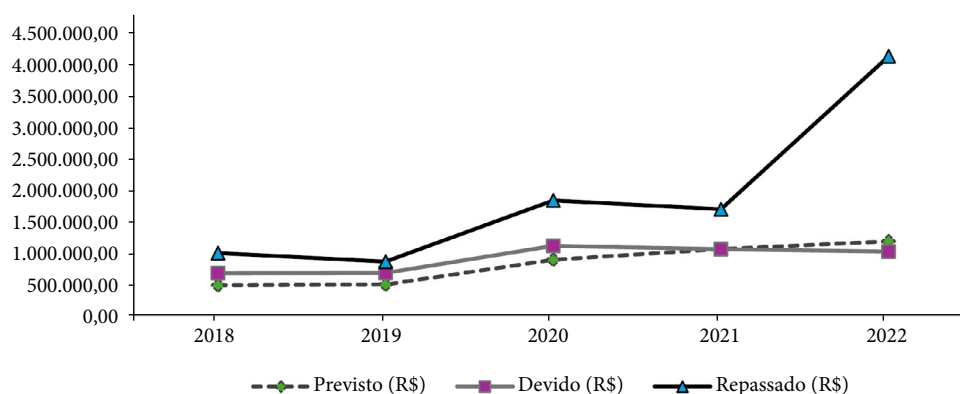
Na Tabela 3, a seguir, serão apresentados os dados referentes aos valores previstos nos Termos de Colaboração, recursos devidos segundo alunos matriculados e valores repassados, conforme o portal da transparência.

Tabela 3. Valores previstos, devidos e repassados para o CCSP de 2018 a 2022*.

Ano	Previsto (R\$)	Devido (R\$)	Repassado (R\$)
2018	483.404,77	678.850,90	1.001.339,04
2019	494.872,21	680.831,20	863.871
2020	894.654,12	1.118.092	1.847.027,84
2021	1.065.553,24	1.063.232,20	1.704.885,18
2022	1.189.694,06	1.025.175,70	4.163.929,22

*Valores atualizados pelo IPCA a preços de janeiro de 2024. Fonte: Elaborado pelos autores com base nos DOMs (Belém, 2018a, 2019, 2020, 2021, 2022) e Portal da Transparência de Belém.

Observamos que nos dados apresentados na Tabela 3, em sua totalidade, a previsão do valor anual descrita nos Termos de Colaboração do CCSP tem divergência dos valores devidos e, particularmente, do montante efetivamente repassado para a referida OSC. Notamos, ainda, que há enorme discrepância entre os valores devidos e repassados, sendo que, no portal da transparência, não consta termo aditivo inserido que justifique as diferenças entre os valores, como observamos na Fig. 4, a seguir.



Fonte: Elaborado pelos autores com base na Tabela 3.

Figura 4. Comparativo entre valores previstos nos Termos de Colaboração, valores devidos de acordo com quantidade de matrículas e valores repassados constantes no portal da transparência.

Outro destaque se refere ao fato de os recursos apresentados no portal em relação aos anos de 2018 e 2019 estarem vinculados ao convênio do tipo de assistência social, diferentemente dos demais anos, que estão vinculados ao convênio do tipo educacional. Mas, independentemente do tipo de convênio, o objeto do Termo de Colaboração é para a promoção da educação infantil, assim como a dotação orçamentária é para o desenvolvimento e a valorização da referida etapa. Essas informações constam tanto nos Termos de Colaboração quanto no portal da transparência. Mas perguntamos como encontrar a essência desse fenômeno com tantas informações díspares.

Os valores previstos nos termos entre 2018 e 2022 têm uma variação de 146,10% no aumento do recurso. Contraditoriamente, no valor repassado o percentual é exorbitantemente maior: 315,84%. Nem mesmo com os valores devidos há uma aproximação nos valores, uma aparente realidade que tem sido apresentada à sociedade como pseudoconcreticidade, posto que:

O mundo da pseudoconcreticidade é um claro-escuro de verdade e engano. O seu elemento próprio é o duplo sentido. O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial ou apenas sob certos ângulos e aspectos (Kosik, 1976, p. 15).

Em uma observação central da realidade apresentada, segundo Frigotto (2010), busca-se não a crítica pela crítica, mas o conhecimento da realidade, considerando “[...] uma prática que altere e transforme a realidade anterior no plano do conhecimento e no plano histórico-social” (Frigotto, 2010, p. 89). Compreendemos que há controvérsias que tornam duvidosas as informações sobre os recursos utilizados na firmação do convênio com o CCSP apresentadas pela Semec. Nesses termos, a procura pelo real não pode se encerrar na análise de dados, mas na busca de entender a política social que vem sendo executada para a educação pública do município de Belém.

Considerações finais

No presente estudo analisamos os elementos que envolvem o processo de convênios entre Semec e CCSP, particularmente no que compete à oferta educacional e aos recursos repassados para a referida entidade. Na investigação fizemos várias observações e ponderações acerca dessa firmada relação público-privada, dentre as quais destacaremos as principais a seguir.

Inicialmente, compreendemos que a manutenção dos Termos de Colaboração pelos gestores municipais evidencia uma prática independente das concepções dos partidos políticos, em virtude de que os gestores seguiram as recomendações instituídas pela legislação nacional (Constituição Federal de 1988 e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Também não foram consideradas as possíveis consequências para a qualidade da educação local, assim como a retirada de recursos que poderiam ser destinados às unidades públicas de educação infantil do município.

Compreendemos, ainda, que aparentemente os recursos públicos vêm sendo empregados nos convênios com o CCSP de maneira desajustada ou mesmo irregular, posto que não há equivalência com o quantitativo de matrículas apresentadas nos microdados do Censo Escolar. Em outros termos, esse emprego pode indicar equívocos no cômputo dos recursos financeiros destinados para a anunciada garantia de políticas públicas educacionais, mas, contrariamente, fortalecendo o processo de privatização da educação básica.

Logo, faz-se necessário indagar sobre o planejamento da Semec no que compete à gradativa extinção de convênios com OSCs para oferta da educação infantil na rede pública municipal de Belém, posto que, como observado nos Termos de Colaboração publicados nos DOMs, além do CCSP, várias outras entidades vêm sendo mantidas nesse processo de convênio. Além do mais, não observamos o aumento no quantitativo de matrículas para crianças da localidade, como o Distrito de Icoaraci, onde está localizado o CCSP. Para tanto, as crianças hoje atendidas pelo CCSP poderiam ser encaminhadas às unidades de educação infantil pertencentes à rede pública municipal de ensino ou a novas unidades que pudessem ser construídas pela prefeitura de Belém.

Consideramos, ainda, que a manutenção dos Termos de Colaboração com o CCSP e as demais entidades privadas contribui para a precarização da educação pública municipal em virtude de que os recursos

financeiros destinados às OSCs repassados pela Semec sejam exclusivamente para execução do disposto no objeto do edital. A partir desse ponto de vista, o valor repassado seria insuficiente para o parâmetro de qualidade que envolve materiais pedagógicos, profissionais qualificados, espaços físicos e alimentação adequada.

Por fim, importa ressaltar que há diversos aspectos que ainda precisam ser investigados no que diz respeito à composição dos valores repassados no período do estudo. O fato de não ter havido aumento expressivo do número de matrículas na instituição conveniada, mas o número dos repasses ter aumentado consideravelmente, amplia a necessidade de investir nas pesquisas voltadas a esta temática, motivo pelo qual se destaca a contribuição do presente estudo.

Notas

1. Segundo os microdados do Censo Escolar, nas variáveis QT_MAT_BAS_0_3 (Número de matrículas na educação básica – até 3 anos de idade) + QT_MAT_BAS_4_5 (Número de matrículas na educação básica – entre 4 e 5 anos de idade), os resultados são: 2018 = 388; 2019 = 409; 2020 = 389; 2021 = 404; e 2022 = 390 (Inep, 2020).
2. Informação disponível no site da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). Disponível em: <https://anped.org.br/1047-news/>. Acesso em: 21 jul. 2024.
3. Disponível em: <https://portaltransparencia.belem.pa.gov.br/convenios-e-termos-de-cooperacao/subvencoes-sociais/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

Conflito de interesse

Nada a declarar.

Contribuição dos autores

Conceitualização: Cabral IR, Guimarães AR; **Metodologia:** Cabral IR, Guimarães AR; **Supervisão:** Guimarães AR; **Escrita:** Cabral IR; **Aprovação final:** Guimarães AR.

Disponibilidade de dados de pesquisa

Dados serão fornecidos mediante solicitação.

Financiamento

Não se aplica.

Agradecimentos

Não se aplica.

Referências

ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan.-abr. 2018. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2022.

ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P.; MOCARZEL, M. Público, privado e comunitário: novas categorias administrativas para as escolas brasileiras e a disputa pelo fundo público na educação. **Education Policy Analysis Archives**, Arizona, v. 30, n. 128, p. 1-22, 2022. <https://doi.org/10.14507/epaa.30.7172>

AMARAL, N. C. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Líber Livro, 2012.

AMARAL, N. C. Os recursos públicos aplicados na educação básica e superior: uma análise da meta 20 do PNE (2014-2024) considerando os dados do Inep. **Fineduca: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 13, n. 16, p. 1-20, 2023. <https://doi.org/10.22491/2236-5907127700>

BELÉM. **Diário Oficial do Município de Belém**. Belém, Ano LIX– nº 13.500, de 18 de abril de 2018a. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/0cae76b3-ca77-4c4f-bccd-7c117a5a2bf0>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BELÉM. **Diário Oficial do Município de Belém**. Belém, Ano LIX– nº 13.445, de 24 de janeiro de 2018b. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/6a4a7414-ec81-457f-88ae-e4a07f6e03a7>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BELÉM. **Diário Oficial do Município de Belém**. Belém, Ano LX– nº 13.726, de 4 de abril de 2019. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/e68c7d73-b399-420d-bdbb-f39c2a0789c1>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BELÉM. **Diário Oficial do Município de Belém**. Belém, Ano LXII– nº 14.122, de 18 de novembro de 2020. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/f78b8a40-27de-48c4-9d00-c2ac3b48bd07>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BELÉM. **Diário Oficial do Município de Belém**. Belém, Ano LXII– nº 14.222, de 19 de abril de 2021a. Disponível em: <https://sistemas.belem.pa.gov.br/c14e77a9-78a0-456d-9fa8-97c57db6bf49>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BELÉM. **Diário Oficial do Município de Belém**. Belém, Ano LXIII– nº 14.391, de 30 de dezembro de 2021b. Acesso em 10 jul.2023.

BORGHI, R. F.; ADRIÃO, T.; GARCIA, T. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 92, n. 231, p. 285-301, 2011. <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.92i231.534>

BRASIL. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 2 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta da educação infantil**. Brasília: MEC; SEB, 2009.

BRASIL. **Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014a**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014b**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 10.134, de 26 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a qualificação da política de fomento aos estabelecimentos da rede pública de educação infantil no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10134.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 7. ed. Brasília: Senado Federal, 2023.

CARVALHO, F. A. F. et al. A relação público-privada na oferta e financiamento da educação infantil em Belém/PA (2010-2019). **Revista Communitas**, Rio Branco, v. 7, n. 17, p. 12-30, 2023. <https://doi.org/10.29327/268346.7.17-2>

CECCON, M. L. L.; DRABACH, N. P. As instituições sem fins lucrativos na privatização da educação infantil. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 36, p. 1-17, 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-4698231107>

CORRÊA, B.; PINTO, J. M. R.; GARCIA, T. O. G. Estratégias de privatização da educação infantil em Ribeirão Preto e as resistências. **Fineduca: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, n. 27, p. 1-19, 2021. <https://doi.org/10.22491/2236-5907114040>

CRUZ, S. H. V.; CRUZ, R. C. A.; RODRIGUES, A. P. C. M. A qualidade das creches conveniadas de Fortaleza em foco. **Educar em Revista**, Belo Horizonte, v. 37, p. 1-20, 2021. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.78408>

DAVIES, N. O financiamento da educação e seus desafios. **EccoS-Revista Científica**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 43-64, 2004. <https://doi.org/10.5585/eccos.v6i1.367>

EDNIR, M.; BASSI, M. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Peirópolis; Ação Educativa, 2009.

FRANÇA JUNIOR, R. P. A crise estrutural do capital, as relações estado-sociedade e o mito do terceiro setor. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 142, p. 366-385, 2021. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.255>

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GENTIL, V. M. **Um lugar ao sol: o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL – e novos arranjos políticos da nova esquerda**. 2018. 249 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 2018. <http://www.bdttd.uerj.br/handle/1/17045>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo Escolar: Microdados do Censo Escolar da Educação Básica. **Inep**. Publicado em: 17 nov. 2020. Atualizado em 9 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 16 ago. 2025.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

MASSON, G. Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 105-114, 2007. <http://ri.uepg.br:8080/riuepg/handle/123456789/428>

NETTO, J. P. **A construção do projeto ético-político contemporâneo**. Módulo 1 da Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília: CEAD; ABEPSS; CFESS, 1999.

PERONI, V. M. V.; SUSIN, M. O. K.; MONTANO, M. A relação público-privada na oferta da educação infantil em Porto Alegre. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 46, n. 3, p. 1-21, 2021. <https://doi.org/10.1590/2175-6236105676>.

ROMA, C. A Institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 49, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000200006>.

Recebido: 10 jan. 2025

Aceito: 16 jun. 2025

Editoras Associadas:

Alessandra Arce Hai  e Ana Clara Bortoleto Nery 