

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

16120 - Resumo Expandido - Trabalho - XV Reunião ANPEd Sul (2024)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

Análise da Despesa Pública em Educação com o Setor Privado nos Municípios do Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba entre 2009 e 2020

Gabriel Fernandes Pirkel - UFPR - Universidade Federal do Paraná

**ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO COM O SETOR PRIVADO
NOS MUNICÍPIOS DO PRIMEIRO ANEL METROPOLITANO DE CURITIBA
ENTRE 2009 E 2020**

RESUMO: Neste texto, analisam-se as despesas públicas em educação com o setor privado em Curitiba e nos municípios de seu Primeiro Anel Metropolitano, compreendidas no período de 2009 a 2020. Com os dados dos relatórios municipais coletados a partir do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, elaborou-se o Coeficiente de Desagregação, métrica do grau de detalhamento das despesas, que pode ser um indicador de sua transparência. Ademais, ordenaram-se os gastos por categoria, possibilitando a identificação das atividades terceirizadas mais custosas a cada administração municipal. Os resultados mostraram um aumento do Coeficiente de Desagregação nas 11 cidades e na capital entre os anos de 2013 e 2014, fato atribuído à Lei da Transparência. Quanto ao levantamento das atividades mais custosas às gestões locais, estas não revelaram, a priori, tendências ou processos de privatização na região, porém detectou-se aumento das despesas com o setor privado em 8 municípios da amostra.

PALAVRAS-CHAVE: Privatização da Educação. Financiamento da Educação. Políticas Educacionais.

Partindo do conceito de privatização de Theresa Adrião, que a compreende como um processo “[...] que têm subordinado, direta e indiretamente, a educação obrigatória aos interesses de corporações ou de organizações a estas associadas.” (2018, p. 9), o presente trabalho se propõe a analisar orçamentos públicos municipais, especificamente o código orçamentário “3.3.90.39 - Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, que representa o somatório dos valores das despesas educacionais decorrentes da prestação de serviços por pessoa jurídica de direito privado para órgão público. Embora a rubrica concentre despesas de naturezas diferenciadas, seu estudo tem potencial para revelar os diferentes atores privados que recebem recursos públicos, assim como a existência, tipologia e intensidade de diferentes modalidades de privatização das atividades-meio e atividades-fim da educação básica.

Objetivando subsidiar essa análise, a pesquisa desenvolve um instrumento capaz de

mensurar um aspecto da transparência do orçamento público e o utiliza a fim de caracterizar a movimentação do gasto educacional com o setor privado sob a classificação orçamentária supracitada. Os municípios em estudo compreendem a capital paranaense, Curitiba, e seu Primeiro Anel Metropolitano: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. O recorte temporal escolhido foi 2009 a 2020, intervalo que contempla três gestões municipais e permite acompanhar doze anos de implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000), que instituiu limites fiscais para o gasto com pessoal, o que pode ter influenciado a expansão da privatização das atividades-meio relacionadas à educação. Essas atividades são compreendidas como as condições viabilizadoras para a realização do processo pedagógico que não se dão de forma imediata na sala de aula, mas que também se relacionam ao processo de ensino-aprendizagem, como, por exemplo, os serviços de secretaria, as ações da direção escolar, as atividades dos profissionais do apoio escolar (merendeiras, limpeza etc.) (Paro, 2002).

Metodologicamente, este trabalho quantitativo documental utilizou os dados do Relatório Consolidado de Despesas dos anos de 2009 até 2020, disponibilizado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os valores coletados referem-se às despesas em fase de pagamento (Brasil, 1964), alocadas no código orçamentário “3.3.90.39 - Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, considerando todos os seus subelementos. A partir desses montantes é possível verificar o grau de detalhamento das informações, as tendências de movimento do gasto público com o setor privado e também as atividades mais custosas às administrações municipais.

Os valores coletados foram organizados em uma planilha e atualizados monetariamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), relativo ao acumulado da inflação até dezembro de 2021, consultado na plataforma “Calculadora do Cidadão”, do Banco Central do Brasil (BACEN). Em um primeiro momento, observamos que havia diferenças quanto a disponibilização da informação das despesas, instigando-nos a medir o grau de desagregação dos dados em cada município da amostra, tal medida pode ser um indicador da transparência da despesa.

Para tanto, elaboramos o Coeficiente de Desagregação (D), que representa, em porcentagem, o valor das despesas que estão discriminadas no orçamento público, para cada ano. Se \square é igual a 0%, então todos os gastos dentro da rubrica analisada estão

compreendidos em um subitem genérico (Ex.: Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica); dessa forma, o orçamento mostra-se menos transparente. Se, em contrapartida, D é igual a 100%, então todos os gastos dentro da rubrica analisada estão discriminados, revelando maior transparência. O Coeficiente de Desagregação é o valor percentual de $1 - O/T$, em que O é o valor total das despesas registradas em um subitem genérico e T é a soma de todas as despesas de uma mesma rubrica, incluindo o subitem genérico.

A análise dos dados revelou que, até o ano de 2012, os gastos computados sob o código orçamentário 3.3.90.39 de praticamente todos os municípios do Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba estavam agregados no subelemento genérico “3.3.90.39.99 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, não permitindo a identificação do tipo de despesa executada com o setor privado. Entre 2009 e 2012, os municípios que detalharam as despesas deste código, ainda que não de forma regular, foram: Campina Grande do Sul, Fazenda Rio Grande, Quatro Barras. No ano de 2013, identificamos em Curitiba, Fazenda Rio Grande, Quatro Barras e São José dos Pinhais uma desagregação em parte das despesas da rubrica. É a partir do ano de 2014 que todos os municípios apresentam o dado com maior desagregação, com destaque neste ano para Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

Acreditamos que a melhora no detalhamento da informação pode se relacionar, ao menos em parte, à Lei da Transparência (Lei nº 131, de 27 de maio de 2009), que estipulou o prazo até maio de 2013 para que todos os municípios brasileiros dispusessem “II – [...] ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.” (Brasil, 2009, art. 48)

A partir de 2017, o detalhamento observado para a despesa “Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, recrudescer em 07 dos 12 municípios analisados, quais sejam: Curitiba, Araucária, Campo Largo, Campo Magro, Fazenda Rio Grande, Piraquara e São José dos Pinhais, para o caso de Almirante Tamandaré, a análise ficou impossibilitada em razão do não envio do Relatório de Despesas Consolidadas ao SIOPE. Até o fechamento deste texto, não foi possível precisar a razão do recuo relacionado à desagregação dos gastos; no entanto, a mudança de paradigma causada pela deposição da presidente Dilma Rousseff em 2016, seguida pela ascensão do governo encabeçado por Michel Temer pode ter influenciado negativamente no processo de detalhamento da despesa pública.

A somatória do gasto na despesa 3.3.90.39, de todos os municípios do Primeiro Anel, se amplia no intervalo de 2009 a 2012, saindo dos patamares de R\$155 milhões em 2009,

para R\$207 milhões em 2012. Nos anos que coincidem com a melhoria da desagregação da despesa, 2013, 2014 e 2015 há certa estabilidade no volume do gasto com o setor privado, montantes que ficam em torno de R\$193 milhões. Nos anos seguintes, 2016, 2017 e 2018, a despesa volta a subir e seu valor chega a R\$281 milhões em 2018. De 2019 para 2020 há redução de 42% no volume de gasto com Serviços de Terceiros, nesses dois últimos anos, três localidades chamam atenção por estarem na contramão dos demais municípios, que reduziram o gasto com o setor privado no período pandêmico, são eles: Campina Grande do Sul, Fazenda Rio Grande e Quatro Barras. Neste último, o percentual de ampliação chegou a 74,39%, nos outros dois, o acréscimo correspondeu, respectivamente a 4,58 e 53,87%.

Analisando de modo geral caso a caso, a despesa total com Serviços de Terceiro - Pessoa Jurídica apresenta movimento desigual e “zigzagueante” nas localidades investigadas. Dentre os municípios do Primeiro Anel, oito apresentam aumento no gasto com o setor privado no período de 2009 a 2020: Curitiba (4,26%), Araucária (4,37%), Campina Grande do Sul (16,48%), Campo Largo (62,45%), Campo Magro (52,09%), Fazenda Rio Grande (220,46%), Pinhais (113%) e Quatro Barras (96,80%), mesmo com decréscimo acentuado da despesa de 2019 para 2020, intervalo em que as escolas foram fechadas em razão da pandemia causada pelo SARS-CoV-2. Outros quatro municípios diminuem a despesa no mesmo intervalo temporal: Almirante Tamandaré (-28,72%), Colombo (-44,50%), Piraquara (-77,42%) e São José dos Pinhais (-74,94%).

Partimos do pressuposto de que é possível identificar processos de privatização por dentro do orçamento público e analisamos, neste relatório, uma rubrica com esse potencial revelador (3.3.90.39) nos 11 municípios do Primeiro Anel Metropolitano de Curitiba e na capital, a partir do relatório de Despesas Consolidadas, informado pelos municípios no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), considerando o período de 2009 a 2020.

A partir desses dados, elaboramos o Coeficiente de Desagregação (D) pelo qual constatamos que a partir de 2013 até 2016 houve melhora no detalhamento dos gastos públicos, principalmente nas despesas com Serviços de Terceiros, caracterizando maior transparência do dado, entendendo transparência “como a junção da publicidade dos dados e da clareza das informações disponibilizadas” (Quirino, 2018, p. 9), ou seja, não basta que o dado esteja público, é preciso que esteja detalhado e disposto de modo a ser compreendido e acompanhado pelos órgãos de controle e pela população em geral. O período de melhor detalhamento parece se relacionar à exigência da Lei 131/2009, Lei da Transparência, que estipula prazo até 2013 para publicização mais qualitativa das execuções orçamentárias,

situação que recrudescer após 2016, ano em que ocorreu o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Referente aos gastos totais na despesa analisada, encontramos o maior volume concentrado em um subelemento genérico, obstaculizando a transparência e dificultando a identificação do destino final dos recursos públicos. Ademais, os gastos com “Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” crescem em oito municípios do Primeiro Anel Metropolitano, com ênfase em Campo Largo (crescimento de 62%), Campo Magro (52%), Fazenda Rio Grande (220%), Pinhais (113%) e Quatro Barras (97%). Todavia, até o encerramento da pesquisa não foi possível, somente a partir do orçamento público, evidenciar conclusivamente a existência de processos de privatização (Adrião, 2018) em curso das atividades-meio relacionadas à educação. Para tal, é necessário identificar os atores privados que são destino final desses recursos, a nível de contratos de prestação de serviço, o que foge ao escopo deste trabalho.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. 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, 2018.

BRASIL. **Lei nº 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 102, n. 56, p. 1, 23 mar. 1964.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 86, p. 1, 05 maio 2000.

_____. **Lei nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 100, p. 2, 28 maio 2009.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. **O programa Bolsa creche nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia**: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada? Orientadora: Theresa Maria de Freitas Adrião. 2009. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual Paulista. URI: <http://hdl.handle.net/11449/90157>.

_____. **A Cogestão dos Centros de Educação Infantil “Nave-Mãe”**: uma parceria público-privada analisada. Orientadora: Theresa Maria de Freitas Adrião. 2016. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. DOI: 10.47749/T/UNICAMP.2016.973788

PARO, Vitor Henrique. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. **Educação e pesquisa**, v. 28, n. 02, p. 11-23, 2002.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Transparência pública e financiamento da educação**: uma análise a partir das leis orçamentárias. Orientadora: Andréa Barbosa Gouveia. 2018. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná. URI: <https://hdl.handle.net/1884/58318>.