



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Administração e Finanças

Vanessa Estevam Gomes


**Direito à educação de qualidade: um olhar através das
contratações públicas em educação no Estado do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2022

Vanessa Estevam Gomes

**Direito à educação de qualidade: um olhar através das contratações públicas
em educação no Estado do Rio de Janeiro**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. José Vicente Santos de Mendonça

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

G633 Gomes, Vanessa Estevam.
Direito à educação de qualidade: um olhar através das contratações públicas em educação no Estado do Rio de Janeiro / Vanessa Estevam Gomes.– 2022.
156 f.
Orientador: Prof. Dr. José Vicente Santos de Mendonça.
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças.
Bibliografia: f.144-156.
1. Direito à educação – Teses. 2. Políticas públicas – Teses. 3. Investimentos na educação – Teses. 4. Gestão da qualidade – Teses. I. Mendonça, José Vicente Santos de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. III. Título.

CDU 37.014

Bibliotecária: Luciana Zöhler CRB7/5643

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Vanessa Estevam Gomes

**Direito à educação de qualidade: um olhar através das contratações públicas
em educação no Estado do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Gestão Pública, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 15 de dezembro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Vicente Santos de Mendonça
Faculdade de Administração e Finanças — UERJ

Prof. Dr. Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira
Faculdade de Administração e Finanças — UERJ

Prof. Dr. Siddharta Legale
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe, maior incentivadora do meu estudo.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por sempre incentivarem meus estudos: meu pai, que, lá de cima, está orgulhoso de sua filha e, em especial, minha mãe, que me proporcionou uma boa educação e sempre me incentivou a buscar o conhecimento.

Ao meu marido, por me incentivar e, sobretudo, entender as necessidades de uma aluna de mestrado.

Aos meus cachorros, por, literalmente, me acompanharem sempre durante as escritas do presente trabalho.

Ao meu orientador e à banca examinadora, por compartilharem seus conhecimentos comigo, agregando muito ao presente trabalho.

Aos professores do mestrado, pelas aulas e orientações dadas.

Aos colegas de turma, pelas experiências e vivências compartilhadas.

E ao serviço público, pelos ensinamentos, na prática, sobre como é, de fato, a Administração Pública.

A educação inclusiva e de qualidade é a base para sociedades dinâmicas e equânimes.

Desmond Tutu

RESUMO

GOMES, V. E. **Direito à educação de qualidade**: um olhar através das contratações públicas em educação no Estado do Rio de Janeiro. 2022. 156 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

A educação é direito de todos, com previsão legal na maioria dos textos constitucionais modernos. No Brasil, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a educação é um direito social fundamental e a educação básica é um direito público subjetivo. O texto constitucional brasileiro também dispõe sobre o princípio que garante um padrão de qualidade para a educação; ainda, a educação de qualidade tem previsão em diversos dispositivos ao longo das normas legais brasileiras. Para a consecução desse direito, é obrigatório, de acordo com a Constituição brasileira, a aplicação anual da receita tributária na educação, e, por essa razão, os estados brasileiros devem aplicar pelo menos 25% da receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino. O presente trabalho adota uma metodologia qualitativa para verificar o perfil dos gastos com educação básica no Estado do Rio de Janeiro, a partir da análise de contratos públicos. Dessa forma, o trabalho verificou que o perfil desses contratos não é suficiente para garantir o princípio de um padrão de qualidade para a educação e, conseqüentemente, para garantir o direito à educação de qualidade. Constatou-se, também, que há um descolamento entre a norma jurídica e a realidade fática, ou seja, as normas jurídicas que possuem previsão para uma educação de qualidade têm, de fato, baixa efetividade.

Palavras-chave: Direito à educação. Padrão de qualidade. Educação básica. Contratações públicas. Efetividade.

ABSTRACT

GOMES, V. E. **Right to quality education:** a look through public contracts in education in the State of Rio de Janeiro. 2022. 156 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Gestão Pública) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Education is everyone's right, with legal provision in the majority of modern constitutional texts. In Brazil, according to the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, education is a fundamental social right and basic education is a subjective public right. Brazilian constitutional text has also a provision about the principle that guarantees a quality-standard pattern for education; also, quality education has several provisions throughout Brazilian legal norms. In order to achieve this right, it is mandatory, according to Brazilian Constitution, an annual application of tax revenue in education, and, for this reason, Brazilian states must apply at least 25% of tax revenue on maintenance and development of education. The present work adopts a qualitative methodology in order to verify the profile of expenses on basic education in the state of Rio de Janeiro, analyzing public contracts. In this way, the work verified that the profile of these contracts is not enough to guarantee the principle of a quality-standard pattern for education and, consequently, to guarantee the right to quality education. It was also found that there is a detachment between the legal norm and the factual reality, that is, the legal norms that have provisions for quality education have, in fact, low effectiveness.

Key-words: Right to education. Quality-standard pattern. Basic education. Public contracts. Effectiveness.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Aplicação mínima em educação no ERJ (2017-2021)	17
Quadro 2 –	IDEB e metas projetadas para a educação pública do ERJ (2017-2021)	17
Quadro 3 –	Programas de trabalho em educação básica da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro para a LOA de 2022	58
Quadro 4 –	Detalhamento dos programas de trabalho para a SEEDUC em 2019	71
Quadro 5 –	Contratos com o programa de trabalho 12.306.0152.2421	73
Quadro 6 –	Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016	75
Quadro 7 –	Contratos com o programa de trabalho 12.122.0300.2696	76
Quadro 8 –	Detalhamento dos programas de trabalho para a FAETEC em 2019	78
Quadro 9 –	Contratos com o programa de trabalho 12.363.0121.8307	79
Quadro 10 –	Contratos com o programa de trabalho 12.306.0121.2253	83
Quadro 11 –	Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016	84
Quadro 12 –	Detalhamento dos programas de trabalho para a CECIERJ em 2019	85
Quadro 13 –	Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016	87
Quadro 14 –	Contratos com os programas de trabalho 12.366.0371.8347 e 12.362.0371.2829	91
Quadro 15 –	Detalhamento dos programas de trabalho para a SEEDUC em 2020	94
Quadro 16 –	Contratos com os programas de trabalho 12.122.0002.2016	95
Quadro 17 –	Contrato com o programa de trabalho 12.368.0435.2179	96
Quadro 18 –	Detalhamento dos programas de trabalho para a FAETEC em 2020	98

Quadro 19 – Contratos com o programa de trabalho 12.363.0441.8307	99
Quadro 20 – Detalhamento dos programas de trabalho para a CECIERJ em 2020	101
Quadro 21 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016	102
Quadro 22 – Detalhamento dos programas de trabalho para a SEEDUC em 2021	105
Quadro 23 – Contratos com os programas de trabalho 12.368.0443.1052	106
Quadro 24 – Contratos com os programas de trabalho 12.122.0002.2016	108
Quadro 25 – Contratos com os programas de trabalho 12.368.0441.2192	110
Quadro 26 – Contratos com os programas de trabalho 12.368.0443.2318	111
Quadro 27 – Contratos com os programas de trabalho 12.363.0445.5623 e o 12.368.0435.2179	112
Quadro 28 – Detalhamento dos programas de trabalho para a FAETEC em 2021	114
Quadro 29 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2660	115
Quadro 30 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016	117
Quadro 31 – Contratos com o programa de trabalho 12.306.0467.2253	118
Quadro 32 – Contratos com o programa de trabalho 12.363.0443.4538	119
Quadro 33 – Detalhamento dos programas de trabalho para a CECIERJ em 2021	121
Quadro 34 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016	122
Quadro 35 – Contratos com o programa de trabalho 12.366.0443.8347 e 12.362.0443.2829.....	124
Quadro 36 – Síntese das contratações públicas em educação básica no ERJ.	127
Gráfico 1 – Percentual dos valores aplicados que garantem a educação de qualidade	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART.	Artigo
ARTS.	Artigos
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CEB	Câmara de Educação Básica
CECIERJ	Fundação Centro de Ciências e de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CEJA	Centros de Estudos de Jovens e Adultos
CERJ	Constituição do Estado do Rio de Janeiro
CGIME	Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educativas
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNE	Conselho Nacional de Educação
COED	Congresso Estadual de Educação do Rio de Janeiro
COVID-19	<i>Coronavirus disease 2019</i> (doença por coronavírus 2019)
CPACEB	Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEGASE	Departamento Geral de Ações Socioeducativas
DIREDE	Diretoria de Estudos Educacionais
DOERJ	Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
FAETEC	Fundação de Apoio à Escola Técnica
FAETERJ	Faculdade de Educação Tecnológica do Estado do Rio de Janeiro
FAPERJ	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOERJ	Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro
ISEPAM	Instituto Superior de Educação Professor Aldo Muylaert
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAs	Leis Orçamentárias Anuais
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
Nº	Número
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PEE-RJ	Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PVS	Pré-Vestibular Social
SEEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SEFAZ	Secretaria de Estado de Fazenda
SIGA	Sistema Integrado de Gestão de Aquisições
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UEZO	Fundação Centro Universitário da Zona Oeste do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 REFERENCIAL TEÓRICO	23
1.1 O Direito à Educação	23
1.1.1 <u>A evolução do direito à educação e do dever de educar</u>	23
1.1.2 <u>A educação pública e as dimensões de direitos humanos</u>	27
1.2 O direito à educação no Brasil	29
1.2.1 <u>Previsões constitucionais anteriores</u>	29
1.2.2 <u>A Constituição de 1988 e o direito fundamental social à educação</u>	31
1.2.2 <u>A Constituição de 1988 e o direito público subjetivo à educação básica</u>	33
1.2.3 <u>A Constituição de 1988 e o princípio da garantia de padrão de qualidade ao ensino</u>	37
1.2.4 <u>A qualidade da educação e os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem</u>	41
2.1 Despesas Públicas em Educação	48
2.1.1 <u>A previsão constitucional de aplicação mínima da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino</u>	48
2.1.2 <u>Orçamento público e educação</u>	52
2.1.3 <u>A alocação de recursos públicos em educação</u>	56
2.1.4 <u>Contratações públicas em educação</u>	61
3 METODOLOGIA	64
4 ANÁLISE DE RESULTADOS	69
4.1 O perfil das contratações em educação no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2019	70
4.1.1 <u>Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC)</u>	71
4.1.2 <u>Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC)</u>	78
4.1.3 <u>Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ)</u>	85
4.2 O perfil das contratações em educação no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2020	92
4.2.1 <u>Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC)</u>	93
4.2.2 <u>Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC)</u>	97

4.2.3 <u>Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ)</u>	100
4.3 O perfil das contratações em educação no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2021	104
4.3.1 <u>Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC)</u>	105
4.3.2 <u>Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC)</u>	114
4.3.3 <u>Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ)</u>	120
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	144

INTRODUÇÃO

A origem da educação confunde-se com o surgimento do próprio homem, pois este, ao adaptar a natureza a si, a transforma de modo a aprender, trabalhar, ensinar e produzir cultura, compondo, assim, a própria existência humana (LIMA E PACHECO, 2017). Freire (2020) discorre que a educação é prática indispensável aos seres humanos e Teixeira (1975), da mesma forma, aduz que a educação é um atributo da pessoa humana. Tamanha importância fez com que a educação tenha passado, através da história, a ser considerada como um direito do indivíduo e dever do Estado e da própria sociedade. A discussão da educação como direito ficou evidente a partir da Revolução Francesa e, considerando as dimensões dos direitos humanos, a educação passou a ter previsão em diversos documentos, inclusive de caráter supranacional, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948). Atualmente, conforme leciona Bobbio (2004), os textos constitucionais do mundo moderno preveem a educação como direito de todos e dever do Estado.

No Brasil, a educação possui previsão constitucional desde a Constituição do Império de 1824, embora sem o teor garantista que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) confere à educação, pois foi esta última que elevou a educação ao *status* de direito fundamental social, consoante seu art. 6º, *caput*, além de dever do Estado, em algumas de suas manifestações, conforme seu art. 205, *caput*. Ferreira (2008) aponta a importância do caráter fundamental social da educação pois é a partir deste reconhecimento que a Constituição de 1988 possibilita o desenvolvimento de ações concretas por parte de todos aqueles responsáveis pela educação: o Estado, a família, a sociedade e a própria escola.

Destaca-se, ainda, que a Constituição de 1988 dedica uma seção ao tema, onde é previsto o direito de todos à educação – além do direito subjetivo à educação básica – e o dever de educar. Ainda, são previstos alguns princípios que norteiam o ensino ministrado, como o princípio da garantia do padrão de qualidade. Tal princípio é replicado em outras normas, como a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, chamada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A Constituição de 1988 não define o que é o padrão de qualidade, deixando tal definição a cargo da LDB, com redação dada pela Lei nº 14.333, de 4 de maio de 2022, que o define como “a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de

insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados” (BRASIL, 2022). A Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, incluiu o § 7º ao art. 211 da Constituição de 1988 para esclarecer que o padrão mínimo de qualidade considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar. Entretanto, em que pese existir uma discussão em torno do tema e diversos entendimentos sobre o que seria o CAQ, ainda não há, de fato, até o presente momento, nenhuma legislação que defina claramente o que seria o princípio da garantia do padrão de qualidade, tampouco sua regulamentação em lei complementar. Cabe destacar que o CAQ tende a debruçar-se sobre um custo, ou seja, sobre um determinado valor numérico, e não sobre o significado do que seria um insumo indispensável ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Tal cenário dificulta o exercício do direito público subjetivo à educação básica e a busca da tutela jurisdicional para garantir uma educação de qualidade.

Ainda dentro da seção constitucional dedicada à educação, há a previsão de que os entes federados apliquem índices mínimos da receita de impostos em educação, sendo certo que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, enquanto os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão, no mínimo, 25% cada na manutenção e desenvolvimento do ensino. Segundo Piscitelli (2018), essas despesas são constitucionalmente obrigatórias e Jardim (2019) destaca que a realização destas despesas se condiciona à sua inclusão em lei orçamentária. Portanto, infere-se que a aplicação de 25% dos recursos em educação que um estado da Federação deve aplicar se traduz por meio do orçamento público, notadamente pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Repisa-se, contudo, que, sem prejuízo da aplicação mínima, a Constituição de 1988 também prevê, como um dos princípios ao ensino ministrado a garantia de padrão de qualidade, que é o que garante uma educação de qualidade à população. Desta forma, é possível concluir que não basta a mera aplicação do mínimo constitucional: é necessário garantir um padrão de qualidade, em outras palavras, deve-se ofertar uma educação de qualidade a todos.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ) ratifica os termos da Constituição de 1988 quando prevê a educação como dever do Estado do Rio de Janeiro e assegura-a como um direito social. Ainda, a CERJ garante o padrão de qualidade como um princípio da educação. Já a Lei Estadual nº 4.528, de 28 de março de 2005, estabelece as diretrizes para a organização do sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro, enquanto o Plano Estadual de Educação (PEE-RJ), instituído pela Lei nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009, organiza a educação básica, profissional e superior a serem fomentadas pelo Estado do Rio de Janeiro. Assim, sete instituições fazem parte do sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro, executando, portanto, as funções constantes do PEE-RJ, são elas: Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC), Fundação Centro de Ciências e de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ), Centro Universitário Estadual da Zona Oeste (UEZO), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) e Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Diante do exposto e conforme previsão em lei orçamentária anual estadual, todas as despesas públicas das sete instituições acima listadas formam conjuntamente a aplicação mínima de 25% da receita de impostos em educação de todo o Estado do Rio de Janeiro.

Embora haja tal previsão, segundo a apreciação das contas de gestão, realizada anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), o Estado do Rio de Janeiro, nos últimos cinco anos, não a fez. Entretanto, em que pese o descumprimento da aplicação do mínimo constitucional previsto, observa-se, através da tabela abaixo, compilada com os dados extraídos do sítio eletrônico do TCE-RJ em junho de 2022, que o índice alcançado fica próximo ao patamar mínimo de aplicação, salvo para os anos de 2020 e 2021, quando se instituiu o estado de calamidade pública, provocado pela pandemia do vírus de COVID-19 e decretado através do Decreto nº 46.984, de 20 de março de 2020. Cabe destacar inclusive, que, em razão do cenário pandêmico, os agentes públicos não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, conforme expressamente previsto no art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 119, de

27 de abril de 2022. Dessa forma, para os anos de 2020 e 2021, os agentes públicos não podem ser responsabilizados, em nenhuma das três esferas processuais, em razão da não aplicação do índice mínimo em educação, obrigando, assim, os Tribunais de Contas a aprovarem as contas dos gestores públicos, ainda que a aplicação da receita de impostos fique aquém do mínimo estabelecido. Abaixo, consta quadro com o percentual de recursos aplicados em educação no Estado do Rio de Janeiro (ERJ), nos últimos cinco anos, de acordo com o TCE-RJ.

Quadro 1 – Aplicação mínima em educação no ERJ (2017-2021).

ANO	ÍNDICE MÍNIMO APLICADO
2017	24,38%
2018	24,82%
2019	24,43%
2020	21,84%
2021	23,01%

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). TCE-RJ, 2022.

Quanto à sua performance, o ensino é comumente medido por indicadores de desempenho que, segundo o Tribunal de Contas da União (2000), são “número, porcentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com a finalidade de comparar esta medida com metas pré-estabelecidas”, ou seja, os indicadores de desempenho formam um instrumento de mensuração de determinados aspectos, comparando-os face aos paradigmas pré-estabelecidos. Quanto à educação pública, o indicador de desempenho mais utilizado é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Segundo o sítio eletrônico do INEP, acessado em junho de 2022, o IDEB é um importante condutor de políticas públicas em prol da qualidade da educação, pois é uma ferramenta de acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica. Fazendo um paralelo entre o período de aplicação do mínimo constitucional em educação, realizado pelo Estado do Rio de Janeiro, conforme Quadro 1, e o IDEB do mesmo período; é possível inferir que o Estado do Rio de Janeiro jamais atingiu as metas projetadas:

Quadro 2 – IDEB e metas projetadas para a educação pública do ERJ (2017-2021).

IDEB Séries Iniciais		IDEB Séries Finais		IDEB Ensino Médio	
ANO	RESULTADO	ANO	RESULTADO	ANO	RESULTADO
2017	4,8 (meta 5,4)	2017	3,7 (meta 4,4)	2017	3,3 (meta 4,1)
2019	5,4 (meta 5,7)	2019	3,9 (meta 4,6)	2019	3,5 (meta 4,4)
2021	5,3 (meta 5,9)	2021	4,5 (meta 4,9)	2021	3,9 (meta 4,6)

Fonte: BRASIL. INEP, 2022.

Desta forma, considerando que a aplicação mínima em educação no Estado do Rio de Janeiro é quase sempre próxima aos 25%, mas que, por outro lado, o IDEB não alcança as metas projetadas, é plausível supor que os gastos feitos não são capazes de garantir uma educação de qualidade; assim, é necessário verificar quais são os gastos feitos em educação e se eles são, de fato, capazes de garantir o direito a uma educação de qualidade. Observa-se que não se trata de hipótese de mera verificação dos valores totais gastos em educação, ou seja, não cabe apenas debater os valores aplicados e eventual majoração dos recursos públicos, mas, sim, refletir quanto aos atuais dispêndios. Destaca-se que o mero aumento desses recursos não garante, por si só, uma educação de qualidade: a esse respeito o então Ministro da Educação Mendonça Filho, afirmou, durante a Reunião Regional de Ministros de Educação da América Latina e do Caribe, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2017, que o Brasil, até então, havia triplicado os recursos destinados à educação, porém, não se via tal investimento refletido em qualidade (BRASIL, 2017).

Com isso, é necessário, primeiramente, destacar que os gastos públicos em educação são despesas públicas, conceituadas como um “conjunto de gastos feitos pelo Poder Público para a consecução de suas atividades principais, com o objetivo de financiar as ações do governo” (LEITE, 2020, p. 406), ou seja, as despesas públicas materializam as ações e programas do Estado e possibilitam, dentre outras coisas, a oferta dos serviços públicos, como é o caso da educação. Porém, é importante observar que as despesas públicas possuem diferentes classificações e podem se dar de diferentes formas, além disso, no caso do presente trabalho, elas podem estar diretamente relacionadas ou não à unidade escolar, que é a sala de aula, e, ainda, podem ser vinculadas ou discricionárias, podendo o gestor público ter maior ou menor grau de decisão sobre elas. Nesse sentido, é possível inferir que cabe ao gestor público, dentre outras funções, decidir sobre o que será contratado, através das contratações públicas, no intuito de executar as políticas públicas a seu cargo, sendo certo que tais contratações implicam, muitas vezes, em despesas discricionárias, que são aquelas sobre as quais tem o gestor maior poder de decisão.

Considerando o acima exposto, surge o seguinte problema: qual é o perfil das contratações públicas em educação no Estado do Rio de Janeiro? Assim, o presente trabalho estudará o perfil das contratações públicas dos órgãos e entidades que

integram o índice constitucional da educação no Estado do Rio de Janeiro, verificando se os objetos destas contratações versam sobre os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, ou seja, se atendem ao padrão de qualidade ao ensino ministrado e, conseqüentemente, garantem o direito à educação constitucionalmente previsto.

Quando se fala em uma educação de qualidade, são comumente destacados os indicadores de desempenho, como o IDEB, bem como o Custo Aluno Qualidade, modelo estatístico utilizado para auferir o padrão mínimo de qualidade necessário para o ensino, previsto na Constituição de 1988. Contudo, poucos são os debates sobre quais são os gastos que os órgãos e entidades fazem, a fim de cumprir o índice constitucional da educação. Desta forma, tendo em vista o cenário atual em que o ensino público oferecido pelo Estado do Rio de Janeiro permanece abaixo das metas projetadas, é plausível supor que os gastos que estão sendo feitos não atendem ao princípio da garantia de padrão de qualidade do ensino e, portanto, não são capazes de garantir o direito a uma educação de qualidade. Por tal razão, o objetivo geral do presente trabalho é verificar o perfil das contratações públicas que integram o índice constitucional da educação no Estado do Rio de Janeiro, especialmente quanto ao atendimento do princípio da garantia do padrão de qualidade do ensino e, conseqüentemente, quanto à garantia do direito à educação de qualidade.

Especificamente, o trabalho pretende discutir o direito a uma educação de qualidade, através do perfil dessas contratações públicas, verificando, primeiramente, os programas e ações previstos no orçamento público dos órgãos e entidades analisados; também será discutido se o objeto contratado é indispensável ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, ou seja, se está diretamente relacionado à unidade escolar ou não. Também serão debatidas outras características do perfil dessas contratações, face às previsões legais sobre a educação. Por fim, o trabalho pretende discutir sobre a efetividade das normas jurídicas que preveem o direito à educação de qualidade, refletindo, assim, sobre a relação entre a previsão legal e a realidade fática.

O estudo estará limitado às contratações públicas provenientes de licitação, na modalidade pregão, de forma eletrônica. Tal recorte se dá, pois, em que pese existir diferentes despesas em educação, as contratações públicas, conforme já mencionado, implicam, muitas vezes, em despesas discricionárias, cabendo,

portanto, ao gestor exercer seu juízo de conveniência e oportunidade, decidindo acerca do que vai ou não ser contratado. As despesas vinculadas, por outro lado, não permitem ao gestor maior grau de decisão, como: salários e demais despesas com pessoal, tributos, decisões judiciais, dentre outras; assim, elas não serão objeto do presente estudo. A modalidade de pregão eletrônico foi escolhida, pois é a mais utilizada atualmente pelos órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro: segundo busca realizada no Portal de Compras do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA) do Rio de Janeiro, em março de 2022, das 402 licitações em andamento, 315 corriam através de pregão eletrônico, o que corresponde a quase 80% do total.

O *corpus* de pesquisa se limitará às instituições que ofertam a educação básica de forma ampla à sociedade no Estado do Rio de Janeiro. O recorte considera que a educação básica é o nível escolar que a Constituição de 1988 garante ser obrigatório e que constitui, inclusive, um direito público subjetivo do indivíduo. Ainda, serão desconsideradas as instituições que ofertam a educação básica de forma restrita e específica a um determinado público, como é o caso do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE) que é o responsável pela execução das medidas socioeducativas aplicadas pelo Poder Judiciário especificamente aos jovens em conflito com a lei. Já quanto à delimitação temporal, o estudo versará apenas sobre os últimos três anos em que o Estado do Rio de Janeiro deixou de aplicar o índice mínimo constitucionalmente previsto, de 2019 a 2021, uma vez que o lapso temporal se refere a um mesmo governo eleito.

A relevância acadêmica do trabalho nasce da necessidade de verificar o perfil das contratações públicas em educação, notadamente quanto aos objetos das mesmas e ao atendimento do princípio de padrão de qualidade do ensino e, em última análise, da garantia do direito a uma educação de qualidade. Embora existam indicadores, como os criados pela Secretaria de Tesouro Nacional, e pesquisas quanto à eficiência do gasto público, normalmente com metodologia quantitativa, como a de Sucena (2014); não foram encontrados indicadores ou estudos sobre os objetos das contratações públicas em educação e seu eventual atendimento ao princípio do padrão de qualidade de ensino e à garantia do direito à educação de qualidade. Parece, portanto, que carece de melhor análise a investigação, de natureza qualitativa, quanto aos gastos públicos que compõem o índice, especificamente nas contratações públicas que estão dentro da discricionariedade

do gestor. Espera-se, com isso, contribuir para a reflexão sobre o perfil das contratações públicas nos órgãos e entidades que compõem o índice da educação, e sobre como isso impacta a oferta de uma educação de qualidade à sociedade.

A relevância administrativa versa sobre a obrigatoriedade de aplicação do índice mínimo constitucional de 25% da receita de impostos em educação nos estados, sob pena de responsabilização de seus gestores, incluindo a reprovação das contas do governador. Deve o gestor público executar satisfatoriamente o orçamento e, dentro de sua discricionariedade, ordenar as despesas em contratações cujos objetos possam impactar de forma positiva o serviço público oferecido à sociedade. Espera-se, com o trabalho, contribuir para que o Estado do Rio de Janeiro possa não só aplicar o índice mínimo constitucional, mas, sim, executar o orçamento público com qualidade e, em última análise, entregar um serviço melhor ao cidadão.

Há relevância social na pesquisa, pois o cidadão e, por consequência, a própria sociedade, são os maiores beneficiários de uma educação pública de qualidade. Espera-se que o trabalho possa auxiliar para a melhoria do perfil das contratações feitas, a fim de que elas possam impactar positivamente a qualidade do ensino oferecido e garantir uma educação de qualidade. Afinal, não se trata apenas de cumprir o índice constitucional, mas, em verdade, oferecer à sociedade uma educação de qualidade, nos termos da Constituição de 1988.

O trabalho será organizado da seguinte forma: após a presente introdução, inicia-se capítulo dedicado ao referencial teórico, que será dividido em duas grandes partes. A primeira versará sobre o direito à educação. Nessa primeira parte, será debatida a evolução do direito à educação e do dever de educar, bem como a relação entre a educação pública e as dimensões de direitos humanos. A discussão se faz necessária para que se entenda o motivo pelo qual a educação, atualmente, tem caráter fundamental em nosso ordenamento jurídico. Também serão apresentadas as previsões constitucionais e legais quanto à educação no Brasil, mostrando que a mesma, atualmente, está elevada ao *status* de direito fundamental social e que o nível básico da educação constituiu um direito público subjetivo do indivíduo. Por fim, será discutido o princípio do padrão de qualidade do ensino – inovação trazida pela Constituição de 1988. Ainda, na primeira parte do referencial teórico, se dará o debate sobre o que se entende como qualidade da educação e

quais são os insumos considerados como àqueles indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

A segunda parte do referencial teórico tratará das despesas públicas em educação. Para tal, primeiramente, serão levantadas algumas questões orçamentárias em educação, como a aplicação mínima da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. A educação também será discutida sob a prima do orçamento público, culminando com o debate sobre a alocação de recursos públicos em educação e como isso ocorre na prática. Por fim, será debatida a temática das contratações públicas em educação, discutindo que, para a concretização de políticas públicas, há a necessidade da realização de despesas públicas que podem ser de ordem discricionária. Assim, a seção debaterá que, nesse caso, caberá ao gestor decidir o que será contratado, ainda que em um contexto de incertezas.

Após o referencial teórico, o trabalho apresentará a metodologia a ser adotada no presente estudo. A pesquisa terá natureza qualitativa e entenderá como insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem aqueles diretamente relacionados à unidade escolar, ou seja, à sala de aula, e aos programas e ações previstos na LOA estadual, relativos à educação básica propriamente dita. Desta forma, a pesquisa qualitativa será descritiva, documental e empírica, aplicando a lei ao caso concreto. Portanto, a pesquisa se dará à luz da legislação, notadamente da Constituição de 1988, da LDB e das leis orçamentárias, com amparo na literatura especializada.

Após a coleta dos dados, o trabalho, passará à análise das contratações públicas em educação, verificando se os objetos das contratações atendem ao princípio do padrão de qualidade ao ensino ministrado e ao direito a uma educação básica de qualidade, aplicando sempre a metodologia escolhida para o presente estudo. Em seguida, serão discutidos os resultados obtidos, observando o perfil traçado e as reflexões trazidas quanto ao direito à educação e à efetividade das normas jurídicas em educação. Por fim, o trabalho apresentará as considerações finais e sugerirá algumas possíveis futuras pesquisas na área.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 O Direito à Educação

1.1.1 A evolução do direito à educação e do dever de educar

A educação é, atualmente, considerada um direito do indivíduo e, em nosso sistema constitucional, obrigação do Estado. Cury (2002), assim como Bobbio (2004), afirma que os países do mundo, nos dias de hoje, garantem, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação. A produção científica é vasta e afirma que, como direito, a educação teria surgido como fruto da Revolução Francesa, no século XVIII. Para Boto (1996, p. 169-170), a educação adquire coloração política com o movimento Iluminista:

Se o movimento iluminista destaca-se pela proeminência que oferece ao primado da razão humana, é pelo signo da educação que se dará o engendramento dessa racionalidade matricial [...]. As esperanças depositadas na escolarização, bem como no universo mental que virá agenciado pelo rastro desse imaginário iluminista, produzirão em toda a Europa novas representações e práticas acerca da acepção de infância e de formação do homem no percurso do século XIX. (BOTO, 1996, p. 169-170)

Percebe-se, assim, que, para os iluministas, a educação permitiria uma maior racionalidade, razão pela qual Boto (2003) afirma que os iluministas compreendiam que a educação conduziria não apenas a um acréscimo de conhecimento, mas, também, à melhoria do indivíduo que se instrui, razão pela qual o Estado seria o maior interessado na educação, eis que ela geraria, naturalmente, a melhoria da própria sociedade. Tem-se, portanto, aqui, a ideia de Estado como fomentador da educação.

Destaca-se que é possível verificar a concepção de educação como um direito do indivíduo e dever do Estado, em época anterior ao Iluminismo: Barbosa (2011) discute que é possível encontrar muitas das características do direito à educação e do dever de educar no movimento da Reforma Protestante do século XVI e nas ações de Martinho Lutero. Contudo, em que pese a anterior existência da

visão da educação como direito e dever, foi a Revolução Francesa que, com seus ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, concebeu a educação como um direito do homem e obrigação do Estado de forma legal e positivada. Lopes (2008), afirma que, no momento em que se deflagrava o movimento revolucionário francês, surgiam também os discursos que viam o processo educacional como característica central para a composição de uma nova organização social; tendo sido proposto por Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord – político e diplomata francês – um projeto em que a educação deveria ser universal, para ambos os sexos e gratuita.

O direito à educação e o dever de educar já vinham sendo debatidos na França antes mesmo do surgimento da Assembleia Nacional Constituinte: em 1792, Marie-Jean-Antoine-Nicolas Caritat, o Marquês de Condorcet – um dos líderes da Revolução Francesa, além de deputado pela cidade de Paris – apresenta seu plano sobre a organização geral da educação, que, segundo Boto (2003), seria pública universal, única, laica, gratuita e para ambos os sexos, em todos os seus níveis. Silva (2010, p. 3) demonstra que Condorcet enxergava uma estreita relação entre os direitos do homem e o conhecimento racional dado pela educação, cuja importância é marcante no período Iluminista:

Na perspectiva jurídica do autor [Condorcet], a instrução pública é uma forma de garantir o direito à humanidade, no sentido de se estar à altura dos avanços do espírito humano [...]. O que se ensina na escola e depois dela, dado pela obrigação pública de instruir constantemente o povo, torna-se legítimo quando atende às exigências dos progressos do espírito humano. (SILVA, 2010, p. 3)

Observa-se, assim, que, para Condorcet (1822), embora os direitos sejam os mesmos para todos, os homens nascem desiguais em relação às suas condições de vida, eis que há uma lacuna entre os direitos que a lei reconhece aos cidadãos e os direitos que os mesmos desfrutam de forma real. Para o autor, uma das causas para a desigualdade é a ausência da educação, ou seja, quanto menor é a instrução, menor é a fruição dos direitos previstos. Diante deste cenário e considerando a importância dada à educação, ela entra definitivamente para o texto constitucional francês de 1791, com a previsão de ser comum a todos os cidadãos e gratuita no que se refere às partes da educação indispensáveis a todos os homens (FRANÇA, 1791).

Trazendo os ensinamentos de Bobbio (2004), é possível observar que os direitos do homem, como a educação, são históricos e nascidos gradualmente em

certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades. Acerca do direito à educação, Bobbio (2004) observa que esse direito não emergira como forte demanda da sociedade da época, uma vez que as exigências fundamentais até então eram principalmente exigências de liberdade em face das Igrejas e dos Estados. Esse é o motivo pelo qual a educação, embora direito do indivíduo e dever do Estado, tenha sido, por muito tempo, muito mais uma previsão legal do que um direito efetivamente desfrutado pelo indivíduo.

Após a Revolução Francesa, o mundo observou avanços, mas também retrocessos em termos de direitos do homem, sendo certo que tal cenário fez com que os direitos sociais, como a educação, passassem a ter maior visibilidade apenas no século XX. Isso porque, ao final do século XIX e início do século XX, conforme leciona Cury (2002), diversos segmentos da classe trabalhadora viram no direito à educação e no dever de educar meios de participação na vida econômica, social e política, o que fez com que diversas constituições da época, como da Alemanha (Constituição de Weimar), da União Soviética e da Espanha republicana, declarassem a educação como direito do cidadão e dever do Poder Público. Destaca-se, porém, que o século XX experimentou regimes totalitários, guerras, além de diversos conflitos políticos e sociais, sendo certo que, nesse contexto, as liberdades individuais e os direitos coletivos foram tolhidos. Trindade (1998) explica que as atrocidades vistas no século XX despertaram a consciência jurídica universal para a necessidade de reconceituar as bases do ordenamento internacional e é nesse contexto que se dão duas declarações de direitos: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, da Conferência Internacional Americana, e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Organização das Nações Unidas, ambas de 1948. Destaca-se que as duas declarações reservam espaço para a educação: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), prevê, em seu art. XII, *verbis*:

Artigo XII. Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana.

Tem, outrossim, direito a que, por meio dessa educação, lhe seja proporcionado o preparo para subsistir de uma maneira digna, para melhorar o seu nível de vida e para poder ser útil à sociedade.

O direito à educação compreende o de igualdade de oportunidade em todos os casos, de acordo com os dons naturais, os méritos e o desejo de aproveitar os recursos que possam proporcionar a coletividade e o Estado. (CIDH, 1948, grifo nosso)

O direito à educação na declaração americana é baseado em princípios e contém forte teor garantista ao reforçar que a educação deve preparar o indivíduo para sua própria existência de maneira digna e útil à sociedade. Ainda, na seção relativa aos deveres, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem prevê não apenas o direito à educação, mas também o dever de educar:

Artigo XXX. Toda pessoa tem o dever de auxiliar, alimentar, educar e amparar os seus filhos menores de idade, e os filhos têm o dever de honrar sempre os seus pais e de auxiliar, alimentar e amparar sempre que precisarem

Artigo XXXI. Toda pessoa tem o dever de adquirir, pelo menos, a instrução primária. (CIDH, 1948)

Já a Declaração Universal dos Direitos do Homem, da ONU, também de 1948, se preocupa mais com a forma pela qual o direito à educação se dará, focando-se na promoção da tolerância e amizade entre as nações, porém reforçando que a educação será orientada para o desenvolvimento da pessoa humana:

Artigo 26

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (ONU, 1948, grifo nosso).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, segundo Bobbio (2004, p. 18) representa, “pela primeira vez, um sistema de princípios fundamentais da conduta humana”. Sorto (2008) afirma que a Declaração advém da própria dignidade da pessoa humana e é o primeiro documento internacional universal de direitos humanos, de modo simples e inteligível em um bloco indivisível. Desta forma é possível concluir que a educação faz parte dos direitos do homem, sendo certo que o direito à educação e o dever de educar são valores partilhados de forma universal. Ainda, sobre a visão da educação a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, Claude (2005) aduz que a educação, ao promover o pleno desenvolvimento da personalidade humana, também promove os direitos humanos em todos os seus aspectos: pessoais, políticos, civis, econômicos e culturais. Desta

forma, considerando a evolução da educação como direito de todos e dever do Estado, observam-se, nos dias de hoje, diversos documentos de caráter internacional que versam sobre a questão e, conforme aponta Bobbio (2004), não há, atualmente, nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à educação.

A presente seção objetivou traçar um breve histórico do direito à educação e o dever de educar. Considerando a evolução de tal direito e dever, é possível entender os motivos pelos quais as atuais previsões constitucionais e legais brasileiras, que serão debatidas em seções futuras, possuem teor fundamental e social.

1.1.2 A educação pública e as dimensões de direitos humanos

Conforme observado na seção anterior, a história do direito à educação e do dever de educar acompanham as dimensões dos direitos humanos: Karel Vasak observa, inicialmente, três dimensões de direitos do homem que seguem, cada uma, os ideais da Revolução Francesa de liberdade, igualdade e fraternidade (Bonavides, 2004). Tal evolução é importante para que se entenda como o direito à educação é pensado nos dias de hoje. Assim, Bonavides (2004) aduz que os direitos de primeira dimensão são os individuais de liberdade: direitos civis e políticos, cujo titular é o próprio indivíduo, sendo, portanto, oponíveis ao Estado, uma vez que esse não deve intervir na liberdade individual do cidadão. Nesse momento, a educação começa a ser entendida como um direito previsto para que todos os indivíduos tenham a possibilidade de adquirir conhecimentos, de forma laica, a fim de que possam pensar e agir de forma livre e independente, o que coaduna com o ideal de liberdade e com a participação, de fato, do indivíduo na vida civil. Boto (2005) afirma que os direitos educacionais de primeira dimensão se situam no postulado de um ensino universal, direito de todos e dever do Estado.

Já os direitos de segunda dimensão, também chamados de direitos sociais e coletivos, embora previstos desde os séculos XVIII e XIX, passaram por um ciclo de baixa normatividade, considerando serem direitos que demandam do Estado determinadas prestações materiais, conforme lição de Bonavides (2004). Nesse segundo momento, a educação possui um caráter social, visando ao trabalho e à

melhoria da qualidade de vida em sociedade. Aqui, a educação deveria ser não apenas prevista, mas, de fato, garantida para todos, possibilitando que os indivíduos tenham oportunidades equânimes na vida pública, o que, segundo Boto (2005), reforçaria os direitos de primeira dimensão. A autora ainda afirma que, na segunda dimensão, a educação deveria ter boa qualidade, possibilitando o êxito de todos os alunos no processo de aprendizado.

Já a terceira dimensão estaria relacionada ao ideal de fraternidade e, assim, aos direitos coletivos da humanidade. Benevides (1994) afirma que os direitos de terceira dimensão correspondem ao direito à autodeterminação, à paz, ao meio ambiente saudável, dentre outros. Bobbio (2004) explica que, nesse momento, os direitos do homem deverão ser não apenas proclamados ou idealmente reconhecidos, mas efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado. A educação, na terceira dimensão, é universal, porém, além de garantida a todos, ela deve ser baseada em princípios de fraternidade, inclusive no intuito de proteger os direitos já assegurados, coadunando-se com a dignidade do indivíduo. Para Boto (2005), a terceira dimensão dos direitos educacionais pauta-se pelo signo da tolerância, com a convivência e a partilha entre diferentes nações, diferentes povos, diferentes comunidades, diferentes grupos sociais e diferentes pessoas. Segundo Teixeira (1956), nesse momento, a educação deve garantir a estabilidade, a paz social e a própria benevolência da sociedade humana; desta forma, a educação obrigatória e necessária é condição para o alcance de uma vida social ordenada e tranquila.

Embora já se discutam novas dimensões de direitos, essa seção procurou relacionar as dimensões dos direitos humanos e o direito à educação. Destaca-se que através do brevíssimo histórico traçado nessa seção, foi possível ter, atualmente, as garantias constitucionais brasileiras quanto à educação, incluindo a garantia de padrão de qualidade ao ensino, objeto do presente estudo.

1.2 O direito à educação no Brasil

1.2.1 Previsões constitucionais anteriores

O direito à educação e o dever de educar sofrem no Brasil, ainda que tardiamente, o reflexo do contexto mundial: a Constituição do Império de 1824 previa, segundo Teixeira (2008), a garantia do ensino primário a todos os cidadãos, contudo, a sua realização, deveria se dar, preferencialmente, pela família e pela Igreja. Não havia, entretanto, seu caráter obrigatório, tampouco o dever do Estado. Embora já existisse uma previsão de gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, conforme aponta Cury (2008 e 2005), não havia uma atribuição clara e precisa de competências entre os entes federados, tampouco abrangia os escravizados.

Com a Proclamação da República e a Constituição de 1891, no que se refere à educação, estabeleceu-se a separação entre Estado e Igreja, além da atribuição de competências a cada uma das pessoas políticas. Contudo, apenas com a revisão dessa Constituição, ocorrida em 1926, reconheceu-se, conforme aponta Cury (2008), a educação como única, sendo dever do Estado e direito do cidadão. Observa-se, portanto, que o Brasil demorou a absorver em seu texto constitucional os ideais previstos na Revolução Francesa.

A partir daí e considerando o cenário internacional em que os direitos sociais se fortaleciam, as constituições brasileiras passam sempre a prever o direito à educação e o dever de educar, incluindo a previsão de obrigatoriedade escolar. Além disso, as cartas constitucionais brasileiras passam, também, a prever aplicações mínimas da receita de impostos em educação: Teixeira (2008) aponta que a Constituição de 1934, com forte influência da Constituição alemã de Weimar no tocante aos direitos sociais, foi a primeira a fixar a aplicação de receitas de impostos na educação, sendo, na época, de, pelo menos, 20% para os estados e o Distrito Federal e 10% para os municípios e a União. Contudo, conforme apontam Martins e Rocha (2012), embora moderna e avançada sobre o tema da educação, a Constituição de 1934 não propiciou a concretude dos programas estabelecidos.

Segundo Lopes e Santos (2012), em que pese ter sido extremamente restritiva em relação aos direitos e garantias individuais, a Constituição de 1937 propiciou avanços significativos na área da educação, estabelecendo como competência privativa da União a fixação das diretrizes, bases e quadros da educação nacional, além da previsão do ensino primário como obrigatório e gratuito. O Estado assume, assim, seu dever em matéria educativa, visando promover a educação de crianças e jovens.

Sofrendo o reflexo dos ideais do pós-guerra, notadamente quanto aos direitos humanos, a Constituição de 1946 volta a garantir os direitos de liberdade e, na área da educação, segundo Martins e Rocha (2012), a reitera como direito de todos. Ainda, consta a obrigatoriedade do ensino primário e, em sendo comprovada a insuficiência de recursos, o ensino oficial posterior ao primário. Também mantém a previsão de ensino primário gratuito e obrigatório por parte do Estado e volta a disciplinar a aplicação de receitas de impostos na educação, sendo o percentual de, pelo menos, 10% para a União e o de 20% para estados, Distrito Federal e municípios.

Na contramão das cartas anteriores, embora mantendo a previsão da educação como direito e dever, a Constituição de 1967 não fixa percentuais da receita tributária para a aplicação obrigatória em educação, fato que foi alterado, primeiramente em 1969, com a previsão de aplicação mínima pelos municípios e, após, apenas em 1983, com a extensão desse dever à União, aos estados e ao Distrito Federal, conforme leciona Teixeira (2008).

Conforme visto nesta seção, foi traçado brevíssimo histórico acerca das previsões constitucionais brasileiras em educação. O histórico brasileiro refletiu, ainda que tardiamente, a evolução do direito à educação no mundo, bem como o dever de educar do Estado. Com o fim do período ditatorial brasileiro em 1985 e o início da redemocratização, o Brasil passou por diversas transformações, culminando-se, assim, com uma nova Carta Magna: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, que será discutida nas próximas seções.

1.2.2 A Constituição de 1988 e o direito fundamental social à educação

Conforme discutido na seção anterior, a Constituição de 1988 é promulgada após um longo período de regime autoritário, onde as garantias e liberdades foram restringidas, razão pela qual ela torna-se, em muitas de suas dimensões, uma Constituição do Estado Social, conforme leciona Bonavides (2004). Desta forma, o texto constitucional eleva a educação à categoria de direito fundamental de caráter social, com previsão no art. 6º, *caput*.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Cumprido observar que a Constituição de 1988 insere a educação no artigo acima destacado, constante do capítulo relativo aos direitos sociais, localizado dentro do título que versa sobre os direitos e as garantias fundamentais, o que denota, obviamente, o caráter fundamental de tal direito. Ainda, destaca-se que tais direitos foram elencados constitucionalmente antes da própria organização do Estado; tal fato se dá pois, conforme leciona Silva (2014), a Constituição de 1988 estrutura um regime democrático, onde os objetivos de igualização são concretizados através dos direitos sociais e da universalização de prestações sociais, incluindo-se, aí, a educação. O autor ainda aponta que os fundamentos da república, como o da cidadania e o da dignidade da pessoa humana, previstos no art. 1º da Constituição de 1988, se relacionam com a educação como base e meta essenciais para um regime democrático, razão pela qual o autor conclui que a democratização da prestação dos direitos sociais, como a educação, constitui fundamento do próprio Estado Democrático de Direito.

No mesmo sentido leciona Barcellos (2011) que aponta que a Constituição de 1988 concebe um mínimo existencial para a dignidade da pessoa humana – fundamento da república previsto no art. 1º, III, da Constituição de 1988 – composto de quatro elementos, sendo três materiais e um instrumental. Nesse sentido, Barcellos (2000) explica que a educação básica envolveria, portanto, um dos três elementos de direitos materiais, considerados como aqueles que possuem efeitos necessários ao conteúdo mínimo da dignidade da pessoa humana, juntamente com

a saúde básica e a assistência aos desamparados. A educação seria, para Barcellos (2011, p. 302), um primeiro momento da dignidade da pessoa humana, “no qual se procuram assegurar condições iniciais tais que o indivíduo seja capaz de construir, a partir delas, sua própria dignidade autonomamente”. Ou seja, é através da educação que o indivíduo garante sua própria dignidade, sendo ela, portanto, peça fundamental para a concretização de um dos fundamentos da república, constitucionalmente previsto: o da dignidade da pessoa humana.

Repisa-se que os direitos sociais, conforme já citado em seção anterior deste trabalho, demandam prestações positivas por parte do Estado: de acordo com Alexy (2015), os direitos fundamentais sociais são direitos com prestações em sentido estrito a favor do indivíduo e em face do Estado. Barroso (2020) explica que esses direitos, cujo objetivo é assegurar aos indivíduos uma vida digna e o acesso às oportunidades em geral, não devem ser satisfeitos por prestações individuais, mas, sim, por serviços públicos de qualidade disponíveis para todos. Infere-se, portanto, que o direito social à educação demanda um serviço público de qualidade, não devendo se tratar apenas de mera previsão legal, mas, sim, de prestações positivas do Estado no sentido de assegurar a fruição de tal direito.

Tamanha importância faz com que o texto constitucional reserve seção dedicada ao tema, no título relativo à Ordem Social. Nela, o art. 205 prevê o direito de todos à educação e o dever de ensinar que é compartilhado pelo Estado e pela família, objetivando ao pleno desenvolvimento do indivíduo – o que coaduna com os ensinamentos de Silva (2014), Barcellos (2000 e 2011) e Barroso (2020) acima debatidos:

Art. 205. 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, grifo nosso)

Desta forma, uma vez que a educação é um direito fundamental social de todos e dever do Estado, conclui-se que deve este, obrigatoriamente, efetuar ações positivas no sentido de assegurar a educação para todos os indivíduos. A fim de organizar essas ações, a Constituição de 1988 passou a prever sistemas de ensino, organizados em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Para tal, a Carta Constitucional estabeleceu papel à União para organizar o sistema federal, financiar as instituições de ensino públicas federais,

bem como exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva. Aos municípios, restou prevista a atuação prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto, aos estados e ao Distrito Federal, a atuação prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Considerando que o presente trabalho discutirá as ações relativas ao direito à educação e ao dever de educar do Estado do Rio de Janeiro, é necessário informar que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro ratifica os termos da Constituição de 1988, quando aquela, em seu art. 8º, parágrafo único, bem como em seu art. 45, prevê a educação como dever do Estado. Ainda, a Emenda Constitucional nº 53, de 26 de junho de 2012, altera a redação do art. 39, *caput*, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro para fazer constar a educação como um direito social. Cabe destacar que tais previsões encontram-se dentro do título relativo aos direitos e garantias fundamentais, o que faz com que a Constituição do Estado esteja em consonância à Constituição de 1988, conferindo à educação o *status* de direito fundamental social do indivíduo. Desta forma, deve o Estado do Rio de Janeiro garantir a educação, enquanto direito social, através de ações que concretizem seu dever de educar.

A presente seção debateu o novo *status* dado à educação pela Constituição de 1988: o de direito fundamental social. Tal importância justifica, inclusive, a escolha do presente trabalho, que discutirá as ações relativas ao dever de educar e ao direito social à educação no Estado do Rio de Janeiro, notadamente quanto às contratações públicas que concretizam programas e ações na área da educação.

1.2.2 A Constituição de 1988 e o direito público subjetivo à educação básica

Um dos artigos da seção constitucional dedicada à educação versa sobre o dever do Estado com a educação e como ele será efetivado: para tal, o art. 208, com redação dada por algumas emendas constitucionais, reforça que é dever do Estado a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta também gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Também resta prevista a progressiva universalização do ensino médio gratuito. O mesmo artigo ainda garante, dentre

outras coisas, o atendimento educacional especializado para alunos com deficiência e a educação infantil até os cinco anos de idade.

Em que pese o art. 205 já apontar a educação como direito de todos e dever do Estado; é o art. 208 que deixa claro que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e que o seu não oferecimento pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa, inclusive, na responsabilização da autoridade competente. Percebe-se, assim, que, após a Constituição de 1988 reconhecer a educação como um direito fundamental social, ela eleva o ensino obrigatório, também chamado pelo texto constitucional de educação básica, ao *status* de direito público subjetivo:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. (BRASIL, 1988)

Segundo Cury (2008), do direito subjetivo à educação, nascem prerrogativas próprias das quais os indivíduos passam a gozar, uma vez que esse direito lhes pertence como tal; enquanto, do dever de educar do Estado, nascem obrigações que devem ser respeitadas, uma vez que este tem a responsabilidade de efetivá-las. Jellinek (1910, p. 10) define o direito público subjetivo como “o poder da vontade humana que, protegido e reconhecido pelo ordenamento jurídico, tem por objeto um bem ou interesse”. Segundo Pansieri (2012) e observando a teoria dos quatro *status* de Jellinek, o direito público subjetivo é o chamado *status* positivo ou *civitatis*, onde são asseguradas ao indivíduo as possibilidades jurídicas de utilizar-se das instituições estatais e de exigir do Estado determinadas ações positivas. Por tal razão, Duarte (2004) aduz que o direito público subjetivo é um instrumento, inclusive, de controle da ação estatal.

A educação básica, portanto, ao se tornar um direito público subjetivo, permite que o cidadão, ao observar a ausência desse dever por parte do Estado ou sua prestação de forma inadequada, busque judicialmente o pleno gozo desse direito que a Constituição de 1988 lhe garantiu. Ainda, segundo Cury (2008, p. 296), tal fato se dá, pois a educação, especialmente a educação básica, implica na própria cidadania e é elevada pela Carta Constitucional ao *status* de bem público:

A educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã. E por implicar a cidadania no seu exercício consciente,

por qualificar para o mundo do trabalho, por ser gratuita e obrigatória no ensino fundamental, por ser gratuita e progressivamente obrigatória no ensino médio, por ser também a educação infantil um direito, a educação básica é dever do Estado. (CURY, 2008, p. 296)

Observa-se que nosso ordenamento jurídico garantiu que a efetivação do dever do Estado com a educação se daria, dentre outras formas, mediante a oferta da educação básica obrigatória e gratuita, sendo esse o nível de educação considerado um direito público subjetivo. A composição da educação básica é dada pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, chamada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que prevê que ela é formada pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio. Destaca-se, contudo, que a própria LDB, ao dedicar título específico à educação básica, inclui, além dos três níveis citados, a educação profissional técnica de nível médio – que visa, além da formação geral do educando, seu preparo para o exercício de profissões técnicas – e a educação de jovens e adultos – destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria. Desta forma, tanto a Constituição de 1988, quanto a LDB, preveem que é a educação básica que constitui um direito público subjetivo do indivíduo.

Considerando o direito público subjetivo à educação básica, Barcellos (2000) aponta que o texto constitucional prevê, inclusive, consequências jurídicas em caso de violação deste direito: a responsabilização da autoridade pública pelo não oferecimento da educação básica ou sua oferta irregular, conforme seu art. 208, § 2º; e a intervenção da União nos estados, Distrito Federal e municípios, em caso de inobservância da aplicação do mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante seu art. 34, VII, e seu art. 35, III: isso se dá porque, segundo a autora, a educação básica compõe o chamado mínimo existencial do núcleo do fundamento da dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2011).

Já a LDB garante que qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, podem acionar o poder público para o pleno gozo deste direito. Assim, conclui-se que o dever de educar do Estado brasileiro se dá, prioritariamente, pela oferta obrigatória e gratuita da educação básica, constituindo esta um direito público subjetivo.

A Constituição de 1988, conforme discutido na seção anterior, prevê sistemas de ensino organizados em regime de colaboração entre os entes federativos,

seguindo a inteligência do art. 23 do texto constitucional que diz ser de competência comum destes entes proporcionarem meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Desta forma, a educação básica, como direito público subjetivo e de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, implica na responsabilização conjunta, conforme aponta Cury (2002, p. 198):

A educação básica – como competência dos poderes públicos – em face da capacidade financeira e da capacidade de atendimento da demanda e da realização da educação como direito social, implica a responsabilização conjunta da União, dos estados e dos municípios. (CURY, 2002, p. 198)

Cabe destacar que, conforme já mencionado, a Constituição de 1988 prevê a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação infantil e a dos estados e do Distrito Federal resta a cargo do ensino fundamental e médio. A LDB, no entanto, fixa como atribuição dos estados a de oferecer, com prioridade, o ensino médio e assegurar o ensino fundamental. Já para os municípios, a LDB definiu como atribuição o oferecimento da educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, sendo permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição à manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse sentido, conclui-se que a LDB, ao definir as atribuições dos entes federativos quanto à educação básica – que é a que possui *status* de direito público subjetivo – a fez no sentido de ser a pré-escola e o ensino fundamental de atuação prioritária dos municípios e o ensino médio dos estados.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, que é o recorte do presente trabalho, há a Lei Estadual nº 4.528, de 28 de março de 2005, que prevê que o sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro é composto, dentre outras, de instituições de educação básica, criadas e mantidas pelo Poder Público Estadual. Há, ainda, o Plano Estadual de Educação – PEE-RJ, instituído pela Lei nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009, que, em seu Anexo Único, prevê como educação básica: a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio, a educação de jovens e adultos, a educação a distância e de tecnologias educacionais, a educação especial, a educação indígena, a educação afro-brasileira, as medidas socioeducativas e a educação prisional. Assim, uma vez que a Constituição de 1988 conferiu como direito público subjetivo apenas a educação básica, o presente trabalho se

restringirá aos órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro que oferecem este nível educacional de forma ampla à sociedade. Também é importante destacar que restarão fora do *corpus* de pesquisa do trabalho os órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro que oferecem a educação básica a apenas um público restrito e específico da sociedade fluminense, como, por exemplo, o Departamento Geral de Ações Socioeducativas, cuja oferta da educação básica é apenas para os adolescentes em medidas socioeducativas.

A presente seção tratou da educação básica enquanto direito público subjetivo, sendo certo que, como tal, a Constituição de 1988 garantiu que o não oferecimento da mesma ou, ainda, sua oferta de maneira irregular importa em responsabilização dos agentes públicos competentes. Com isso, o tema é importante para o presente trabalho, uma vez que a oferta irregular da educação básica, ou seja, o oferecimento da mesma em desconformidade ao texto constitucional, como a sua oferta sem a garantia de padrão de qualidade de ensino – tema que será debatido na próxima seção – pode ensejar não só a responsabilização do gestor público, mas, também, a busca por medidas judiciais cabíveis, a fim de garantir a plena prestação deste serviço público.

1.2.3 A Constituição de 1988 e o princípio da garantia de padrão de qualidade ao ensino

A Constituição de 1988 inova em outro ponto relativo à educação: em que pese suas antecessoras também reconhecerem alguns princípios que devem nortear o ensino ministrado, o atual texto constitucional acrescenta um novo: o de garantia de padrão de qualidade, conforme abaixo.

- Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 - III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
 - VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Conforme lição de Oliveira e Araújo (2005), o direito à educação abrange a garantia não só do acesso e da permanência no ensino básico, mas, também, a garantia de padrão de qualidade a esse ensino. Conclui-se, pois, que não basta apenas prover a educação, mas, sim, fazê-la com qualidade.

A LDB ratifica os termos do texto constitucional ao prever o princípio da qualidade de ensino e vai além: o art. 4º, IX, da LDB, com redação alterada pela Lei nº 14.333, de quatro de maio de 2022, define os padrões mínimos de qualidade de ensino de forma a relacioná-los aos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, *in verbis*:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...]

X – padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados; (BRASIL, 1996, grifo nosso)

Já o texto constitucional sofre a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, a fim de incluir o § 7º no art. 211, para explicar que o padrão mínimo de qualidade considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ); contudo, o CAQ ainda carece de melhor definição pelas normas legais. Em que pese a ausência de regulamentação específica, a estratégia 20.7 do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, indica que o CAQ deverá ser implementado como um parâmetro que levará em consideração investimentos de diversos tipos:

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; (BRASIL, 2014)

Ainda sobre a necessidade de se regulamentar o CAQ, é possível citar os trabalhos do Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação (CPACEB), realizados em 2019 e consolidados por Souza et al. (2021, p. 14), com o objetivo de “colaborar para a definição das matrizes de referência do CAQ, que deverá, por força do advento da Emenda Constitucional nº 108, ser regulamentado em lei complementar”. Embora o CAQ já esteja previsto como parâmetro em diversas leis e, inclusive, em nossa Carta Constitucional de 1988, a lei complementar necessária para sua regulamentação ainda não foi editada, tendo sido apenas publicada a Portaria nº 338, de maio de 2021, que homologou a Nota Técnica CGIME/DIRED nº 25/2020 do Ministério da Educação, com os estudos sobre a metodologia de aferição do CAQ, apresentados e discutidos pelo CPACEB, demonstrando que o CAQ está diretamente relacionado ao financiamento público da educação, sem, contudo, apresentar o que faz parte do mesmo. No mesmo sentido está o Parecer CNE/CEB Nº 3/2019 do Ministério da Educação, onde o parecerista verificou haver uma relação entre o valor financeiro e a precificação desse custo, sem, contudo, informar o que poderia estar incluso no cálculo, uma vez que isso deveria ser feito por meio de normas específicas ainda não editadas.

Como visto acima, a qualidade da educação na legislação brasileira se relaciona com o chamado Custo Aluno Qualidade (CAQ), porém, é importante refletir que um eventual custo específico por aluno, como é caso do CAQ, não deve ser levado em consideração de maneira isolada, ou seja, o fato de o custo por aluno ser elevado ou não, não garante, por si só, uma educação de qualidade. A esse respeito, Gomes (2005) explica que as pesquisas se dividem quanto ao impacto do custo por aluno na qualidade da educação; assim, embora haja uma tendência de que o melhor desempenho em vários indicadores educacionais se dê em escolas onde há um alto custo por aluno, o fato de haver mais dinheiro empregado não significa necessariamente que ele seja aplicado de forma apropriada, isto é, que esse dinheiro seja utilizado em insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Para Gomes (2005), é necessário, primeiramente, que a alocação de recursos se dê com o intuito de atender aos objetivos educacionais. Desta forma, é possível inferir que os gastos em educação devem ser feitos a fim de melhorar sua efetividade e não que eles apenas sejam realizados em grandes quantidades. Por tal razão, torna-se relevante o presente trabalho: uma vez que já há um alto valor

financeiro empregado na educação, cabe, portanto, a investigação quanto ao perfil desses gastos.

Considerando o cenário atual sobre a educação, Oliveira e Araújo (2005) afirmam que a legislação brasileira incorporou o conceito de qualidade do ensino, porém, ainda não conseguiu precisar razoavelmente em que consistiria isso ou quais elementos integrariam o padrão de qualidade do ensino, sendo certo, inclusive, segundo os autores, que esse contexto dificulta o acionamento da justiça, no caso de oferta de ensino com má qualidade. É o que se infere do panorama atual brasileiro, onde é possível verificar diversas disposições constitucionais, legais e infralegais acerca da necessidade de garantir qualidade de ensino com padrões mínimos, sem, contudo, haver consenso quanto à definição do que seria essa qualidade. É, por exemplo, o que ocorre com o próprio texto constitucional em seu art. 211, § 4º, que prevê que, na organização de seus sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar, dentre outras coisas, a qualidade do ensino obrigatório. No mesmo sentido está o Plano Nacional de Educação (PNE), que, segundo previsão do art. 214, III, da Constituição de 1988, deverá definir diretrizes, objetivos e metas que levem à melhoria da qualidade do ensino. Inclusive, dentre as metas contidas no PNE, há a meta 7, que prevê o fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades. Outro exemplo de legislação que versa sobre a qualidade da educação é a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): em seu art. 49, há a previsão de que os entes federados deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. Como visto, diversos são os dispositivos que preveem a necessidade de um ensino de qualidade, contudo, não há, até o presente momento, qualquer regulamentação sobre o termo.

Desta forma, uma vez que não há exatidão sobre o que é o padrão de qualidade do ensino, tampouco lei que o regulamente, bem como o que faz parte do chamado Custo Aluno Qualidade (CAQ), é plausível supor apenas que, com base na legislação atual, a qualidade do ensino terá como referência o CAQ dos insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, adequados à idade e às necessidades específicas de cada

estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados. Porém, questões como “o que é qualidade no âmbito da educação?” e “quais insumos são indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem?” ainda permanecem em aberto, cabendo à literatura especializada o debate sobre o tema.

A presente seção abordou a inovação trazida pela Constituição de 1988 sobre a garantia de padrão de qualidade de ensino, que ainda carece de regulamentação. No âmbito do presente trabalho, é necessário destacar que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro ratifica os termos da Constituição de 1988, quando aquela, em seu art. 307, VII, também garante o padrão de qualidade como princípio da educação. A Lei Estadual nº 4528, de 28 de março de 2005, também prevê tal princípio e, ainda, indica, como diretriz do Plano Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro, a melhoria da qualidade do ensino. Considerando a importância dedicada à qualidade da educação, é necessário verificar se as contratações realizadas pelos órgãos e entidades que compõem o sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro cumprem com o disposto na legislação e nas normas infralegais.

1.2.4 A qualidade da educação e os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem

Dourado et al (2007, p.7) explicam que a “análise da qualidade da educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícita múltiplas significações”. Carreira e Pinto (2007) entendem que o conceito de qualidade em educação é histórico e se dá em consonância às demandas sociais; no mesmo sentido, Dourado e Oliveira (2009) ressaltam que a qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço e se vincula às demandas sociais de um determinado período histórico.

Mostrando as diferentes acepções que o termo “qualidade da educação” possuiu ao longo do tempo, Carreira e Pinto (2007) aduzem que, inicialmente, em decorrência das primeiras previsões constitucionais de vinculação de parte da receita de impostos em educação, as escolas brasileiras se expandiram, gerando um debate entre qualidade e quantidade, com a ideia de que a qualidade estaria

associada ao maior número de escolas. Os autores seguem aduzindo que, nos anos 80, iniciou-se o debate entre o acesso ao ensino e a permanência do aluno na escola, começando, assim, a surgir os chamados indicadores de qualidade em educação, fomentando a ideia de qualidade associada à permanência do aluno na escola e ao seu correto fluxo escolar. Já na década de 90, os autores afirmam que o Brasil passa a experimentar as políticas de ajustes econômicos e a chamada Nova Administração Pública, atrelando-se, assim, o conceito de qualidade da educação à eficiência, com a presença de cálculos baseados em custos e com foco no retorno financeiro. Também observando os significados de qualidade da educação ao longo do tempo, Oliveira e Araújo (2005) demonstram que há três significados distintos de qualidade em educação: o primeiro referente à oferta de ensino em larga escala; o segundo relativo ao progresso ou não do aluno pelos anos escolares, ou seja, sua permanência na escola; e o terceiro alusivo à aferição do desempenho dos alunos, notadamente quanto à capacidade cognitiva dos estudantes.

Sobre as diversas perspectivas que o termo “qualidade da educação” possui, Gusmão (2013) se ampara em diferentes autores e obras para concluir que há cinco enfoques principais na construção da noção de qualidade da educação: o primeiro enfoque está relacionado à expansão da escolarização, o que a autora chama, inclusive, de qualidade como medida política; o segundo enfoque é o da qualidade da educação baseado nos resultados das provas em larga escala, ou seja, dos testes padronizados; o terceiro enfoque é o da qualidade da educação através de uma perspectiva economicista, pautada pela eficiência dos recursos e pelo bom gerenciamento; o quarto enfoque versa sobre a qualidade da educação pautada pela diversidade como contraponto para a questão da desigualdade educacional; e o quinto enfoque é o de que a qualidade da educação se traduz pela transformação do modelo vigente, ou seja, não basta melhorar a educação, deve-se reestruturá-la.

Conforme visto acima, o termo qualidade da educação possui diferentes acepções; assim, traz-se ao debate a lição de Anísio Teixeira, grande idealizador das mudanças ocorridas na educação pública brasileira no século XX. Teixeira (1954) defende que a educação de qualidade não deve se voltar apenas para uma formação humanística, própria das elites; mas, sim, ser uma forma de atender às demandas da sociedade e, seguindo os ensinamentos de Dewey, de retificar os defeitos dela. Isso porque Dewey (1979) entende que a educação de qualidade é progressista e transforma a sociedade para o futuro, através da experiência, não

sendo meramente a passagem de conteúdos de diferentes matérias, como matemática, geografia e línguas. Desta forma, para Teixeira (1956), a educação de qualidade deve ser transformadora e formar hábitos e atitudes indispensáveis ao cidadão de uma democracia, se fazendo prática e ativa, ensinando o aluno a ganhar a vida, a trabalhar e a participar inteligente e adequadamente da sociedade. É possível inferir, assim, que a ideia de educação de qualidade presente em Anísio Teixeira é verificada no art. 205 da Constituição de 1988, que prevê que a educação visa “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Também é possível compreender a qualidade da educação, através da gestão democrática do ensino público, princípio previsto no art. 206, VI, da Constituição de 1988. Dourado e Oliveira (2009) afirmam que os processos marcados por uma maior participação de professores, alunos, pais e funcionários fortalecem a escola, nesse sentido, o engajamento ativo da comunidade escolar, especialmente no processo de ensino-aprendizagem, é fundamental para a melhoria da qualidade da escola. Sobre a qualidade da educação e a gestão democrática, Cabrito (2009) afirma que essa qualidade pode ser auferida, por exemplo, através do número de assembleias escolares realizadas ou da participação de professores, alunos, encarregados de educação, pessoal não docente, autarquias e forças vivas do local nessas assembleias. Anísio Teixeira (1956) também defende a gestão democrática na escola, ao vislumbrar a necessidade de conselho escolar local. Percebe-se, pois, que a literatura indica que a gestão democrática, ao promover a participação de vários agentes da educação, também contribui para a qualidade do ensino.

Diante do exposto, é possível perceber que a qualidade da educação possui diversas interpretações, incluindo acesso, permanência, desempenho escolar, formação para o trabalho, participação na sociedade, gestão democrática de ensino, dentre outras. Adams et al (2012) aduzem que diversos organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) vêm empregando esforços no sentido de listar características que possam representar a qualidade na educação ou sugerir ações necessárias para construir sistemas educacionais efetivos, sendo certo que tal lista incluiria, por exemplo: professores capacitados; currículo escolar adequado; materiais adequados de

ensino-aprendizagem; uso de linguagem adequada; promoção da participação da comunidade na escola; dentre outros indicativos da qualidade da educação para além apenas do acesso em larga escala. Nesse sentido, a própria UNESCO relata em seu sítio eletrônico que estudos apontam que, mesmo completando o ciclo educacional, muitos alunos não conseguem obter as habilidades esperadas devido à baixa qualidade da educação, razão pela qual a Organização, através de sua agenda “Educação 2030”, promoveu o Fórum Mundial de Educação 2015, culminando com a Declaração de Incheon (UNESCO, 2015), que assegura a educação inclusiva e equitativa de qualidade para todos. A Declaração não só se compromete com uma educação de qualidade, como também admite que, para tal, deverá ocorrer o reforço dos insumos e processos; ou seja, a qualidade da educação está intimamente ligada aos insumos e processos de aprendizagem.

Dourado et al (2007) reforçam tal apontamento ao afirmarem que tanto a UNESCO quanto a OCDE utilizam, como paradigma para a qualidade da educação, a relação insumos-processos-resultados, sendo certo que tal fato se dá porque a qualidade da educação não pode ser compreendida apenas pela variedade e quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, porém, tampouco pode se dar sem tais insumos. No mesmo sentido, Pinto (2006, p. 211) afirma que há um consenso de que a qualidade do ensino está intrinsecamente relacionada ao processo de ensino-aprendizagem e à qualidade dos insumos utilizados nesse processo:

[...] o que é um ensino de qualidade? O consenso que se estabeleceu é que a qualidade do ensino, em um sistema de educação de massa, está associada à qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem e que a qualidade desses processos está associada à qualidade dos insumos (recursos físicos e de pessoal) neles utilizados. Em outras palavras, a ideia central é que a garantia de insumos adequados é condição necessária (embora possa não ser suficiente) para a qualidade do ensino. (PINTO, 2006, p. 211, grifo nosso)

Desta forma, é necessário entender quais insumos impactam a qualidade da educação, eis que indispensáveis a ela. Nesse sentido, Pinto (2006) aduz que, em torno do debate acerca de quais insumos garantem a qualidade da educação ou como medi-la, diversas pesquisas foram realizadas, notadamente nos Estados Unidos, de onde se disseminou, primeiramente, a ideia de que o referencial de qualidade de um dado sistema de ensino seria, tão somente, o desempenho dos alunos em testes padronizados. Entretanto, o autor aponta que, em que pese tais

testes serem de extrema importância, seus resultados são fortemente impactados pelo nível socioeconômico dos alunos, portanto, tais testes precisam ser incluídos em um sistema mais amplo de avaliação. Oliveira e Araújo (2005) também defendem que os testes padronizados, embora necessários, são insuficientes para a melhoria da qualidade de ensino, pois a observação de outros indicadores seria necessária para a aferição da qualidade da educação, incluindo aqueles que analisariam, por exemplo, os impactos que os insumos educacionais têm sobre a aprendizagem dos alunos, sendo certo ainda não haver tais indicadores.

Acerca dos insumos educacionais, Alves (2012) aponta que diversos estudos realizados desde os anos 50 em diferentes países corroboram três tipos de fatores que influenciam os resultados educacionais: os recursos escolares propriamente ditos, como professores, prédios, materiais didáticos, equipamentos, etc; o envolvimento e a condição socioeconômica e cultural da família dos alunos; e os fatores pessoais dos alunos, como aptidão, motivação, etc. Considerando esses três fatores discutidos por Alves (2012), Waltenberg (2006) afirma que os insumos educacionais podem ser de ordem monetária, ou seja, aqueles insumos passíveis de serem comprados ou contratados pelo gestor escolar, ou de ordem não monetária, isto é, aqueles que não podem ser comprados pelo gestor escolar, como os esforços individuais dos alunos e o papel da família e da comunidade escolar na educação. Assim, Alves (2012) afirma que os insumos monetários são aqueles medidos e adquiridos via alocação de recursos, podendo, portanto, o Estado intervir diretamente por meio de sua política de financiamento da educação.

Inúmeras são as discussões sobre a relação entre os insumos monetários e o desempenho dos alunos, especialmente após a publicação do Relatório Coleman de 1966, que, segundo Waltenberg (2006), identificou que o desempenho escolar do aluno depende fortemente de sua origem socioeconômica e de seu contexto escolar. Contudo, Waltenberg (2002, p. 46) reitera que diversas pesquisas indicam que, embora não haja uma relação mecânica entre insumos monetários e o desempenho dos alunos, uma vez que também é necessário observar os insumos não monetários; “as evidências sugerem que boa parte das escolas não é economicamente eficiente na transformação dos recursos monetários em produtos”, ou seja, as escolas não conseguem trazer resultados satisfatórios e, em última análise, adquirir insumos de qualidade. É possível, portanto, presumir que, embora os insumos monetários não sejam a única forma de influenciar o processo de

ensino-aprendizagem dos alunos, eis que existem, como já citado, os insumos de ordem não monetária; também é necessário observar que as pesquisas indicam a ineficiência na alocação de tais recursos. Diante do cenário em que os insumos de ordem monetária influenciam o processo de ensino-aprendizagem, mas que são, por outro lado, utilizados de forma ineficaz, é necessário discutir com o que gastam as escolas, especialmente sob o olhar dos insumos monetários, considerando que são estes os que o Estado pode e deve intervir diretamente, notadamente através do financiamento público da educação. O debate se faz importante com o intuito de que o Poder Público adquira insumos monetários que realmente possam impactar a qualidade da educação.

Considerando não haver consenso sobre quais insumos monetários impactam diretamente o desempenho dos alunos e, desta forma, a qualidade do ensino, é necessário recorrer às pesquisas na área. O Banco Mundial (1996), por exemplo, demonstrou que seus empréstimos na área da educação, a fim de aprimorar sua qualidade, estavam modificando-se, no sentido de financiar menos obras e gastos com mobiliário, veículos e equipes administrativa e mais livros de texto, materiais didáticos, capacitação de professores, equipes de laboratório, avaliações da aprendizagem, sistemas de exames, dentre outros. Teixeira (1953) defende que os insumos de ordem monetária devem ser divididos proporcionalmente entre: pagamento ao magistério; material didático e conservação de prédios; construção ou ampliação de prédios; e administração escolar – cabendo a última categoria citada o equivalente a apenas 5% do total de recursos.

Alves (2012), trazendo conceitos da contabilidade de custos, indica que os custos diretos em educação são aqueles incorridos dentro das unidades escolares, como salários dos professores, aquisição de mobiliário escolar, reforma das salas de aula, enquanto os chamados custos indiretos em educação seriam aqueles relacionados à administração do sistema educacional. Paro (1982), em seu estudo acerca do custo do ensino público em São Paulo, se ateuve apenas aos custos efetuados diretamente no âmbito da unidade escolar, excluindo-se, assim, aqueles chamados de custos indiretos de despesas de administração do sistema, isto é, aqueles que não atendem à unidade escolar diretamente. Também indicando a importância de que os gastos em educação se atenham aos insumos indispensáveis ao ensino, Teixeira (1956) aponta que a manutenção de um sistema nacional de educação pública e gratuita representa um considerável esforço econômico, razão

pela qual não seria possível conceber desperdícios e quaisquer gastos supérfluos ou evitáveis.

Como o presente trabalho não pretende discutir a classificação de custos, tampouco a contabilidade de custos em si, ele entenderá que custos, despesas e gastos são sinônimos, considerando que os mesmos são, segundo Alves (2012), frequentemente utilizados desta forma. Assim, é possível relacionar os insumos monetários diretamente utilizados na unidade escolar como os mais propícios a impactar o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem dos alunos. Neste sentido está a lição de Machado (2007) que, ao criticar que a busca pela melhoria da qualidade do ensino raramente considera a escola como unidade fundamental, afirma: “a unidade escolar é que deveria estar no centro das atenções” (MACHADO, 2007, p. 285).

Desta forma, tendo em vista o acima exposto, os custos diretamente relacionados à unidade escolar serão os insumos monetários que o presente trabalho considerará como indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, portanto, capazes de proporcionar uma educação de qualidade, à luz da Constituição de 1988 e das normas legais. Cabe, inclusive, reforçar que, associando despesas diretamente relacionadas à sala de aula ao padrão de qualidade de ensino, a LDB sofreu alteração em sua redação, através da Lei nº 14.333, de quatro de maio de 2022, para especificar que os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem devem ser adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante e incluem a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados.

Traz-se, por fim, a lição de Gadotti (2013) de que a qualidade da educação significa a capacidade de melhorar a vida das pessoas, ou seja, a educação de qualidade está diretamente ligada ao chamado bem-viver da comunidade, não podendo, portanto, a educação ser considerada de boa qualidade se a qualidade do professor, do aluno ou da comunidade for ruim. Desta forma, é plausível supor que tampouco poderá haver qualidade na educação se os gastos educacionais não versarem primordialmente sobre os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

A presente seção abordou a temática da qualidade da educação e dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Considerando que o texto constitucional entendeu que estes são os insumos que impactam a qualidade

do ensino, o presente trabalho versará sobre o perfil das contratações realizadas por órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro, através deste prisma. Destaca-se, também, que, para o presente trabalho, serão considerados os gastos diretamente relacionados à unidade escolar, ou seja, à sala de aula, como aqueles indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, enquanto os gastos indiretamente relacionados à unidade escolar, ou seja, aqueles que se destinam à manutenção das atividades meramente administrativas do sistema educacional serão considerados como insuficientes para impactar a qualidade da educação fluminense, eis que não carregam o caráter de indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem.

2.1 Despesas Públicas em Educação

2.1.1 A previsão constitucional de aplicação mínima da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino

Conforme já mencionado neste trabalho, a Constituição de 1934 foi a primeira a fixar a aplicação de receitas de impostos na educação, passando tal previsão por diferentes cartas constitucionais, até chegar-se à Constituição de 1988 que assim aduz:

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)

Observa-se, portanto, que o legislador constitucional fixou um patamar para a aplicação da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, ou seja, na educação, sendo o de 18%, no mínimo, para a União e o de 25%, no mínimo, para os estados, o Distrito Federal e os municípios – os percentuais citados são constantemente chamados de índices constitucionais em educação. A fim de atender ao comando do constituinte originário, cabe, primeiramente, trazer o conceito de receita pública que, segundo Carneiro (2020), é a entrada ou o ingresso

definitivo de dinheiro nos cofres públicos, utilizado pelo Estado para arcar com suas despesas, a fim de promover o interesse público. Mais especificamente, Leite (2020) aduz que as receitas públicas integram o patrimônio público sem que haja a necessidade de devolvê-las em espécie, podendo, portanto, serem utilizadas para custear as despesas públicas. Desta forma, conclui-se que as receitas públicas de impostos são as entradas definitivas dos valores arrecadados pelo Estado a esse título, através dos impostos pagos pelos contribuintes, com o intuito de arcar com as despesas públicas e, assim, promover as políticas necessárias em prol do interesse público.

Considerando o acima exposto, temos que a receita pública permite a realização das despesas do Estado; desta forma é necessário destacar que, conforme Carneiro (2020), as despesas públicas correspondem aos gastos que o Estado realiza para atender ao interesse coletivo. A concepção de Jardim (2019) acerca das despesas públicas complementa a de Carneiro ao afirmar que a despesa pública é todo o dispêndio que está previsto no orçamento. Desta forma, considerando o até aqui explanado, observa-se que, quando o constituinte, no art. 212 da Constituição de 1988, obriga uma aplicação mínima das receitas públicas de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, ou seja, na educação; ele, em outras palavras, obriga que os entes federados apliquem tal percentual nas despesas públicas necessárias para a oferta da educação à sociedade, sendo certo que tal dispêndio deverá correr através do orçamento público. No mesmo sentido está a lição de Oliveira e Ferreira (2017, p. 184) que afirmam, inclusive, que as receitas públicas são necessárias para que o Estado possa garantir a ordem e o bem-estar social:

Para atingir os seus fins, notadamente a garantia da ordem e do bem-estar social, o Estado precisa de recursos financeiros para implementar políticas públicas essenciais ao povo, os quais demandam correta e adequada aplicação, sob pena de se verem frustrados os próprios objetivos estatais. Para tanto, a atividade financeira do Estado desenvolve-se com base no instrumento fundamental do orçamento público [...] (OLIVEIRA E FERREIRA, 2017, p. 184)

Percebe-se, portanto, que o orçamento público é peça fundamental para a concretização da previsão constitucional da aplicação mínima da receita de impostos em educação.

Cabe destacar que o constituinte previu a aplicação dos recursos na chamada “manutenção e desenvolvimento do ensino”, cabendo à LDB não só ratificar os

termos da Constituição de 1988, como também elencar, em seus arts. 70 e 71, quais despesas seriam ou não consideradas como relativas à manutenção e ao desenvolvimento de ensino, a saber:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996)

Pelo acima exposto, observa-se que o legislador infraconstitucional entendeu que diversas despesas integram o rol daquelas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo, portanto, vastas as possibilidades para o gestor público. Contudo, embora não haja consenso sobre o que exatamente compõe cada despesa elencada na lei, é possível presumir, conforme aponta Silva (2016), que são despesas focadas no aluno e na unidade escolar. Sena (2002) entende que a expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” possui sentido técnico e não se confunde com “educação em geral” ou “educação e cultura”.

Segundo o Manual de Orientação para o Usuário do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) do Ministério da Educação (BRASIL, 2018), as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino são quaisquer ações, com foco na escola e no aluno, que visem ao alcance dos objetivos básicos da educação nacional, incluindo a oferta de uma educação de qualidade:

As “Ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE” são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional: educação de qualidade para todos, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis. Para melhor compreensão, é importante destacar que a Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, pressupõe que o sistema educacional coloque o foco da educação na escola e no aluno, daí a necessidade de vinculação necessária dos recursos financeiros a estes objetivos básicos e as competências de cada ente governamental. (BRASIL, 2018, grifo nosso)

Conforme se observa do Manual de Orientação para o Usuário do SIOPE, embora haja previsão de que o foco do sistema educacional seja na escola e no aluno, as despesas que custearão as ações da chamada “manutenção e desenvolvimento do ensino” não possuem exata definição, tendo natureza mais generalista, eis que poderão ser quaisquer despesas que visem ao alcance dos objetivos básicos da educação nacional. Por tal razão, Sena (2002) aponta que é difícil entender o que compõe a expressão, “manutenção e desenvolvimento do ensino”, uma vez que a própria definição possui diferentes entendimentos, inclusive entre os Tribunais de Contas. Desta forma, considerando não haver exata definição, o presente trabalho entenderá, como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas diretamente relacionadas à unidade escolar.

A presente seção abordou a previsão constitucional de aplicação mínima anual da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino, isto é, em educação. Também trouxe o debate acerca do que poderia ser considerado como despesas na manutenção e no desenvolvimento do ensino, sendo certo que não há exatidão acerca do que são exatamente estas despesas. Assim, a seção explica que o presente trabalho entenderá, como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas diretamente alusivas à unidade escolar, ou seja, à sala de aula.

2.1.2 Orçamento público e educação

O índice de aplicação de recursos em educação previsto na Constituição de 1988 se traduz, na prática, através do orçamento público; nesse sentido, Mendonça (2010) aduz que os direitos constitucionalmente previstos de pouco valerão se os recursos públicos destinados a assegurar sua efetividade não forem primeiramente previstos no orçamento público. Mas o que é orçamento público? Torres (2014) aponta que se trata de instrumento da atividade estatal e conjunto de normas jurídicas, cujas finalidades são, além de autorizar as despesas e estimar as respectivas receitas, concretizar direitos fundamentais e instituir e perseguir metas, diretrizes, objetivos, programas ou políticas públicas. Já para Baudhuin (1968), orçamento é um ato legislativo com as receitas e despesas previstas por um período determinado, que deverão nortear o Poder Executivo e a Administração. Esta última definição, contudo, está atrelada ao que Giacomoni (2017) chama de orçamento tradicional e Silva (1973) aponta como mera relação de receitas e despesas com caráter político, contábil e financeiro, cujo foco é o controle político da atividade estatal. De forma mais moderna, Giacomoni (2017) entende que o orçamento público vai além e tem como função ser um instrumento de administração, integrando o processo de planejamento. No mesmo sentido, Silva (1973) aponta o orçamento público como instrumento de política fiscal e econômica, objetivando ao desenvolvimento estatal, razão pela qual o autor utiliza o termo “orçamento-programa”. Portanto, é possível inferir que o orçamento público instrumentaliza o planejamento da Administração Pública e concretiza direitos, metas, objetivos e políticas públicas.

Quanto às atribuições do orçamento público, traz-se a lição de Musgrave e Musgrave (1989) que observam três funções para os que os autores chamam de política fiscal e orçamentária: a função distributiva, a função estabilizadora e a função alocativa. Para os autores, a função distributiva está relacionada aos ajustes na distribuição de renda e riqueza, a fim de garantir o que a sociedade considera como justo; a função estabilizadora está ligada à regulação e estabilização da atividade econômica, como a manutenção de altos índices de emprego, estabilidade na política de preços, razoável grau de crescimento econômico, etc; e a função alocativa tem como objetivo prover as necessidades públicas, estando relacionada

às escolhas públicas. Desta forma, é possível concluir que, quanto à educação, o orçamento público exerce a função alocativa, reservando valores a serem aplicados na área – inclusive com previsões e obrigações constitucionais – com o intuito de prover sua necessidade social.

Conforme visto acima, no Brasil, o índice constitucional em educação se dá através do orçamento público, que, segundo previsão da Constituição de 1988, se dará através de três peças, estabelecidas mediante leis de iniciativa do Poder Executivo: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo certo que, cada ente federativo terá suas próprias peças orçamentárias.

Reiterando o conceito de orçamento-programa que, segundo Giacomoni (2017), é um elo entre o planejamento e as funções executivas do Estado, uma vez que ele aloca recursos de forma a concretizar objetivos e metas estatais; o sistema orçamentário brasileiro adotou o Plano Plurianual (PPA) que, na forma do art. 165, § 1º, da Constituição de 1988, estabelece, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). Torres (2011) afirma que o PPA tem por objetivo estabelecer os programas e as metas de governo em longo prazo, eis que ele tem a vigência de quatro anos, planejando de forma conjuntural o desenvolvimento econômico e o equilíbrio entre as regiões do país. O PPA 2020-2023, que é o atualmente vigente no governo federal, instituído pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, tem, como uma de suas diretrizes, a dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho.

As diretrizes orçamentárias, segundo a Constituição de 1988, são instituídas por lei e compreendem as metas, prioridades e diretrizes, conforme seu art. 165, § 2º, com redação atualizada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988)

Torres (2011) afirma que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) orienta a futura elaboração da lei orçamentária anual e serve como um plano prévio, contendo

metas e prioridades da administração pública, fundado em considerações econômicas e sociais.

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê receitas e fixa despesas e deverá conter, segundo o art. 165, § 5º, Constituição de 1988:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

Carneiro (2020) aduz que é a LOA que programa ano a ano o orçamento fiscal, através de dotação orçamentária, após análise da estimativa de receita para a realização das despesas necessárias; assim, o objetivo da LOA é implementar as metas e as prioridades dadas pela LDO. Desta forma, é através da LOA que podemos observar a previsão de despesas em educação na forma prevista na Constituição de 1988.

Como já citado neste trabalho, o Estado do Rio de Janeiro, por imperiosa previsão do art. 212 da Constituição de 1988, deve aplicar um mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O art. 314 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro vai além ao prever o patamar anual nunca menor do que o de 35% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, incluídos os percentuais referentes à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), de 6%, e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), de 2%. Contudo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 780-7/600, de 1992, declarou que tal artigo encontra-se com sua eficácia suspensa; assim, atualmente, o Estado do Rio de Janeiro deve aplicar 25% dos recursos em educação.

No presente momento, o Estado do Rio de Janeiro está sob a vigência do PPA 2020-2023, instituído pela Lei Estadual nº 8.730, de 24 de janeiro de 2020, onde restam estabelecidos os programas em que o Estado do Rio de Janeiro focará suas ações e, conseqüentemente, suas despesas, para os anos de 2020 a 2023. O texto do PPA traz o programa chamado “educação básica”, contando com diversas

ações e objetivos, incluindo ações de fortalecimento da educação básica e finalidades e objetivos específicos, como o de oferecer uma educação básica de qualidade. O citado instrumento ainda traz um breve panorama social do Estado, onde afirma que “em relação ao desempenho escolar, o Estado do Rio de Janeiro não conseguiu atingir as metas estabelecidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nas últimas três edições” (RIO DE JANEIRO, 2020). Desta forma, é possível inferir que o Estado conjectura que, através das ações previstas no programa "educação básica", poderá melhorar os indicadores em educação.

A LDO para o exercício financeiro de 2022 no Estado do Rio de Janeiro, instituída pela Lei Estadual nº 9.368, de 20 de julho de 2022, detalha, em seu anexo de metas e prioridades, o programa “educação básica”, e as ações a ele inerentes, como “aprimoramento e efetividade do ensino público”, “correção do fluxo escolar”, “fortalecimento da educação básica”, dentre outras. É na LDO que é possível verificar as prioridades e as metas de cada ação do Estado, como, por exemplo, no caso da educação, onde há a meta de aumento de vagas oferecidas, dentro da ação de “fortalecimento da educação básica”.

Por fim, a LOA atualmente vigente no Estado do Rio de Janeiro, instituída pela Lei nº 9.550, de 12 janeiro de 2022, que estima receitas e fixa despesas para o exercício financeiro em questão, detalha ainda mais os gastos em educação. Primeiramente, cabe esclarecer que as despesas do Estado do Rio de Janeiro são separadas por funções, como saúde, trabalho, educação, dentre outras, apresentando um valor total de despesas em cada uma destas funções. Destaca-se, ainda, que cada função recebe um número, sendo certo que a função “educação” possui o número 12 e compreende todas as ações pertinentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, na forma prevista na Constituição de 1988. Dentro da função específica de educação, a LOA demonstra o total de receitas e despesas, sendo certo que o total dessas despesas deverá representar, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos de todo o Estado do Rio de Janeiro. Ou seja, através da LOA do Estado do Rio de Janeiro, é possível inferir que toda e qualquer despesa que corre através da função educação, representada, na prática, pelo número 12, compõe o chamado índice constitucional em educação, isto é, os 25% da receita de impostos.

Ainda, a LOA apresenta um detalhamento, onde é possível observar um demonstrativo de despesas por programas em cada um dos diversos órgãos e

entidades estaduais e quais deles integram cada uma das funções de governo; desta forma, observa-se que sete órgãos e entidades exercem a função educação no Estado do Rio de Janeiro, sendo certo que as despesas dessas instituições constantes da LOA compõem o índice constitucional em educação, são elas: Secretaria de Estado de Educação, Departamento Geral de Ações Socioeducativas, Fundação de Apoio à Escola Técnica, Fundação Centro de Ciências e de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro, Centro Universitário Estadual da Zona Oeste, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro e Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, cabe destacar as lições de Barcellos (2005) e Oliveira e Ferreira (2017) de que as escolhas em matéria de gastos públicos não podem ficar reservadas à mera deliberação política, uma vez que recebem importante incidência de normas e princípios jurídicos constitucionais; ou seja, os recursos públicos precisam garantir a tutela dos direitos fundamentais – o que será objeto de debate na próxima seção.

A presente seção demonstrou que a aplicação mínima em educação se concretiza pelo orçamento público, por meio das seguintes leis: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Ainda, foi demonstrado como se dá o orçamento público no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, especificamente na função “educação”, dada pelo número 12. Desta forma, foi possível entender que, no Estado do Rio de Janeiro, as despesas das sete instituições acima listadas compõem o índice constitucional em educação, que deverá ser equivalente, no caso do presente trabalho, a 25% da receita proveniente de impostos de todo o Estado.

2.1.3 A alocação de recursos públicos em educação

Conforme observado no capítulo anterior, de acordo com Musgrave e Musgrave (1989), uma das funções da política fiscal e orçamentária é a alocativa, que considera que determinados bens e serviços não são oferecidos pela iniciativa privada ou são oferecidos de maneira insuficiente à demanda da sociedade; por tal razão, cabe ao orçamento público alocar recursos na área em questão, a fim de que o Estado possa assumir a oferta desses bens e serviços à sociedade. A função

alocativa, portanto, supre uma deficiência do mercado e pode ser considerada, conforme Silva et al. (2012), um dos principais pontos de discussão na determinação da política do setor público, eis que é a função alocativa que permite que recursos sejam destinados às áreas específicas do Estado, como saúde e educação.

E como o orçamento aloca recursos públicos para uma área específica? Segundo Valle (2018), a nossa Constituição permite que o administrador formule as políticas públicas que pretende pôr em curso, estimando as despesas necessárias para tal, através do orçamento público que é, posteriormente, por ele executado. Oliveira e Ferreira (2017, p. 187) apontam que é o orçamento público que possibilita a alocação de recursos para a concretização de políticas públicas essenciais, sendo certo que ele garante, inclusive, a própria tutela dos direitos fundamentais, como é o caso da educação:

Ora, se os cidadãos, com seus recursos vertidos para o sistema, financiam a atividade estatal, é mais do que obrigação do Estado, portanto, que a contrapartida seja ofertada com a concretização de políticas públicas essenciais ao povo, fazendo-se o uso responsável dos recursos públicos por meio da adequada gestão orçamentária. Dessa forma, o dinheiro que sai do povo é aplicado pelos seus representantes e deve voltar por meio dos serviços públicos e investimentos sociais, com fins, em última instância, à tutela dos direitos fundamentais, os quais, vale recordar, gozam de atual hierarquia constitucional e situam-se em status elevado na ordem jurídica, a ponto de vincular o poder público às diretrizes neles contidas. (OLIVEIRA E FERREIRA, 2017, p. 187)

Desse modo, é possível concluir que as políticas públicas são fruto da função alocativa do Estado. Rhodes (1997) entende políticas públicas como as atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos e Dye (1984) define políticas públicas como aquilo que o governo decide fazer ou não em determinada área. Relacionando as políticas públicas aos direitos previstos nas normas jurídicas, Comparato (1998, p. 45) entende que as políticas públicas são um “conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado” e Bucci (1997) explica que o fundamento mediato das políticas públicas é a existência dos direitos sociais, dentre eles o direito à educação, e as define como os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados em um espaço de tempo certo.

Holmes e Sunstein (1999) argumentam que os direitos previstos possuem um custo e dependem de suporte financeiro do Estado. Embora a visão dos autores seja muitas vezes criticada, é necessário ressaltar que, de fato, o orçamento público

aloca recursos financeiros a serem gastos em uma determinada área, ou seja, nas políticas públicas necessárias para que os fins do Estado sejam alcançados e os direitos previstos sejam assegurados. Nesse sentido está a lição de Barcellos (2005, p 91), que explica:

(i) a Constituição estabelece como um de seus fins essenciais à promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem o gasto de dinheiro público; (iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos. (BARCELLOS, 2005, p. 91)

Observando o acima exposto e falando especificamente da educação, conclui-se que ela é um direito fundamental, concretizado por meio de políticas públicas que envolvem o dispêndio de recursos financeiros, que deverão estar previstos nas normas infraconstitucionais em matéria orçamentária. Assim, tomando como base o Estado do Rio de Janeiro, em sua LOA de 2022, é possível observar diferentes programas e ações que concorrem para a realização das políticas públicas em educação. A Secretaria de Estado de Educação possui, através da LOA 2022, os seguintes programas para educação básica, que é o foco do presente trabalho:

Quadro 3 – Programas de trabalho em educação básica da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro para a LOA de 2022.

12.368 Educação Básica	
Código	Programa
12.368.0002.2299	Gestão Administrativa: Serviços de Utilidade Pública em Unidade Escolar
12.368.0435.2179	Modernização Tecnológica: Aperfeiçoamento e Manutenção de TI
12.368.0441.2028	Infraestrutura das Unidades Educacionais: Autonomia Financeira de
12.368.0441.2033	Infraestrutura das Unidades Educacionais: Apoio Suplementar a Educação
12.368.0441.2192	Infraestrutura das Unidades Educacionais: Apoio aos Serviços
12.368.0441.2229	Infraestrutura das Unidades Educacionais: Oferta de Transporte Escolar
12.368.0443.1052	Educação Básica: Educação Integral e Educação Tempo Integral
12.368.0443.2312	Educação Básica: Realização de Atividades Extracurriculares
12.368.0443.2313	Educação Básica: Educação para Públicos Especiais
12.368.0443.2318	Educação Básica: Aprimoramento e Efetividade do Ensino Público
12.368.0443.2691	Educação Básica: Avaliação do Sistema Educacional do ERJ
12.368.0443.2693	Educação Básica: Correção do Fluxo Escolar
12.368.0443.5621	Educação Básica: Educação em Unidades Prisionais
12.368.0443.5622	Educação Básica: Educação Militar e Cívico-Militar

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 9.550, de 12 janeiro de 2022.

Pelo quadro acima, é possível observar que esses são os programas em educação básica da Secretaria de Estado de Educação, ou seja, são os programas para os quais o orçamento público, por meio de sua função alocativa, provisionou recursos para que o Estado do Rio de Janeiro concretize as políticas públicas a seu

cargo para a educação básica, no ano de 2022, dentro da secretaria em questão. Os demais programas constantes da LOA 2022 para a Secretaria de Estado de Educação atendem a outras políticas públicas que não aquelas relacionadas diretamente à educação básica. Ainda, destaca-se que, conforme discorrido na primeira parte do referencial teórico deste trabalho, a educação básica, por ser um direito público subjetivo do indivíduo de caráter fundamental social, será o recorte do presente trabalho.

Cabe esclarecer que cada programa de trabalho recebe um código que discrimina as despesas públicas por funções, ou seja, uma classificação funcional, na forma da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão, que prevê que a discriminação da despesa apresenta quatro grupos: função, subfunção, programa e ação, esta última podendo ser um projeto, atividade ou operações especiais. Através do Quadro 3, é possível verificar os quatro grupos numéricos que compõe a classificação funcional de cada programa de trabalho. Destaca-se que a citada Portaria, ainda que de órgão federal, prevê, em seu art. 3º, que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria” (BRASIL, 1999); assim, o Estado do Rio de Janeiro segue a mesma estrutura.

De acordo com o Manual Técnico Orçamentário do Ministério da Economia (2022), a função se traduz como as diversas áreas de atuação do setor público, como educação, saúde, cultura, dentre outras, ou seja, se refere às competências institucionais de cada órgão ou entidade. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) explica que a função se refere às ações desenvolvidas pelo governo, direta ou indiretamente, reunidas em seus grupos maiores, por meio dos quais ele procura alcançar seus objetivos. Através do quadro acima, é possível inferir que o primeiro grupo numérico, com dois dígitos, 12, se refere à função educação. O citado Manual Técnico (2022) explica que o segundo grupo numérico é a subfunção, composta por três dígitos, representando um nível de agregação imediatamente inferior à função e evidenciando a natureza da atuação governamental. No mesmo sentido está o sítio eletrônico da SEFAZ que explica que a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. No Quadro 3, estão detalhados os programas na função educação (12) e na subfunção educação básica (368).

Os dois últimos grupos numéricos, com quatro dígitos cada, traduzem o programa e as ações necessárias dentro de cada programa. Segundo o Manual Técnico Orçamentário do Ministério da Economia (2022), o programa é um instrumento de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos pelo ente. O sítio eletrônico da SEFAZ detalha ainda mais ao explicitar que os programas articulam “um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores, visando à solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade” (RIO DE JANEIRO, 2022). Por fim, a classificação funcional apresenta as ações necessárias para atingir cada programa, podendo ser projetos, atividades ou operações especiais necessárias para alcançar os objetivos propostos em cada programa. No Quadro 3, é possível verificar que a primeira classificação funcional é a de nº 12.368.0002.2299, que se refere à função “Educação” (12), à subfunção “Educação Básica” (368), ao programa “Gestão Administrativa” (0002) e à ação “Serviços de Utilidade Pública em Unidade Escolar” (2299). Desta forma, é possível verificar que cada despesa atende a uma ação, integrante de um programa de governo, relativo a uma subfunção inserida em uma função governamental maior.

A presente seção tratou da alocação de recursos públicos em educação e como ela é concretizada pelo orçamento público, através da classificação funcional orçamentária, trazendo, como exemplo, a última classificação funcional em educação básica da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro. A classificação acima descrita é importante para o acompanhamento do orçamento público e das despesas públicas, a fim de que o gestor público e a sociedade como um todo saibam a real destinação dos recursos públicos. No caso do presente trabalho, as despesas provenientes das contratações públicas na função educação serão analisadas através de suas classificações funcionais, a fim de verificar se elas atendem à subfunção da educação básica ou não, ou seja, se diretamente relacionada à sala de aula da educação básica. Por fim, cabe destacar que a classificação funcional também permite a fiscalização da Administração Pública tanto pela sociedade, como pelos órgãos e entidades de controle.

2.1.4 Contratações públicas em educação

Uma vez fixados os valores destinados pela lei orçamentária, especificadamente em cada função, subfunção, programa e ação do Estado, caberá ao gestor público decidir quais despesas serão necessárias, a fim de atender a cada programa de trabalho e, conseqüentemente, a cada política pública. Dentre os diversos tipos de despesas possíveis para a concretização de uma política pública estão aquelas que, quanto à sua obrigatoriedade, podem ser classificadas como obrigatórias ou discricionárias, sendo essa classificação, segundo o Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2016, p. 12), como uma “das mais importantes para análise do gasto público”. Assim, as despesas obrigatórias são aquelas definidas pela Constituição ou por lei e não estão disponíveis para que o gestor público possa definir o montante a ser alocado, enquanto as despesas discricionárias são aquelas que o gestor público pode alocar com maior flexibilidade (BRASIL, 2016). Embora o mínimo aplicado em educação seja considerado como uma despesa obrigatória, tendo em vista sua previsão na Constituição, é necessário destacar que, dentro do orçamento público para a educação, existem despesas consideradas obrigatórias, como previdência e salários dos servidores da educação, e outras discricionárias, como, por exemplo, aquelas decorrentes de diferentes contratos públicos.

Dentro das despesas discricionárias, ou seja, aquelas sobre as quais o gestor público possui maior flexibilidade quanto à alocação, estão, muitas vezes, as decorrentes de licitação pública, que é, segundo Meirelles (2011), o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para um contrato de seu interesse. Tal regime de contratação é obrigatório aos órgãos e entidades do Poder Público, conforme previsões legais, como a antiga Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, substituída pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Desta forma, é possível concluir que, através das licitações públicas, também chamadas de contratações públicas, o gestor público seleciona a proposta mais vantajosa, no intuito de adquirir itens ou contratar serviços necessários para a concretização das políticas públicas, sendo vastas as possibilidades de itens e serviços a serem contratados. Contudo, em que pese a discricionariedade que cabe

ao gestor público, deve-se atentar para o fato de que essa discricionariedade não significa que há ampla margem na liberdade de escolha, eis que, conforme amplamente reconhecido pela doutrina do Direito Administrativo, ao gestor público cabe a chamada legalidade positiva, onde o mesmo só pode agir em virtude da lei e na exata medida prevista na lei. Mello (2000) afirma que o exercício discricionário do gestor público deve alcançar a finalidade legal do ato. Assim, no caso do presente trabalho, as contratações públicas em educação, ainda que dentro da discricionariedade do gestor público, precisam garantir o direito a uma educação de qualidade, com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada aluno.

Para exercer sua discricionariedade acerca de qual será a contratação pública necessária para atender a uma política pública, o gestor público passa por um processo de tomada de decisão que, segundo Chiavenato (2003), é um processo cognitivo onde uma escolha é feita, dentre diferentes alternativas e considerando variados fatores, a fim de resolver uma situação. Segundo Simon (1957), na Administração Pública, a tomada de decisão torna-se um dilema devido à intangibilidade dos serviços públicos, razão pela qual o contexto da tomada de decisão do gestor público é o da racionalidade limitada, onde a ambiguidade, a intangibilidade de problemas, as dificuldades para obtenção das informações e as limitações relativas a tempo e recursos fazem com que o gestor público esteja impossibilitado de ter acesso a todas as possibilidades de ação, de modo a conseguir avaliar todas as alternativas possíveis. Desta forma, é através de decisões tomadas com base na racionalidade limitada que o gestor público escolhe quais despesas ocorrerão para a concretização das políticas públicas e programas de trabalho do governo. Nesse sentido está a lição de Mendonça (2010) que aponta que a atividade financeira apresenta uma dimensão decisória. Desta forma, o gestor público da área de educação possui racionalidade limitada sobre as informações disponíveis, o que deve ser sempre ponderado, porém, ainda assim, deve decidir quais itens ou serviços serão adquiridos a fim de prover um ensino de qualidade à população.

Considerando a previsão constitucional de aplicação mínima de recursos em educação, mas observando que há certa discricionariedade sobre quais gastos executar, surge a necessidade de avaliar se eles, de fato, visam a garantir uma educação de qualidade à população, ou seja, se as contratações públicas realizadas

têm por objeto os chamados insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, notadamente, aqueles diretamente relacionados à sala de aula, conforme já discutido neste trabalho. Repisa-se que não basta a mera aplicação do mínimo constitucional, na forma prevista na Constituição de 1988 e nas leis orçamentárias, deve-se garantir o direito a uma educação de qualidade.

A presente seção versou sobre as contratações públicas em educação, e como as mesmas concretizam as políticas públicas na área. O orçamento público aloca recursos em diversos programas de governo na área da educação, como o da “educação básica”, bem como em ações que visam à manutenção de diferentes programas, como o “aprimoramento e efetividade do ensino público” e o “fortalecimento da educação básica”, por exemplo. Também foi discutido que diferentes despesas são fixadas através do orçamento público, como as obrigatórias e as discricionárias, sendo certo que, embora a aplicação do mínimo constitucional em educação seja uma despesa de caráter obrigatório, existem também despesas discricionárias dentro desse índice, como aquelas decorrentes das contratações públicas. Assim, embora o gestor público da área de educação atue em um ambiente de incertezas e possua racionalidade limitada quanto às informações, cabe a ele decidir quais contratações públicas atendem melhor ao objetivo final que é o de prover uma educação de qualidade à sociedade.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa possui critérios científicos, que conforme Adeodato (2015), são aqueles que descrevem e criticam os fenômenos definidos como objeto. Gil (2010, p. 17) define a pesquisa científica como “o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. Lamy (2011) aponta que a investigação científica possui três características: sistêmica, que está atrelada ao planejamento da pesquisa; empírica, que demonstra que as informações coletadas na pesquisa não se concentram em meras intuições; e crítica, considerando que é uma pesquisa que se autoaperfeiçoa continuamente. Como será visto mais a frente, o presente trabalho possui as três características, especialmente as características da pesquisa empírica em Direito, considerando que o presente trabalho versa tanto sobre a lei e a ciência do Direito, como quanto às práticas administrativas e a ciência da Administração.

Quanto aos métodos utilizados, serão qualitativos, pois, conforme Bauer e Gaskell (2002), são aqueles que evitam números e lidam com interpretações. Flick (2009) explica que é difícil encontrar uma definição comum de pesquisa qualitativa, porém, ela apresenta algumas características próprias, como a abordagem focada no mundo como ele é – e não em contextos especializados, como em laboratórios. Ainda, o autor identifica que a pesquisa qualitativa visa a entender, descrever e explicar fenômenos sociais “de dentro”. No presente trabalho, será descrito o perfil das contratações públicas na área da educação, observando-se os programas e ações de cada objeto contratado, verificando, na prática, se eles atendem ao princípio da garantia de padrão de qualidade de ensino e, conseqüentemente, garantem o direito a uma educação de qualidade. Chizzotti (2006) aponta que a pesquisa qualitativa atualmente tem campo transdisciplinar, envolvendo diferentes ciências humanas e sociais e assumindo multiparadigmas de análise. O presente trabalho, ao abordar tanto a ciência do Direito quanto da Administração, é um exemplo de pesquisa qualitativa em campo multidisciplinar.

Segundo a classificação de Vergara (2016), a presente pesquisa será descritiva, quanto aos fins, pois se pretende expor as características de um determinado fenômeno; e documental, quanto ao método de coleta de dados, uma vez que realizada em documentos provenientes de órgãos públicos.

A pesquisa descritiva, segundo Gil (2017), tem por objetivo estudar as características de um grupo, desta forma, a natureza descritiva da pesquisa se traduz pela verificação de um conjunto de características das contratações públicas na área de educação, chegando-se, assim, ao perfil delas. Barros e Lehfeld (1990) afirmam que a pesquisa descritiva se dá, dentre outras formas, por meio de observação, levantamento de dados e pesquisa documental, chegando-se à elaboração de perfis. O presente trabalho fará exatamente isso: levantando-se os dados relativos às contratações públicas em educação e efetuando-se a análise documental de contratos, editais de licitações e leis, chegar-se-á ao perfil dessas contratações.

Quanto à análise documental, Gil (2017) aponta que se caracteriza pela utilização de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico. Cellard (2008), lembrando o trabalho de Kelly, aponta que o método documental tem, como vantagem, a eliminação de eventuais influências e intervenções por parte do pesquisador. No caso presente, a pesquisa se dará em documentos que ainda não receberam qualquer tratamento analítico, sendo públicos, oficiais e disponíveis, tanto no sítio eletrônico do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), referente às compras públicas do Estado do Rio de Janeiro, quanto do Portal da Transparência Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

Bardin (1977) aponta que a análise documental tem como objetivo fazer uma nova representação dos dados colhidos; a autora aponta que a pesquisa documental possui semelhanças com a análise de conteúdo, pois ambas recortam a informação, promovem a categorização segundo um critério de analogias e resultam em uma representação da realidade de forma condensada e por indexação; contudo, a análise de conteúdo trabalha com a manipulação de mensagens, enquanto a análise documental trabalha com a classificação-indexação de documentos para representar a informação. Desta forma, o presente trabalho pretende resumidamente: levantar as contratações provenientes de Pregão Eletrônico nos órgãos e entidades analisadas, através do recorte delimitado; categorizar as contratações de acordo com seus programas de trabalho; e classificar essas contratações como passíveis ou não de garantir o direito a uma educação de qualidade.

Considerando que a presente pesquisa possui traços das ciências do Direito e da Administração, os dados coletados seguirão a metodologia qualitativa, de forma empírica, à luz da legislação. Segundo Almeida (2020), a pesquisa empírica em

Direito é uma investigação apoiada na perspectiva da adequação das normas jurídicas à realidade social, ou seja, verifica se a lei está em harmonia quanto às demandas sociais e à efetividade, culminando, assim, na produção dos resultados esperados quando da edição da norma. O mesmo autor segue explicando que, nesse caso, a pesquisa empírica tem como foco não a norma jurídica em abstrato, mas sua adequação à realidade social, ou seja, sua efetividade, que é verificada a partir da experiência. Assim, será observado se, na prática o perfil das contratações públicas atende aos comandos constitucionais e legais quanto ao direito à educação. Cabe destacar, ainda, que o presente trabalho se refere a um mestrado profissional, que, segundo Pinto Junior (2019), tem como objetivo básico a investigação de realidades fáticas. Embora o mestrado em curso tenha concentração em Gestão Pública, a pesquisa realizada possui temas tanto da área jurídica, quanto administrativa.

Na presente pesquisa, não será meramente identificado o fato de determinado órgão ou entidade aplicar o índice mínimo constitucionalmente previsto em educação, mas, sim, se, amparado na Constituição de 1988, nas leis, bem como na literatura trazida no referencial teórico do presente trabalho, as contratações versam, de fato, sobre programas e ações da educação básica diretamente relacionados à sala de aula e, assim, passíveis de garantir um direito previsto tanto na Constituição, quanto nas leis. Portanto, o trabalho pretende verificar se a legislação, pensada de modo a garantir uma educação de qualidade, possui efetividade, ou seja, se de fato garante um padrão mínimo de qualidade de ensino e, conseqüentemente, uma educação de qualidade à população.

O método empírico, segundo Chizzotti (2006), parte de dados singulares e atinge uma ideia geral, através da indução, associando ideias. Assim, a experiência parte de dados particulares, chegando-se a noções mais gerais. Desta forma, o presente trabalho partirá de cada contratação feita e, ao associar e classificar os programas de trabalho utilizados em cada contratação, culminará em um perfil para as contratações públicas em educação no Estado do Rio de Janeiro. A partir dessa ideia geral, poderemos verificar se o perfil atende ao princípio de padrão mínimo de qualidade e ao direito a uma educação de qualidade. Também será possível refletir sobre a efetividade das normas jurídicas em educação.

Desta forma, a pesquisa se dará da seguinte forma: primeiramente serão coletados os dados de cada contrato, proveniente de Pregão Eletrônico, celebrado

por uma das três instituições que ofertam a educação básica de forma ampla à sociedade do Rio de Janeiro, são elas: a Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), a Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC) e a Fundação Centro de Ciências e de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ). Ressalta-se que os dados a serem analisados são públicos e estão disponíveis em documentos oficiais: contratos administrativos celebrados pelos órgãos e entidades do Estado do Rio de Janeiro, editais de Pregão Eletrônico e seus anexos, como o Termo de referência de cada contratação.

Conforme já mencionado, o presente trabalho tratará apenas de três instituições que ofertam a educação no Estado do Rio de Janeiro. Assim, quanto às demais instituições constantes do Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro (PEE-RJ), serão excluídos o Centro Universitário Estadual da Zona Oeste, a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro por ofertarem prioritariamente a educação de nível superior – e não a educação básica; enquanto o Departamento Geral de Ações Socioeducativas será excluído por ofertar a educação básica, porém, a um público específico e determinado, qual seja: aos jovens em conflito com a lei, na forma estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Reitera-se que a escolha pela educação básica se dá pelo fato de ser este o nível escolar que a Constituição de 1988 garantiu ser obrigatório, além de constituir um direito público subjetivo do indivíduo. Cabe destacar que o recorte temporal abrange apenas os três últimos anos em que o Estado do Rio de Janeiro deixou de aplicar o mínimo constitucional por se tratar de um mesmo governo.

Uma vez coletados os dados acima, disponíveis publicamente nos sítios eletrônicos oficiais, como o SIGA e o Portal da Transparência Fiscal, eles passarão a ser agrupados e categorizados conforme os programas e ações previstos na lei orçamentária do ano em que ocorreu o ato administrativo. Destaca-se que em todos os editais de pregão eletrônico, bem como em todos os contratos administrativos do Estado do Rio de Janeiro, consta o programa de trabalho relativo àquela despesa. Conforme já mencionado no capítulo dedicado ao referencial teórico, os programas de trabalho estão detalhados na lei orçamentária anual estadual. Ainda, já fora debatido que os programas de trabalho versam sobre as ações do estado naquela área específica. Com o confronto do programa de trabalho constante de cada

categoria analisada em face da legislação orçamentária, será possível verificar de qual ação de governo o objeto do contrato faz parte.

Após, o trabalho passará a verificar se os objetos contratados atendem ao princípio do padrão de qualidade de ensino: com base na literatura especializada já colacionada, o trabalho irá considerar que apenas os objetos contratados cujo programa de trabalho se refira às ações da educação básica, diretamente relacionados à sala de aula, poderão ser considerados como insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Reitera-se que esses são os insumos que o legislador previu como aqueles que atendem ao princípio da garantia de padrão mínimo de qualidade de ensino e, em consequência, garantem o direito a uma educação de qualidade. Cabe também destacar que o constituinte escolheu o termo “indispensáveis”, ou seja, entendeu que esses insumos são condição *sine qua non* para a qualidade do ensino, isto é, sem esses insumos não é possível alcançar uma educação de qualidade.

Traçado o perfil das contratações públicas em educação, através de categorias, e verificado se tal perfil atende ao princípio constitucional analisado, o trabalho passará a discutir se o cumprimento da aplicação mínima constitucional em educação por si só garante o direito a uma educação de qualidade, ou seja, se há efetividade nas normas jurídicas que garantem o direito à educação. Desta forma, será possível, através do empirismo, debater se a previsão constitucional, pensada de modo a garantir não só a oferta da educação, mas, sim, da educação de qualidade, possui efetividade. As reflexões também se darão acerca do perfil das contratações e o direito à educação de qualidade no Estado do Rio de Janeiro. Em conclusão, o trabalho apresentará as considerações finais e sugestões de possíveis pesquisas futuras.

Por fim, destaca-se que o trabalho de natureza qualitativa, tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade, conforme defende Vieira e Zouain (2009). Ainda, a eventual ausência de referencial estatístico não prejudica a análise do trabalho, tampouco caracteriza subjetividade, pois, consoante Vergara (2016), os dados também podem ser tratados de maneira não estatística, através de forma estruturada, com sua devida análise – que é o que este trabalho fará.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Para que seja iniciada a análise de resultados, serão separadas as contratações provenientes de Pregão Eletrônico por ano e por órgão ou entidade, estando os dados aqui analisados disponíveis para consulta pública através do sítio eletrônico do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), referente às compras públicas do Estado do Rio de Janeiro, e do Portal da Transparência Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Assim, em consulta aos sítios eletrônicos citados, é possível verificar que, ao longo dos três anos pesquisados (2019-2021), a SEEDUC, a FAETEC e a CECIERJ celebraram, ao todo, 161 (cento e sessenta e um) contratos provenientes de Pregão Eletrônico. No ano de 2019, o primeiro ano da série analisada, a SEEDUC celebrou 19 (dezenove) contratos provenientes de Pregão Eletrônico, a FAETEC celebrou 15 (quinze) contratos e a CECIERJ celebrou 40 (quarenta) contratos do mesmo tipo. No ano de 2020, início do cenário da Pandemia de COVID-19 no mundo, a SEEDUC celebrou apenas quatro contratos provenientes de Pregão Eletrônico, a FAETEC celebrou apenas três contratos e a CECIERJ também celebrou apenas três contratos provenientes de Pregão Eletrônico. Por fim, no ano de 2021, último da série analisada, a SEEDUC celebrou 36 (trinta e seis) contratos provenientes de Pregão Eletrônico, a FAETEC celebrou 29 (vinte e nove) contratos e a CECIERJ celebrou 12 (doze) contratos do mesmo tipo. Contudo, é necessário destacar que alguns dos 161 (cento e sessenta e um) contratos encontrados poderão ser cortados da análise, caso não sejam destinados a atender à educação básica que, conforme já justificado, é o recorte do presente trabalho. Em caso de ocorrência, será devidamente sinalizado.

Por fim, informa-se que os números dos contratos que serão analisados e listados a seguir seguem a numeração do Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), uma vez que essa numeração possibilita uma ampla pesquisa dos dados por qualquer cidadão nos sítios eletrônicos já citados.

4.1 O perfil das contratações em educação no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2019

A Lei Estadual nº 8.271, de 27 de dezembro de 2018, estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2019, sendo, portanto, a chamada Lei Orçamentária Anual de 2019. O art. 12 da citada lei aduz que alguns demonstrativos anexos integram a LOA de 2019, sendo certo que a alínea c do citado dispositivo legal aponta, como um deles, o demonstrativo das receitas e despesas com desenvolvimento do ensino. Verificando tal demonstrativo, é possível inferir que o Estado do Rio de Janeiro prevê que, considerando as despesas de todos os órgãos e entidades que cumprem a função educação mais as perdas e ganhos provenientes das transferências do FUNDEB e excetuando-se as despesas deduzidas em educação que não atenderiam ao disposto na legislação, o limite aplicado seria o de 25,21%, totalizando R\$ 10.728.635.307,00 (dez bilhões, setecentos e vinte e oito milhões, seiscentos e trinta e cinco mil trezentos e sete reais).

Salienta-se também que a Lei 8.055, de 19 de julho de 2018, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual de 2019 e dá outras providências, tem com uma de suas metas, para o ano fiscal de 2019, a de elevar os resultados educacionais no Estado do Rio de Janeiro, através da melhoria da qualidade do ensino da rede pública estadual, incluindo o programa de excelência na qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

Diante do exposto e considerando tanto a meta da LDO, quanto o total a ser aplicado em educação – que se refere aos sete órgãos e entidades anteriormente citados que compõem a função educação no Estado do Rio de Janeiro – torna-se necessária a análise a seguir, sob a perspectiva de cada uma das três instituições do *corpus* de pesquisa.

4.1.1 Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC)

Através do detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, um dos documentos integrantes da LOA de 2019, o Estado do Rio de Janeiro previu que a Secretaria de Estado de Educação teria o total R\$ 4.807.201.205,00 (quatro bilhões, oitocentos e sete milhões, duzentos e um mil duzentos e cinco reais) em recursos destinados às despesas em educação. Inicialmente, cabe destacar que a própria LOA de 2019 aponta em seu texto que a Secretaria de Estado de Educação é órgão integrante da estrutura da Administração direta estadual, cuja finalidade é, dentre outras, a de executar a política estadual de Educação, elevando o patamar de cultura da sociedade e oferecendo um ensino público democrático e de qualidade. Assim, mais uma vez, a temática acerca do ensino público de qualidade é novamente reiterada, inclusive como uma das finalidades da SEEDUC, razão pela qual o presente trabalho se faz necessário.

O detalhamento da despesa das unidades orçamentárias dedicado à SEEDUC para o ano de 2019 apresenta as despesas do órgão por programa de trabalho. Nele é possível verificar que se encontram as despesas com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida. Portanto, a própria LOA já prevê que nem todas as despesas que correm em órgãos e entidades que cumprem a função educação se referem a custos diretamente relacionados às unidades escolar, sendo, mais uma vez, necessária a análise feita através do presente trabalho.

Assim, para seja possível compreender os programas e ações da SEEDUC para o exercício financeiro de 2019, é fundamental observar o demonstrativo da despesa por programa de trabalho para o citado órgão, conforme retratado no quadro abaixo.

Quadro 4 – Detalhamento dos programas de trabalho para a SEEDUC em 2019.

CÓDIGO	PROGRAMA
12.122	Administração Geral
12.122.0002	Gestão Administrativa
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário
12.122.0002.2010	Prestação de Serviço entre Órgãos Estaduais/ Aquisição Combustível e
12.122.0002.2016	Manutenção Atividade Operacionais / Administrativas
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais
12.122.0002.8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública

12.122.0152	Operacionalização e Desenvolvimento da Rede
12.122.0152.2033	Apoio Suplementar a Educação Básica
12.122.0152.2192	Apoio aos Serviços Educacionais
12.122.0152.2299	Serviços de Utilidade Pública em Unidade Escolar
12.122.0152.5594	Construção Quadra Col. Mun Dolores Garcia Rodriguez
12.122.0152.5607	Reforma Do Colégio Estadual Luiz Guimarães
12.122.0152.5608	Reforma Do Colégio Estadual São Cristóvão
12.122.0300	Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado
12.122.0300.2696	Valorização do Desenvolvimento Profissional
12.122.0301	Excelência na Qualidade do Processo de Ensino
12.122.0301.1052	Educação Integral e Educação Tempo Integral
12.122.0301.2318	Aprimoramento e Efetividade do Ensino Público
12.122.0301.2691	Avaliação do Sistema Educacional do ERJ
12.122.0301.2693	Correção do Fluxo Escolar
12.243	Assistência à Criança e ao Adolescente
12.243.0152	Operacionalização e Desenvolvimento da Rede
12.243.0152.2229	Oferta de Transporte Escolar
12.306	Alimentação e Nutrição
12.306.0152	Operacionalização e Desenvolvimento da Rede
12.306.0152.2421	Oferta de Nutrição Escolar
12.361	Ensino Fundamental
12.361.0002	Gestão Administrativa
12.361.0002.2030	Pessoal e Encargos Sociais da Educação Básica - Ensino Fundamental
12.362	Ensino Médio
12.362.0002	Gestão Administrativa
12.362.0002.2070	Pessoal e Encargo Sociais da Educação Básica - Ensino Médio
12.362.0002.2270	Apoio à Educação Básica
12.362.0152	Operacionalização e Desenvolvimento da Rede
12.362.0152.2028	Autonomia Financeira de Unidades Escolares
12.362.0301	Excelência na Qualidade do Processo de Ensino
12.362.0301.2244	Renda Melhor Jovem
12.362.0303	Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física
12.362.0303.1546	Ampliação da Rede e Melhoria Infraestrutura
12.362.0303.1676	Reequipamento de Unidades Escolares
12.362.0303.2179	Aperfeiçoamento e Manutenção de TI
12.367	Educação Especial
12.367.0150	Educação Inclusiva
12.367.0150.2313	Educação para Públicos Especiais
12.367.0150.2339	Educação para Pessoas com Deficiência
12.392	Difusão Cultural
12.392.0301	Excelência na Qualidade do Processo de Ensino
12.392.0301.2312	Realização de Atividades Extracurriculares

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 8.271, de 27 de dezembro de 2018, Volume II.

Considerando o Quadro 4, passa-se à análise das contratações públicas em educação para a SEEDUC. Conforme mencionado anteriormente, a SEEDUC celebrou 19 (dezenove) contratos provenientes de Pregão Eletrônico no exercício de 2019. Contudo, apenas três programas de trabalho diferentes foram utilizados nas citadas contratações.

O primeiro programa de trabalho utilizado é o 12.306.0152.2421, sendo, portanto: 12 a função educação, 306 a subfunção alimentação e nutrição, 0152 o programa operacionalização e desenvolvimento da rede e 2421 a ação oferta de nutrição escolar. Assim, foram encontrados 12 (doze) contratos com o citado programa de trabalho, todos provenientes do Pregão Eletrônico nº 12 de 2017, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços de preparo e distribuição de refeições, com a operacionalização e desenvolvimento das atividades necessárias. O Pregão Eletrônico em comento contou com 12 (doze) lotes diferentes, cada um visando uma região do estado, razão pela qual se originou, igualmente, 12 (doze) contratos, conforme quadro abaixo especificado.

Quadro 5 – Contratos com o programa de trabalho 12.306.0152.2421.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2019000016	14/01/2019	E-03/001/24/2019	R\$8.223.815,60	HB Multisserviços Ltda
2019000017	14/01/2019	E-03/001/25/2019	R\$4.473.546,00	Agile Corp Serviços Especializados Ltda
2019000018	14/01/2019	E-03/001/26/2019	R\$7.143.774,00	Agile Corp Serviços Especializados Ltda
2019000019	14/01/2019	E-03/001/27/2019	R\$12.677.508,80	Singular Gestão de Serviços Ltda.
2019000020	14/01/2019	E-03/001/28/2019	R\$8.849.702,40	Singular Gestão de Serviços Ltda.
2019000021	14/01/2019	E-03/001/29/2019	R\$11.399.951,20	PRM Serviços e Mão de Obra Espec. Eireli
2019000022	14/01/2019	E-03/001/30/2019	R\$12.799.364,60	Singular Gestão de Serviços Ltda.
2019000023	14/01/2019	E-03/001/31/2019	R\$17.971.747,20	HB Multisserviços Ltda
2019000024	14/01/2019	E-03/001/32/2019	R\$3.499.848,00	Soluções Serviços Terceirizados-Eireli
2019000025	14/01/2019	E-03/001/33/2019	R\$7.299.758,40	PRM Serviços e Mão de Obra Espec. Eireli
2019000026	14/01/2019	E-03/001/34/2019	R\$4.968.249,00	Agile Corp Serviços Especializados Ltda
2019000027	14/01/2019	E-03/001/35/2019	R\$4.049.676,40	Soluções Serviços Terceirizados-Eireli
TOTAL			R\$103.356.941,60	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Em que pese o dever do Estado com a educação ser efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de alimentação, conforme previsão do art. 208, VII da Constituição de 1988, a LDB, em seu art. 71, IV, aduz que tal programa suplementar de alimentação não constitui despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, as despesas com programas suplementares de alimentação não poderão ser consideradas como despesas em educação e, da

mesma forma, não poderão ser consideradas como relativas aos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante. No mesmo sentido está o Termo de referência relativo ao Pregão Eletrônico nº 12 de 2017, que cita que ele observará o Manual de Orientações Técnicas do Programa de Alimentação Escolar, anexo ao edital do certame. Através do citado Manual, fica registrado que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tem como base a Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, do Ministério da Educação, onde está expressamente previsto, em seu art. 30, XXII, que as transferências de recursos efetuadas para atender ao PNAE não poderão ser consideradas no cômputo dos 25% referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Desta forma, por força da legislação em vigor, o montante de R\$ 103.356.941,60 (cento e três milhões trezentos e cinquenta e seis mil novecentos e quarenta e um reais e sessenta centavos), relativo aos 12 (doze) contratos, cujo objeto em comum é a contratação da prestação de serviços de preparo e distribuição de refeições em ambiente escolar, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

O segundo programa de trabalho mais utilizado é o 12.122.0002.2016, sendo, portanto: 12 a função educação, 122 a subfunção administração geral, 0002 o programa gestão administrativa e 2016 a ação manutenção das atividades operacionais e administrativas. Foram encontrados cinco contratos com esse programa de trabalho, provenientes de três pregões eletrônicos diferentes. Duas contratações, com números no SIGA de 2019000030 e 2019000031, são oriundos do Pregão Eletrônico nº 18 de 2018, cujo objeto comum é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de locação de veículos de serviço e utilitários. Segundo a justificativa contida no Termo de referência do edital do certame, a contratação é necessária para oferecer suporte logístico, técnico e de infraestrutura à SEEDUC. Os contratos com numeração no SIGA de 2019000223 e 2019000225 são provenientes do Pregão Eletrônico nº 19 de 2019 e têm como objeto em comum a aquisição de materiais de limpeza e higiene para atender a demanda do Órgão Central e demais prédios administrativos da SEEDUC, enquanto

o contrato de número 2019001612 origina-se do Pregão Eletrônico nº 16 de 2018 e tem por objeto a aquisição de materiais de consumo para atender a demanda do Órgão Central e demais prédios administrativos da SEEDUC.

Quadro 6 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2019000030	14/01/2019	E-03/001/1616/2018 e E-03/001/40/2019	R\$ 88.296,00	Empresa Brasileira de Engenharia e Comércio S/A
2019000031	23/01/2019	E-03/001/1616/2018 e E-03/001/41/2019	R\$ 626.906,40	Paris Car 551 Comercio e Serviços Automotores Ltda
2019000223	26/02/2019	E-03/001/451/2019	R\$ 114.602,20	Tapevas Produtos Farmacêutica e Hospitalares Eireli
2019000225	10/04/2019	E-03/001/450/2019	R\$ 58.934,25	Elias Alves de Oliveira Licitações-Epp
2019001612	27/05/2019	E-03/001/2436/2016	R\$ 24.614,60	Sanrita Comercio e Serviços Ltda-Me
TOTAL			R\$ 913.353,45	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Conforme se depreende dos cinco contratos acima listados, todos se referem exclusivamente à ação da manutenção de atividades operacionais e administrativas do órgão, sendo parte, portanto, da subfunção administração geral. Destaca-se que, além de o programa de trabalho já indicar que as contratações listadas não estão diretamente ligadas à sala de aula, os termos de referência utilizados nas licitações também corroboram para tal entendimento, uma vez que todos afirmam que as contratações atenderão primordialmente ao Órgão Central, ou seja, à estrutura administrativa da SEEDUC em si, e não às salas de aula.

Desta forma, o montante de R\$ 913.353,45 (novecentos e treze mil trezentos e cinquenta e três reais e quarenta e cinco centavos), relativo aos cinco contratos, cujo programa de trabalho atende à subfunção da administração geral, especialmente à ação da manutenção das atividades operacionais e administrativas, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

O terceiro e último programa de trabalho utilizado para as contratações da SEEDUC, no ano de 2019, é o 12.122.0300.2696, sendo 12 a função educação, 122 a subfunção administração geral, 0300 o programa magistério atrativo, qualificado e valorizado e 2696 a ação valorização do desenvolvimento profissional. Foram

encontrados dois contratos com esse programa de trabalho, provenientes de dois pregões eletrônicos diferentes. O contrato com numeração 2019003220 é oriundo do Pregão Eletrônico nº 02 de 2019, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços de organização de eventos, para realização do III Congresso Estadual de Educação do Rio de Janeiro (III COED); já o contrato cuja numeração é 2019003461 é relativo ao Registro de Preços R1, efetuado através do Pregão Eletrônico nº 03 de 2019, tendo como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços gráficos, contemplando programação visual, produção de crachás de identificação, impressão de banners, totens, placas de sinalização, documento final e outros serviços gráficos, também para a realização do citado Congresso.

Quadro 7 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0300.2696.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2019003220	17/07/2019	E-03/001/102158/2018	R\$410.000,00	Minuta Comunicação, Cultura e Desenvolvimento Social – Eireli
2019003461	30/07/2019	E-03/001/290/2019	R\$59.703,72	Cromos Editora Indústria Gráfica Ltda
TOTAL			R\$469.703,72	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Através do edital de Pregão Eletrônico e seus anexos, como o Termo de referência, é possível observar que a justificativa contida para as duas contratações acima é a realização do III Congresso Estadual de Educação do Rio de Janeiro (III COED), evento necessário para a revisão bienal do Plano Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro (PEE-RJ), previsto no art. 2º da Lei nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009. Em que pese a inegável importância do Congresso para a revisão do PEE-RJ, as contratações em comento versam apenas sobre a operacionalização do evento e não sobre as questões pedagógicas a serem lá debatidas. O contrato de número 2019003220, cujo objeto é a contratação de empresa para a organização e realização do Congresso, abrange serviços como: logística, transporte e hospedagem; locação de espaço, equipamentos e mobiliários; recursos humanos, como intérprete de LIBRAS, mestre de cerimônias, técnico de informática e som, digitadores, eletricitas, auxiliares de serviços gerais, recepcionistas, garçons e coordenadores; credenciamento; sonorização; limpeza; impressão; alimentação com fornecimento de refeições; decoração; além de

fornecimento de material de consumo. Observa-se que, embora o programa de trabalho da despesa seja o do magistério atrativo, qualificado e valorizado e a ação prevista indique a valorização do desenvolvimento profissional, a subfunção da despesa se refere à administração geral, o que é ratificado pelo Termo de referência da contratação, eis que o documento não aponta quaisquer serviços relacionados às questões pedagógicas a serem eventualmente debatidas no Congresso, mas, unicamente, à operacionalização do evento. No mesmo sentido está o contrato com numeração 2019003461, que também aponta a necessidade legal de realização do encontro, mas tem como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços como a impressão de bolsas ecológicas, blocos de anotações, canetas, crachás, certificados, regimento interno, livros, banners, saia para a mesa diretora e faixa decorativa. Novamente, embora a ação prevista indique a valorização do desenvolvimento profissional, estando a mesma dentro do programa acerca do magistério atrativo, qualificado e valorizado, a subfunção da despesa se refere à administração geral, o que é corroborado pelo Termo de referência da contratação que se atem unicamente à operacionalização do Congresso e não ao debate acerca da matéria pedagógica.

Desta forma, o montante de R\$ 469.703,72 (quatrocentos e sessenta e nove mil setecentos e três reais e setenta e dois centavos), relativo aos dois contratos, cujo programa de trabalho atende à subfunção da administração geral, especialmente à ação da valorização do desenvolvimento profissional, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Conclui-se, pois, que a SEEDUC, no ano de 2019, celebrou 19 (dezenove) contratos provenientes de Pregão Eletrônico, totalizando R\$ 104.739.998,77 (cento e quatro milhões, setecentos e trinta e nove mil novecentos e noventa e oito reais e setenta e sete centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, nenhum deles poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, os contratos celebrados pelo órgão, em 2019, não garantem uma educação de qualidade à população.

4.1.2 Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC)

Através do detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, um dos documentos integrantes da LOA de 2019, o Estado do Rio de Janeiro previu que a Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC) teria o total R\$ 788.249.375,00 (setecentos e oitenta e oito milhões duzentos e quarenta e nove mil trezentos e setenta e cinco reais) em recursos destinados às despesas em educação. Inicialmente, cabe destacar que a própria LOA de 2019 aponta em seu texto que a FAETEC atua efetivamente em qualificação profissional, desenvolvendo ações e cursos de formação inicial, ensino técnico de nível médio e ensino tecnológico em diversas especialidades. Considerando que tal formação abrange a educação básica, o presente estudo se faz necessário.

O detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, dedicado à FAETEC para o ano de 2019, apresenta as despesas da instituição por programa de trabalho. Nele é possível verificar que se encontram as despesas com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida. Portanto, a própria LOA já prevê que nem todas as despesas que correm em órgãos e entidades que cumprem a função educação se referem a custos diretamente relacionados à unidade escolar, sendo, mais uma vez, necessária a análise feita através do presente trabalho.

Assim, para seja possível compreender os programas e ações da FAETEC para o exercício financeiro de 2019, é fundamental observar os programa de trabalho para o citado órgão, conforme retratado no quadro abaixo:

Quadro 8 – Detalhamento dos programas de trabalho para a FAETEC em 2019.

CÓDIGO	PROGRAMA
12	Educação
12.122	Administração Geral
12.122.0002	Gestão Administrativa
12.122.0002.0016	Despesas financeiras de caráter obrigatório
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário
12.122.0002.2010	Prestação Serviços entre Órgãos Estaduais/ Aquisição Combustível e Lubrificante
12.122.0002.2016	Manutenção das Atividades Operacionais e Administrativas
12.122.0002.2019	Pessoal e Encargos Sociais- Ensino Médio Técnico
12.122.0002.2022	Pessoal e Encargos Sociais - Ensino Profissional
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais
12.122.0002.4408	Pessoal e Encargos Sociais - Ensino Superior

12.122.0002.8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública
12.306	Alimentação e Nutrição
12.306.0121	Investimento e Expansão da Educação Profissional
12.306.0121.2253	Nutrição Escolar
12.363	Ensino Profissional
12.363.0121	Investimento e Expansão da Educação Profissional
12.363.0121.1108	Ampliação da Educação Profissional
12.363.0121.1517	Desenvolvimento Centro Vocacional Tecnológico
12.363.0121.2167	Modernização e Operacionalização Atividades
12.363.0121.2815	Manutenção do Sistema de Gestão Acadêmica
12.363.0121.2891	Incentivo à Permanência Escolar
12.363.0121.2937	Aumento Número Laboratório Ensino Profissional FAETEC
12.363.0121.2940	Reforço Orçamentário para o ISEPAM
12.363.0121.8205	Manutenção Centro Vocacional Tecnológico
12.363.0121.8307	Manutenção da Unidade Educacional e Tecnológica
12.364	Ensino Superior
123.640.121	Investimento e Expansão Educação Profissional
12.364.0121.2931	Expansão da Educação Superior - FAETERJ
12.364.0121.2945	Investimento Expansão Educacional Profissional - FAETERJ

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 8.271, de 27 de dezembro de 2018, Volume II.

Considerando o Quadro 8, passa-se à análise das contratações públicas em educação para a FAETEC. Conforme mencionado anteriormente, a FAETEC celebrou 15 (quinze) contratos provenientes de Pregão Eletrônico no exercício de 2019. Contudo, assim como ocorreu na SEEDUC, apenas três programas de trabalho diferentes foram utilizados nas contratações da FAETEC.

O programa de trabalho mais utilizado é o 12.363.0121.8307, sendo, portanto: 12 a função educação, 363 a subfunção ensino profissional, 0121 o programa investimento e expansão da educação profissional e 8307 a ação manutenção da unidade educacional e tecnológica. Assim, foram encontrados 11 (onze) contratos com o citado programa de trabalho, provenientes de sete certames diferentes.

Quadro 9 – Contratos com o programa de trabalho 12.363.0121.8307.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2019003228	15/07/2019	E-26/005/1864/2019	R\$ 10.512,00	Sanrita Comercio E Serviços Ltda - Me
2019005078	02/10/2019	E-26/005/1120/2019	R\$ 150.960,00	Resgate Fire Materiais De Combate A Incêndio Eireli
2019005224	08/10/2019	E-26/005/318/2018	R\$ 220.800,00	Crown Serviços De Elevadores Ltda
2019006843	04/12/2019	E-26/005/3435/2019	R\$ 16.798.000,00	Crater Construções Ltda
2019006838	04/12/2019	E-26/005/3443/2017	R\$ 178.500,00	Atac Assistência Técnica Em Ar-Condicionado Ltda Epp
2019007081	11/12/2019	E-26/005/241/2019	R\$ 636.762,98	Reforço De Gêneros Alimentícios Ltda Me
2019007079	11/12/2019	E-26/005/4350/2019	R\$ 542.080,00	Maximum Comercial Importadora E Exportadora

2019007076	11/12/2019	E-26/005/4350/2019	R\$ 5.687.000,00	Ltda J C M Niterói Refrigeração Ltda
2019007075	11/12/2019	E-26/005/4350/2019	R\$ 185.920,00	Proinox Equipamentos Inoxidáveis Eireli
2019007157	13/12/2019	E-26/005/4350/2019	R\$ 1.413.285,20	Livre Soluções Inovadoras Eireli Epp
2019007155	13/12/2019	E-26/005/4350/2019	R\$ 251.424,00	Prócer Tecnologia Eireli
TOTAL			R\$42.862.732,18	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

O contrato com numeração 2019003228 é proveniente do Pregão Eletrônico nº 06 de 2019, cujo objeto é a aquisição de material para o chamado Kit Padrão Aluno, para consumo e uso dos alunos matriculados nas Unidades da FAETEC, participantes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), bem como material administrativo a ser utilizado pelo setor técnico. Segundo o Termo de referência do edital do certame, a contratação visa à aquisição de cadernos, sacos plásticos, *clips*, estiletes, pastas, etiquetas e revisteiros, tendo como a justificativa a execução das atividades pedagógicas dos alunos, visando ao desenvolvimento estudantil e contribuindo para condições de aprendizado. Em que pese a inequívoca aquisição de material escolar para os alunos da FAETEC, o que atende ao princípio do padrão de qualidade, por se tratar de insumos diretamente relacionados à sala de aula, tanto o Edital do Pregão quanto seu Termo de referência, deixam claro que o material atende também às áreas administrativas, o que, segundo a metodologia adotada, não poderia ser considerado como insumo indispensável ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Entretanto, considerando que o Edital do Pregão não discrimina a quantidade que atende aos alunos e aquela que atende aos setores administrativos e considerando que o programa de trabalho está relacionado à educação profissional, que faz parte da atuação da FAETEC, o montante de R\$ 10.512,00 (dez mil quinhentos e doze reais), relacionado ao contrato 2019003228, cujo programa de trabalho atende à subfunção ensino profissional e ao programa investimento e expansão da educação profissional, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade.

Quatro contratos – 2019005078, 2019005224, 2019006843 e 2019006838 – têm por objetos prestações de serviços de manutenção. O contrato com numeração 2019005078 é proveniente do Pregão Eletrônico nº 08 de 2019 – R1 e tem como

objeto a contratação de empresa para a prestação do serviço de manutenção, reteste e recarga de extintores de incêndio das Unidades da FAETEC. O contrato com numeração 2019005224 é proveniente do Pregão Eletrônico nº 09 de 2019, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviço de manutenção preventiva e corretiva nos elevadores da Rede FAETEC. O contrato de número 2019006843 é proveniente do Pregão Eletrônico nº 14 de 2019 e tem como objeto a prestação do serviço de manutenção predial corretiva e preventiva, incluindo os equipamentos de ar-condicionado das unidades de ensino e dos prédios administrativos de responsabilidade da FAETEC. Já o contrato 2019006838 é oriundo do Pregão Eletrônico nº 10 de 2019 e tem como objeto a prestação do serviço de manutenção corretiva e preventiva de bombas d'água, com fornecimento de peças e mão de obra especializada. Como se observa dos editais dos pregões ora listados, as quatro contratações versam apenas sobre a manutenção do ensino; assim, em que pese alguns serviços serem prestados nas unidades escolares propriamente ditas, elas não se referem às atividades pedagógicas das escolas, mas, sim, meramente à manutenção delas, razão pela qual tais contratos não possuem objetos que possam ser considerados como insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Embora a subfunção da despesa atenda ao ensino profissional, que é uma das atuações da FAETEC, conforme previsto na LOA, as despesas atendem propriamente à ação manutenção da unidade educacional e tecnológica, razão pela qual o montante de R\$17.169.760,00 (dezessete milhões, cento e sessenta e nove mil setecentos e sessenta reais), relativo aos quatro contratos, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Cinco contratos – 2019007079, 2019007076, 2019007075, 2019007157, 2019007155 – são provenientes do Pregão nº 15 de 2019, cujo objeto é a aquisição de equipamentos de refrigeração, como ar-condicionado, freezers e geladeiras. Ao ler o Termo de referência anexo ao Edital, observa-se que a justificativa para a aquisição de aparelhos de ar-condicionado leva em consideração a evasão de alunos das escolas da rede FAETEC que tem, como um de seus motivos, o desconforto térmico dentro das salas de aula, o que atrapalha a concentração dos alunos nos estudos. Já quanto aos freezers e geladeiras, a justificativa aponta a

necessidade de atender às cozinhas das escolas, proporcionando um melhor armazenamento dos alimentos destinados à merenda dos alunos. Novamente o programa de trabalho das contratações listadas atende à subfunção do ensino profissional e à ação manutenção da unidade educacional e tecnológica, porém, observa-se que o edital da contratação e seus anexos apontam que a ausência de aparelhos de ar-condicionado nas salas de aula interfere nos estudos e na aprendizagem dos alunos. Assim, de acordo com a metodologia adotada, os contratos 2019007079, 2019007076 e 2019007157, cujos objetos são especificamente a aquisição de aparelhos de ar-condicionado, por estarem relacionados à sala de aula, poderão ser considerados como insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, totalizando R\$ 7.642.365,20 (sete milhões, seiscentos e quarenta e dois mil trezentos e sessenta e cinco reais e vinte centavos); enquanto os contratos 2019007075 e 2019007155, que totalizam R\$ 437.344,00 (quatrocentos e trinta e sete mil trezentos e quarenta e quatro reais), por se referirem a freezers e geladeiras, não serão considerados como indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, uma vez que não estão diretamente relacionados à sala de aula.

O contrato 2019007081 é proveniente do Pregão nº 13 de 2019 e tem como objeto o fornecimento de gêneros alimentícios para consumo, com o intuito de ministrar os cursos de formação inicial e continuada de: auxiliar de cozinha, *bartender*, cozinheiro, padeiro, salgadeiro, técnico em cozinha, confeitoiro, garçom e copeiro da FAETEC. Através do edital de pregão e seu termo de referência, é possível verificar que a justificativa da contratação é capacitação do aluno inscrito nos cursos profissionalizantes voltados à área de gastronomia, contribuindo, assim, para seu aprendizado. Inegável, portanto, que os insumos se destinam ao aprendizado dos alunos inscritos em cursos profissionalizantes, notadamente na área de gastronomia, motivo pelo qual o fornecimento versa sobre gêneros alimentícios. Assim, o montante de R\$ 636.762,98 (seiscentos e trinta e seis mil setecentos e sessenta e dois reais e noventa e oito centavos), cujo programa de trabalho atende à subfunção ensino profissional e o programa investimento e expansão da educação profissional, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade.

O segundo programa de trabalho mais utilizado é o 12.306.0121.2253, sendo, portanto: 12 a função educação, 306 a subfunção alimentação e nutrição, 0121 o programa investimento e expansão da educação profissional e 2253 a ação nutrição escolar. Assim, foram encontrados três contratos com o citado programa de trabalho, provenientes de três pregões diferentes – Pregão nºs 01, 02 e 03, todos de 2019 – todos com o objeto de fornecimento de gêneros alimentícios ao corpo discente da FAETEC, sendo certo que o que os difere é a região atendida pelo fornecimento.

Quadro 10 – Contratos com o programa de trabalho 12.306.0121.2253.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2019003432	23/07/2019	E-26/005/103896/2018	R\$ 4.680.999,90	Ermor Alimentos Ltda
2019003241	15/07/2019	E-26/005/103894/2018	R\$ 3.137.494,31	Reforço De Gêneros Alimentícios Ltda Me
2019002180	29/05/2019	E-26/005/103895/2018	R\$ 3.672.971,37	Comercial Milano Brasil Ltda
TOTAL			11.491.465,58	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Conforme mencionado na seção anterior, em que pese previsão constitucional de o Estado garantir ao educando, em todas as etapas da educação básica, programas suplementares de alimentação, a LDB aponta que tal programa suplementar de alimentação não constitui despesa com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, ou seja, as despesas com programas suplementares de alimentação não poderão ser consideradas como despesas em educação e, da mesma forma, não poderão ser consideradas como relativas aos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante. Desta forma, por força da legislação em vigor, o montante de R\$ 11.491.465,58 (onze milhões quatrocentos e noventa e um mil quatrocentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos), relativo aos três contratos, cujo objeto em comum é o fornecimento de gêneros alimentícios, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Por fim, há o programa de trabalho 12.122.0002.2016, sendo, portanto: 12 a função educação, 363 a subfunção administração geral, 0002 o programa gestão administrativa e 8307 a ação manutenção das atividades operacionais e

administrativas. Assim, foi encontrado o contrato 2019005205, proveniente do Pregão nº 07 de 2019, cujo objeto é a aquisição de equipamentos de informática (disco rígido) para suprir as necessidades operacionais da diretoria de Tecnologia da Informação (TI) da FAETEC.

Quadro 11 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2019005205	08/10/2019	E-26/005/2438/2019	R\$ 24.700,00	Ziontech Informática E Soluções Multimarcas Ltda
TOTAL			R\$ 24.700,00	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Ao observar o Edital do Pregão e seu Termo de referência, verificar-se que justificativa para a contratação é a necessidade de manter o padrão de atendimento da FAETEC, ou seja, refere-se à administração do sistema de ensino e não à sala de aula. Desta forma, o montante de R\$ 24.700,00 (vinte e quatro mil e setecentos reais), cujo programa de trabalho atende à subfunção da administração geral, especialmente à ação da manutenção das atividades operacionais e administrativas, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Conclui-se, pois, que a FAETEC, no ano de 2019, celebrou 15 (quinze) contratos provenientes de Pregão Eletrônico, totalizando R\$ 54.354.197,76 (cinquenta e quatro milhões, trezentos e cinquenta e quatro mil cento e noventa e sete reais e setenta e seis centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, apenas o montante de R\$ 8.279.128,18 (oito milhões, duzentos e setenta e nove mil cento e vinte e oito reais e dezoito centavos), que corresponde a 15,23% do total gasto, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, a maioria dos contratos celebrados pelo órgão em 2019, correspondente a 84,77% do total gasto, não garante uma educação de qualidade à população.

4.1.3 Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ)

Através do detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, um dos documentos integrantes da LOA de 2019, o Estado do Rio de Janeiro previu que a Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ) teria o total R\$ 92.481.886,00 (noventa e dois milhões, quatrocentos e oitenta e um mil oitocentos e oitenta e seis reais) em recursos destinados às despesas em educação. Inicialmente, cabe destacar que a própria LOA de 2019 aponta em seu texto que a CECIERJ promove a expansão e interiorização do ensino gratuito e de qualidade no Estado, bem como a divulgação científica, através de cursos de extensão, graduação, pós-graduação, pré-vestibular, atividades curriculares e extracurriculares; facilita o acesso ao saber científico; e atua na gestão pedagógica e administrativa dos Centros de Estudos de Jovens e Adultos (CEJA). Considerando que tais atuações abrangem também a educação básica, o presente estudo se faz necessário.

O detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, dedicado à CECIERJ para o ano de 2019, apresenta as despesas da instituição por programa de trabalho. Nele é possível verificar que se encontram as despesas com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida. Portanto, a própria LOA já prevê que nem todas as despesas que correm em órgãos e entidades que cumprem a função educação se referem a custos diretamente relacionados às unidades escolar, sendo, mais uma vez, necessária a análise feita através do presente trabalho.

Assim, para seja possível compreender os programas e ações da CECIERJ para o exercício financeiro de 2019, é fundamental observar o demonstrativo da despesa por programa de trabalho para o citado órgão, conforme retratado no quadro abaixo.

Quadro 12 – Detalhamento dos programas de trabalho para a CECIERJ em 2019.

CÓDIGO	PROGRAMA
12	Educação
12.122	Administração Geral
12.122.0002	Gestão Administrativa

12.122.0002.0016	Despesas financeiras de caráter obrigatório
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário
12.122.0002.2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif
12.122.0002.2016	Manutenção das Atividades Operacionais e Administrativas
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais
12.122.0002.8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública
12.122.0371	Desenv Ed Básica/Ensino Superior à Distância
12.122.0371.1021	Sede Única da Fundação Cecierj
12.128	Formação de Recursos Humanos
12.128.0372	Fortalecimento da Qualificação Profissional
12.128.0372.8316	Capacitação de Professores
12.362	Ensino Médio
123.620.371	Desenvolvimento da Educação Básica e Ensino Superior a Distância
12.362.0371.2829	Suporte para Acesso ao Ensino Superior – PVS
12.364	Ensino Superior
12.364.0371	Desenvolvimento da Educação Básica e Ensino Superior a Distância
12.364.0442.2828	Operacionalização do Curso Sup. À Distância
12.364.0371.3609	Criação de Polos de Apoio Presencial
12.366	Educação de Jovens e Adultos
123.660.371	Desenvolvimento da Educação Básica e Ensino Superior a Distância
1.236.603.718.347	Fortalecimento da Educação Básica - CEJA
12.392	Difusão Cultural
12.392.0375	Divulgação Científica
12.392.0375.2830	Divulgação Científica em Espaços Abertos
12.392.0375.8317	Consolid. E Aperfeiç. do Museu Ciência e Vida

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 8.271, de 27 de dezembro de 2018, Volume II.

Considerando o Quadro 12, passa-se à análise das contratações públicas em educação para a CECIERJ. Conforme mencionado anteriormente, a CECIERJ celebrou 40 (quarenta) contratos provenientes de Pregão Eletrônico no exercício de 2019. Contudo, 11 (onze) desses contratos atendem exclusivamente ao ensino superior, tendo programas de trabalho dentro da subfunção 364 relacionada ao ensino superior; que está fora do escopo do presente trabalho e, portanto, serão excluídos da análise. Além disso, outros seis contratos têm programas de trabalho exclusivamente relacionados à subfunção 392 difusão cultural, que está relacionada à atuação da CECIERJ na facilitação de acesso ao saber científico, conforme já citado anteriormente. Em que pese a inequívoca importância da difusão cultural e da divulgação científica, elas não são objeto do presente trabalho que foca na educação básica, razão pela qual os citados contratos também serão excluídos da análise.

Desta forma, restaram 23 (vinte e três) contratos a serem analisados para o ano de 2019. O programa de trabalho mais utilizado é o 12.122.0002.2016, sendo, portanto: 12 a função educação, 122 a subfunção administração geral, 0002 o

programa gestão administrativa e 2016 a ação manutenção das atividades operacionais e administrativas. Assim, foram encontrados 21 (vinte e um) contratos com o citado programa de trabalho, provenientes de 16 (dezesesseis) certames diferentes.

Quadro 13 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2019000290	11/02/2019	E-26/004/669/2018	R\$ 2.061.600,00	Zuriel De Iguaçú Comercio E Representação Ltda-Me
2019000287	11/02/2019	E-26/004/100058/2018	R\$ 16.999,96	Maria De Fatima Rezende Lopes - Me
2019001866	14/05/2019	E-26/004/100815/2018	R\$ 80.700,00	Maria Antônia Silva Ribeiro 25700154587
2019002413	07/06/2019	E-26/004/655/2018	R\$ 90.095,00	Teckmax Comercio De Moveis Eirelli
2019002610	17/06/2019	E-26/004/195/2018	R\$ 525.000,00	V W Refrigeração E Reformas Ltda
2019002681	19/06/2019	SEI-26/004/000690/2019	R\$ 145.000,00	Tapevas Solução Integrada Ltda. Green Card S/A
2019003187	12/07/2019	SEI-26/004/000977/2019	R\$ 1.621.400,00	Refeições Comercio E Serviços
2019003298	17/07/2019	SEI-26/004/000424/2019	R\$ 56.064,43	Sanrita Comercio E Serviços Ltda - Me
2019003401	22/07/2019	SEI-26/004/000357/2019	R\$ 3.003,19	Sanrita Comercio E Serviços Ltda - Me
2019003400	22/07/2019	SEI-26/004/000357/2019	R\$ 34.000,00	Framot Bazar E Utilidades Ltda
2019003398	22/07/2019	SEI-26/004/000357/2019	R\$ 2.700,00	Alnetto Comercial E Serviços Eireli-Me
2019006263	12/11/2019	SEI-26/004/000308/2019	R\$ 57.715,14	Preventiva Informática Comercial Ltda
2019006253	12/11/2019	SEI-26/004/000308/2019	R\$ 17.451,50	Framot Bazar E Utilidades Ltda
2019006374	14/11/2019	SEI-26/004/000360/2019	R\$ 23.497,95	Tracenet Treinamento E Comercio Em Informática Ltda
2019006370	14/11/2019	SEI-26/004/000360/2019	R\$ 12.500,00	3D Projetos E Assessoria Em Informática Ltda-Epp
2019007201	16/12/2019	E-26/004/100790/2018	R\$ 10.500,00	Crown Serviços De Elevadores Ltda
2019007260	17/12/2019	E-26/004/100790/2018	R\$ 62.000,00	Ztron Elevadores Ltda
2019007247	17/12/2019	SEI-26/004/002204/2019	R\$ 75.000,00	Celebrity Comércio E Serviços De Máquinas Industriais Ltda
2019007245	17/12/2019	SEI-26/004/003762/2019	R\$ 6.679.999,80	Cns Nacional De Serviços Ltda
2019007379	23/12/2019	SEI-26/004/003720/2019	R\$ 7.574.829,60	Gaia Service Tech Tecnologia E Serviços Ltda
2019007435	26/12/2019	SEI-26/004/003742/2019	R\$ 3.044.890,80	Rio De Janeiro Serviços E Comercio Ltda Me
TOTAL			R\$ 22.194.947,37	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Quatro contratos – 2019002610, 2019007201, 2019007247 e 2019007260, – têm por objetos prestações de serviços de manutenção, enquanto três contratos – 2019002681, 2019007245 e 2019007435 – têm por objeto prestação de serviços terceirizados de mão de obra. Quanto aos contratos de manutenção, o contrato com numeração 2019002610 é proveniente do Pregão Eletrônico nº 01 de 2019 e tem como objeto a manutenção preventiva, corretiva e higienização de aparelhos de ar condicionado; os contratos com numeração 2019007201 e 2019007260 são provenientes do Pregão Eletrônico nº 27 de 2019, cujo objeto é a manutenção preventiva e corretiva nos elevadores; e o contrato de número 2019007247 é proveniente do Pregão Eletrônico nº 35 de 2019 e tem como objeto a manutenção preventiva e corretiva de impressoras. Quanto aos contratos de prestação de serviços terceirizados de mão de obra, o contrato 2019002681 é proveniente do Pregão Eletrônico nº 08 de 2019 e tem como objeto a prestação do serviço de recepcionista; o contrato 2019007245 é proveniente do Pregão Eletrônico nº 30 de 2019, cujo objeto é a prestação de serviço de apoio operacional, como apoio administrativo, copeiro, ascensorista e auxiliar de almoxarifado; e o contrato 2019007435 é proveniente do Pregão Eletrônico nº 32 de 2019 e tem como objeto a prestação do serviço de vigilância. Como se observa dos editais dos pregões ora listados, assim como aconteceu nas contratações da FAETEC, as sete contratações ora elencadas também versam apenas sobre a manutenção do ensino; assim, em que pese alguns serviços serem prestados nas unidades escolares propriamente ditas, elas não se referem às atividades pedagógicas das unidades, mas, sim, meramente à manutenção delas. Repisa-se, ainda, o fato de que as contratações atendem à subfunção administração geral, ao programa gestão administrativa e à ação manutenção das atividades operacionais e administrativas. Assim, por todo o exposto, tais contratos não traduzem insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, razão pela qual o montante de R\$ 10.542.390,60 (dez milhões, quinhentos e quarenta e dois mil trezentos e noventa reais e sessenta centavos), relativo aos citados contratos, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Doze contratos têm por objeto aquisições, provenientes de oito certames diferentes, sendo cinco contratos – 2019000290, 2019006263, 2019006253, 2019006374 e 2019006370 – de aquisição de bens de informática e os outros sete de aquisição de bens diversos. Os contratos 2019006263 e 2019006253,

provenientes do Pregão nº 23 de 2019, e 2019006374 e 2019006370, provenientes do Pregão nº 26 de 2019, tratam de aquisição de diferentes equipamentos que, segundo os respectivos editais e termos de referência, se destinam às unidades administrativas da Fundação CECIERJ – e não à sala de aula. Já o contrato com numeração 2019000290, relativo ao Pregão nº 20 de 2018, versa sobre a aquisição de computadores para salas de tutoria e laboratórios utilizados pelos alunos, estando, portanto, diretamente relacionados à sala de aula. Assim, apenas este último contrato, no valor de R\$ 2.061.600,00 (dois milhões, sessenta e um mil e seiscentos reais), poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade, enquanto os demais contratos, que totalizam R\$ 111.164,59 (cento e onze mil cento e sessenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos), não poderão ser considerados como despesas com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Dos sete contratos restantes, relativos ao programa de trabalho 12.122.0002.2016, praticamente todos atendem apenas à manutenção do sistema administrativo educacional, conforme se observa dos editais e termos de referência das contratações, que contam com a justificativa de que os itens serão utilizados apenas nas atividades administrativas da CECIERJ. Assim, o contrato 2019000287, relativo ao Pregão nº 21 de 2018, para aquisição de malotes; o contrato nº 2019003298, relativo ao Pregão nº 11 de 2019, para aquisição de material de limpeza; os contratos nºs 2019003401, 2019003400 e 2019003398, todos relativos ao Pregão nº 14 de 2019, para aquisição de material de escritório; e o contrato nº 2019002413, relativo ao Pregão nº 04 de 2019, para a aquisição de mobiliário para as áreas administrativas, não estão diretamente relacionados à sala de aula e, portanto, não poderão ser considerados como despesas com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirão um ensino de qualidade. Reitera-se que o contrato nº 2019002413, embora trate de aquisição de mobiliário, não faz referência a mobiliário de sala de aula, como carteiras, por exemplo, mas, tão somente, a mobiliário utilizado na área

administrativa, como mesas de trabalho. Apenas o contrato nº 2019001866, relativo ao Pregão nº 02 de 2019 de Registro de Preços, para a aquisição de aparelhos de ar-condicionado para as unidades da Fundação CECIERJ, que, seguindo o entendimento adotado na mesma contratação da FAETEC, poderá ser considerado como insumo indispensável ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, eis que se destina a climatizar as salas de aula e proporcionar ambiente adequado ao ensino. Assim, apenas este último contrato, no valor de R\$ R\$ 80.700,00 (oitenta mil e setecentos reais), poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade, enquanto os demais contratos, que totalizam R\$202.862,58 (duzentos e dois mil oitocentos e sessenta e dois reais e cinquenta e oito centavos), não poderão ser considerados como despesas com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirão um ensino de qualidade.

Por fim, dentro do programa de trabalho 12.122.0002.2016, restaram dois contratos de prestação de serviço: o primeiro é o 2019003187, proveniente do Pregão nº 13 de 2019, para o fornecimento de cartões de vale refeição aos servidores da CECIERJ, e o segundo é o 2019007379, referente ao Pregão nº 31 de 2019, para consultoria de Gestão do Conhecimento, denominada "Storytelling". O primeiro contrato atende unicamente aos servidores da CECIERJ, e não aos alunos e à sala de aula, razão pela qual não poderá ser considerado um insumo indispensável ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade. No mesmo sentido está o segundo contrato que versa sobre serviços de consultoria e mapeamento de processos e elaboração de projetos e novos modelos de técnicas. Não há qualquer menção a trabalhos realizados na área pedagógica ou à sala de aula, razão pela qual a contratação atende unicamente demanda do sistema administrativo. Desta forma, o montante de R\$ 9.196.229,60 (nove milhões, cento e noventa e seis mil duzentos e vinte e nove reais e sessenta centavos), relativo aos dois contratos citados, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do

processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Além do programa de trabalho 12.122.0002.2016, outros dois programas de trabalho foram utilizados em duas outras contratações. O primeiro é o 12.366.0371.8347, sendo, portanto: 12 a função educação, 366 a subfunção educação de jovens e adultos, 0371 o programa desenvolvimento da educação básica e ensino superior a distância e 8347 a ação fortalecimento da educação básica – CEJA. O segundo é o 12.362.0371.2829, sendo, portanto: 12 a função educação, 362 a subfunção ensino médio, 0371 o programa desenvolvimento da educação básica e ensino superior a distância e 2829 a ação suporte para acesso ao ensino superior – PVS. Assim, foram encontrados dois contratos, ambos provenientes do Pregão 05 de 2019.

Quadro 14 – Contratos com os programas de trabalho 12.366.0371.8347 e 12.362.0371.2829

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2019002508	12/06/2019	SEI-26/004/000201/2019	R\$ 39.500,00	Sicoli Indústria E Comércio De Máquinas Ltda. Epp
2019002504	12/06/2019	SEI-26/004/000201/2019	R\$ 407.500,00	Maior Gráfica Editora E Comercio Ltda
TOTAL			R\$447.000,00	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Os dois contratos listados são oriundos do mesmo pregão para a aquisição de papel e insumos gráficos, utilizados para a produção de material didático e de divulgação da CECIERJ. A justificativa da contratação aponta que os insumos contratos serão utilizados na Gráfica utilizada pela CECIERJ para a confecção de material didático que atende, por exemplo, a 50.000 (cinquenta mil) alunos e 1.350 (um mil trezentos e cinquenta) professores por ano, em 57 (cinquenta e sete) unidades escolares da Rede CEJA, distribuídas por todo o Estado do Rio de Janeiro. Desta forma, conforme se denota do edital e do termo de referência do Pregão nº 05 de 2019 e, especialmente, dos programas de trabalho que atendem às subfunções educação de jovens e adultos e ensino médio e ao programa de desenvolvimento da educação básica, o montante de R\$ 447.000,00 (quatrocentos e quarenta e sete mil reais), relativos aos citados contratos, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem

e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade.

Conclui-se, pois, que a CECIERJ, no ano de 2019, celebrou 23 (vinte e três) contratos provenientes de Pregão Eletrônico que atendem à educação básica, totalizando R\$ 22.641.947,37 (vinte e dois milhões, seiscentos e quarenta e um mil novecentos e quarenta e sete reais e trinta e sete centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, apenas o montante de R\$ 2.589.300,00 (dois milhões, quinhentos e oitenta e nove mil e trezentos reais), que corresponde a 11,44% do total gasto, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, a maioria dos contratos celebrados pelo órgão, em 2019, correspondente a 88,56% do total gasto, não garante uma educação de qualidade à população.

Por todo o exposto no item 4.1 deste trabalho, conclui-se que o Estado do Rio de Janeiro celebrou 57 (cinquenta e sete) contratos relativos à educação básica, excluindo-se, portanto, aqueles relativos ao nível superior, totalizando R\$ 181.736.143,90 (cento e oitenta e um milhões, setecentos e trinta e seis mil cento e quarenta e três reais e noventa centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, apenas o montante de R\$ 10.868.428,18 (dez milhões, oitocentos e sessenta e oito mil quatrocentos e vinte e oito reais e dezoito centavos), que corresponde a 5,98% do total gasto, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, a maioria dos contratos celebrados pelo Estado do Rio de Janeiro para a educação básica, em 2019, correspondente a 94,02% do total gasto, não garantem uma educação de qualidade à população.

4.2 O perfil das contratações em educação no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2020

A Lei Estadual nº 8.731, de 24 de janeiro de 2020, estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2020, sendo, portanto, a chamada Lei Orçamentária Anual de 2020. O art. 2º da citada Lei, em seu parágrafo único, aduz que os demonstrativos indicados no art. 24 da Lei nº

8.485, de 30 de julho de 2019, que é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), integram a LOA de 2020, sendo certo que o art., 24, § 3º, II, da LDO aponta o demonstrativo que evidencia o atendimento ao índice mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento de ensino, de acordo com o art. 212, da Constituição Federal como um deles. Verificando tal demonstrativo, é possível inferir que o Estado do Rio de Janeiro prevê que, considerando as despesas de todos os órgãos e entidades que cumprem a função educação mais as perdas e ganhos provenientes das transferências do FUNDEB e excetuando-se as despesas deduzidas em educação que não atenderiam ao disposto na legislação, o limite aplicado seria o de 25,51%, totalizando R\$ 11.293.571.321,00 (onze bilhões, duzentos e noventa e três milhões, quinhentos e setenta e um mil trezentos e vinte e um reais).

Destaca-se, por fim, que a Lei 8.485, de 30 de julho de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual de 2020 e dá outras providências, tem com uma de suas metas para o ano fiscal de 2020 no Estado do Rio de Janeiro a de assegurar o desenvolvimento humano e social por meio da educação, sendo certo que é a educação de qualidade que promove tal desenvolvimento.

Assim, considerando a meta da LDO e o total a ser aplicado em educação – que se refere aos sete órgãos e entidades anteriormente citados que compõem a função educação no Estado do Rio de Janeiro – torna-se necessária a análise a seguir, sob a perspectiva de cada uma das três instituições do *corpus* de pesquisa.

4.2.1 Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC)

Através do detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, um dos documentos integrantes da LOA de 2020, o Estado do Rio de Janeiro previu que a Secretaria de Estado de Educação teria o total R\$5.013.158.304,00 (cinco bilhões, treze milhões, cento e cinquenta e oito mil e trezentos e quatro reais) em recursos destinados às despesas em educação. Assim como ocorreu na LOA de 2019, a LOA de 2020 também aponta em seu texto que a Secretaria de Estado de Educação tem como finalidade a de executar a política estadual de Educação, oferecendo um

ensino público democrático e de qualidade. Assim, mais uma vez, a temática acerca do ensino público de qualidade é reiterada, inclusive como uma das finalidades da SEEDUC, razão pela qual o presente trabalho se faz necessário.

O detalhamento da despesa das unidades orçamentárias dedicado à SEEDUC para o ano de 2020 também apresenta as despesas do órgão por programa de trabalho, sendo possível verificar que lá se encontram as despesas com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida. Portanto, a LOA de 2020 também prevê que nem todas as despesas que correm em órgãos e entidades que cumprem a função educação se referem a custos diretamente relacionados às unidades escolar, sendo, mais uma vez, necessária a análise feita através do presente trabalho. Assim, para seja possível compreender os programas e ações da SEEDUC para o exercício financeiro de 2020, é fundamental observar o demonstrativo da despesa por programa de trabalho para o citado órgão, conforme retratado no Quadro 15 abaixo.

Quadro 15 – Detalhamento dos programas de trabalho para a SEEDUC em 2020.

CÓDIGO	PROGRAMA
12	Educação
12.122	Administração Geral
12.122.0002	Gestão Administrativa
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário
12.122.0002.2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif
12.122.0002.2016	Manutenção das Atividades Operacionais e Administrativas
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais
12.122.0002.8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública
12.361	Ensino Fundamental
12.361.0002	Gestão Administrativa
12.361.0002.2030	Pess e Enc Sociais da Educ Básica - Ens Funda
12.362	Ensino Médio
12.362.0002	Gestão Administrativa
12.362.0002.2070	Pess e Enc Sociais da Educ Básica - Ens médio
12.362.0002.2270	Apoio à Educação Básica
12.362.0441	Infraestrutura das Unidades Educacionais
12.362.0441.1546	Ampliação da Rede e Melhoria Infraestrutura
12.363	Ensino Profissional
12.363.0445	Geração Emprego Renda Form Mercado Trabalho
12.363.0445.5623	Educação Profissional e Tecnológica
12.367	Educação Especial
12.367.0443	Educação Básica
12.367.0443.2313	Educação para Públicos Especiais
12.367.0443.2339	Educação para Pessoas com Deficiência
12.367.0443.5621	Educação em Unidades Prisionais
12.367.0443.5717	Centro De Ensino Estruturado Para Autistas

12.368	Educação Básica
12.368.0435	Modernização Tecnológica
12.368.0435.2179	Aperfeiçoamento e Manutenção de TI
12.368.0441	Infraestrutura das Unidades Educacionais
12.368.0441.1676	Reequipamento de Unidades Escolares
12.368.0441.2028	Autonomia Financeira de Unidades Escolares
12.368.0441.2033	Apoio Suplementar à Educação Básica
12.368.0441.2192	Apoio aos Serviços Educacionais
12.368.0441.2229	Oferta de Transporte Escolar
12.368.0002.2299	Serviços de Utilidade Pública em Unid Escolar
12.368.0443	Educação Básica
12.368.0443.1052	Educação Integral e Educação Tempo Integral
12.368.0443.2312	Realização de Atividades Extracurriculares
12.368.0443.2318	Aprimoramento e Efetividade do Ensino Público
12.368.0443.2691	Avaliação do Sistema Educacional do ERJ
12.368.0443.2693	Correção do Fluxo Escolar
12.368.0443.5622	Educação Militar e Cívico-Militar
12.368.0443.5753	Construção Creche Em Petrópolis - Carangola
12.368.0467	Segurança Alimentar e Nutricional
12.368.0467.2421	Oferta de Nutrição Escola
12.368.0476	Gestão de Pessoas no Setor Público
12.368.0476.2696	Valorização do Desenvolvimento Profissional

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 8.731, de 24 de janeiro de 2020.

Considerando o Quadro 15 acima, passa-se à análise das contratações públicas em educação para a SEEDUC, cabendo, primeiramente, destacar que, em 2020, se iniciou o cenário de pandemia de COVID-19, também chamado de coronavírus, em razão do vírus Sars-Cov-2, conforme decretado pelo Boletim nº 52, de 12 de março de 2020, da Organização Mundial de Saúde (OMS, 2020). Assim, considerando a atipicidade do cenário, a SEEDUC celebrou apenas quatro contratos provenientes de Pregão Eletrônico no exercício de 2020, utilizando apenas dois programas de trabalho diferentes nas contratações.

O programa de trabalho mais utilizado é o 12.122.0002.2016, sendo, portanto: 12 a função educação, 122 a subfunção administração geral, 0002 o programa gestão administrativa e 2016 a ação manutenção das atividades operacionais e administrativas. Assim, foram encontrados três contratos com o citado programa de trabalho, todos provenientes do Pregão Eletrônico nº 05 de 2019, cujo objeto é a contratação de empresa para a locação de 98 (noventa e oito) veículos de serviço e utilitários.

Quadro 16 – Contratos com os programas de trabalho 12.122.0002.2016

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2020003596	28/07/2020	SEI-03/029/1400/2019	R\$ 197.370,29	Verde Gestão de Serviços e Resíduos Ltda

2020003596	28/07/2020	SEI-03/029/1400/2019	R\$ 1.357.200,00	Multiamerican Serviços Ltda
2020003592	28/07/2020	SEI-03/029/1400/2019	R\$ 2.354.136,96	Cs Brasil Frotas Ltda
TOTAL			R\$ 3.908.707,25	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Os três contratos acima listados têm como justificativa a necessidade de suporte logístico para prestar atendimentos às Diretorias Regionais Administrativas e Pedagógicas, além de suporte técnico e de infraestrutura fornecidos pelo Órgão Central que abrange todo o Estado do Rio de Janeiro. Como se observa da justificativa contida no termo de referência do edital do Pregão nº 05 de 2020, as contratações listadas atendem exclusivamente à manutenção das atividades operacionais e administrativas – e não à sala de aula, como já indica a ação constante do programa de trabalho das contratações. Desta forma, o montante de R\$ 3.908.707,25 (três milhões, novecentos e oito mil setecentos e sete reais e vinte e cinco centavos), relativo aos citados contratos, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

O segundo programa de trabalho utilizado é o 12.368.0435.2179, sendo, portanto: 12 a função educação, 368 a subfunção educação básica, 0435 o programa modernização tecnológica e 2179 a ação aperfeiçoamento e manutenção de TI. Assim, foi encontrado um contrato com o citado programa de trabalho, proveniente do Pregão Eletrônico nº 01 de 2019, cujo objeto é a aquisição de ferramentas e materiais para a manutenção preventiva e corretiva de infraestrutura e suporte em tecnologia da informação.

Quadro 17 – Contrato com o programa de trabalho 12.368.0435.2179.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2020000084	17/01/2020	E-03/001/3858/2017	R\$ 24.591,68	A2M Comercio E Serviços Eireli
TOTAL			R\$ 24.591,68	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

O contrato acima listado tem como justificativa a necessidade de manter a qualidade do serviço de suporte, manutenção e implementação de infraestrutura de tecnologia da informação. Como se observa do termo de referência do edital do Pregão nº 01 de 2019, a contratação versa sobre ferramentas, como alicates,

chaves, martelos, trenas, dentre outras ferramentas que atendem exclusivamente à manutenção das atividades de tecnologia da informação – e não à sala de aula. Embora a subfunção da despesa aponte a educação básica, a contratação está mais relacionada à ação descrita no programa de trabalho, qual seja: a de aperfeiçoamento e manutenção de TI. Desta forma, o montante de R\$ 24.591,68 (vinte e quatro mil quinhentos e noventa e um reais e sessenta e oito centavos), relativo ao citado contrato, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Conclui-se, pois, que a SEEDUC, no ano de 2020, celebrou quatro contratos provenientes de Pregão Eletrônico, totalizando R\$ 3.933.298,93 (três milhões, novecentos e trinta e três mil duzentos e noventa e oito reais e noventa e três centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, nenhum deles poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, os contratos celebrados pelo órgão, em 2020, não garantem uma educação de qualidade à população.

4.2.2 Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC)

Através do detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, um dos documentos integrantes da LOA de 2020, o Estado do Rio de Janeiro previu que a Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC) teria o total R\$ 895.696.996,00 (oitocentos e noventa e cinco milhões, seiscentos e noventa e seis mil novecentos e noventa e seis reais) em recursos destinados às despesas em educação. Inicialmente, cabe destacar que a LOA de 2020, tal qual a LOA de 2019, também aponta em seu texto que a FAETEC atua efetivamente em qualificação profissional, desenvolvendo ações e cursos de formação inicial, ensino técnico de nível médio e ensino tecnológico em diversas especialidades. Considerando que tal formação abrange a educação básica, o presente estudo se faz necessário.

O detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, dedicado à FAETEC para o ano de 2020, também apresenta as despesas do órgão por programa de trabalho, sendo possível verificar que lá se encontram as despesas com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida. Contudo, a LOA de 2020 prevê um valor 10.920.000 (dez milhões e novecentos e vinte mil reais) na função 19, relativa à ciência e tecnologia, com o programa de trabalho 19.126.0435.5683, sendo, 126 a subfunção Tecnologia da Informação, 0435 o programa Modernização Tecnológica e 5683 a ação Modernização e Manutenção dos Processos de TI, sendo certo que o mesmo não será objeto de análise, por se tratar de função estranha à educação.

Assim, para seja possível compreender os programas e ações da FAETEC para o exercício financeiro de 2020, é fundamental observar o demonstrativo da despesa por programa de trabalho para o citado órgão, conforme retratado no Quadro 18 abaixo, já excluído o programa de trabalho relativo a função ciência e tecnologia apontado no parágrafo anterior:

Quadro 18 – Detalhamento dos programas de trabalho para a FAETEC em 2020

CÓDIGO	PROGRAMA
12	Educação
12.122	Administração Geral
12.122.0002	Gestão Administrativa
12.122.0002.0016	Despesas financeiras de caráter obrigatório
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário
12.122.0002.2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif
12.122.0002.2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas
12.122.0002.2019	Pessoal e Encargos Sociais- Ens Médio Técnico
12.122.0002.2022	Pessoal e Encargos Sociais - Ens Profissional
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais
12.122.0002.4408	Pessoal e Encargos Sociais - Ensino Superior
12.122.0002.8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública
12.306	Alimentação e Nutrição
12.306.0467	Segurança Alimentar e Nutricional
12.306.0467.2253	Nutrição Escolar
12.332	Relações de Trabalho
12.332.0476	Gestão de Pessoas no Setor Público
12.332.0476.4546	Formação Continuada do Servidor Público
12.362	Ensino Médio
12.362.0443	Educação Básica
12.362.0443.4534	Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar
12.362.0443.4535	Intercâmbio Internac. da Educação Básica/Téc.
12.362.0443.4536	Monit. Desemp. Acad. Educ. Bás./Téc.
12.362.0443.4537	Atividades de Integração Curricular
12.362.0443.4538	Aprimoramento e Efetividade Edu. Bás./Téc.

12.363	Ensino Profissional
12.363.0441	Infraestrutura das Unidades Educacionais
12.363.0441.4611	Incentivo à Permanência Ensino Profissional
12.363.0441.8307	Manutenção da Unidade Educacional e Tecnológica
12.363.0445	Geração Emprego Renda Form Mercado Trabalho
12.363.0445.4532	Desenvolvimento do Ensino Profissional
12.364	Ensino Superior
12.364.0442	Ensino Superior
12.364.0442.4531	Incentivo à Permanência e Conclusão do Ensino
12.367	Educação Especial
12.367.0445	Geração Emprego Renda Form Mercado Trabalho
12.367.0445.4545	Educação Inclusiva na Rede FAETEC

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 8.731, de 24 de janeiro de 2020.

Considerando o Quadro 18 acima, passa-se à análise das contratações públicas em educação para a FAETEC, cabendo, novamente, destacar a atipicidade do cenário, em razão da pandemia de COVID-19, o que fez com a entidade celebrasse apenas três contratos provenientes de Pregão Eletrônico no exercício de 2020, utilizando apenas um programa de trabalho nas contratações.

O programa de trabalho utilizado é o 12.363.0441.8307, sendo, portanto: 12 a função educação, 363 a subfunção ensino profissional, 0441 o programa infraestrutura das unidades educacionais e 8307 a ação manutenção da unidade educacional e tecnológica. Assim, foram encontrados três contratos com o citado programa de trabalho, provenientes dos Pregões Eletrônicos nºs 16, 17 e 19 de 2019.

Quadro 19 – Contratos com o programa de trabalho 12.363.0441.8307

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2020000858	28/02/2020	E-26/005/4846/2019	R\$ 84.990,00	Industria Gráfica Brasileira Ltda
2020000872	28/02/2020	E-26/005/5795/2019	R\$ 93.499,00	Wc Extintores Ltda
2020002676	25/05/2020	E-26/005/5377/2019	R\$ 134.200,00	Jrb Serviços Gráficos Ltda Me
TOTAL			R\$ 312.689,00	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

O contrato nº 2020000858, proveniente do Pregão Eletrônico nº 16 de 2019, tem por objeto a aquisição de formulário em papel moeda para a confecção e expedição de certificados; o contrato nº 2020000872, proveniente do Pregão Eletrônico nº 17 de 2019, tem por objeto a aquisição de extintores de combate a incêndio; enquanto o contrato nº 2020002676, proveniente do Pregão Eletrônico nº 19 de 2019, tem por objeto a aquisição Diários de Classe para os anos letivos de

2020 e 2021. Como se observa da justificativa contida no termo de referência dos editais listados, as contratações, embora dentro da subfunção ensino profissional, destinam exclusivamente à ação manutenção da unidade educacional e tecnológica – e não à sala de aula. Não há qualquer relação entre os objetos adquiridos pelas três contratações listadas e a sala de aula propriamente dita, razão pela qual o montante de R\$ 312.689,00 (trezentos e doze mil seiscentos e oitenta e nove reais), relativo aos citados contratos, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Conclui-se, pois, que a FAETEC, no ano de 2020, celebrou três contratos provenientes de Pregão Eletrônico, totalizando R\$ 312.689,00 (trezentos e doze mil seiscentos e oitenta e nove reais), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, nenhum deles poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, os contratos celebrados pela entidade, em 2020, não garantem uma educação de qualidade à população.

4.2.3 Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ)

Através do detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, um dos documentos integrantes da LOA de 2020, o Estado do Rio de Janeiro previu que a Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIERJ) teria o total R\$ 164.712.421,00 (cento e sessenta e quatro milhões, setecentos e doze mil quatrocentos e vinte e um reais) em recursos destinados às despesas em educação. Inicialmente, cabe destacar que a própria LOA de 2020, tal qual a LOA de 2019, também aponta em seu texto que a CECIERJ promove a expansão e interiorização do ensino gratuito e de qualidade no Estado, bem como a divulgação científica, através de cursos de extensão, graduação, pós-graduação, pré-vestibular, atividades curriculares e extracurriculares; facilita o acesso ao saber científico; e atua na gestão pedagógica e administrativa dos

Centros de Estudos de Jovens e Adultos (CEJA). Considerando que tais atuações abrangem também a educação básica, o presente estudo se faz necessário.

O detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, dedicado à CECIERJ para o ano de 2020, apresenta as despesas da instituição por programa de trabalho, sendo possível verificar que se encontram as despesas com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida. Portanto, a própria LOA já prevê que nem todas as despesas que correm em órgãos e entidades que cumprem a função educação se referem a custos diretamente relacionados às unidades escolar, sendo, mais uma vez, necessária a análise feita através do presente trabalho. Assim, para seja possível compreender os programas e ações da CECIERJ para o exercício financeiro de 2020, é fundamental observar o demonstrativo da despesa por programa de trabalho para o citado órgão, conforme retratado no quadro abaixo:

Quadro 20 – Detalhamento dos programas de trabalho para a CECIERJ em 2020.

CÓDIGO	PROGRAMA
12	Educação
12.122	Administração Geral
12.122.0002	Gestão Administrativa
12.122.0002.0016	Despesas financeiras de caráter obrigatório
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário
12.122.0002.2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif
12.122.0002.2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais
12.122.0002.8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública
12.122.0476	Gestão de Pessoas no Setor Público
12.122.0476.5637	Realização de Concurso Público - CECIERJ
12.128	Formação de Recursos Humanos
12.128.0476	Gestão de Pessoas no Setor Público
12.128.0476.4456	Capacitação de Servidores - CECIERJ
12.364	Ensino Superior
12.364.0442	Ensino Superior
12.364.0442.2828	Operacionalização do Curso Sup. À Distância
12.364.0442.4457	Implantação de Cursos de Nível Superior - EAD
12.366	Educação de Jovens e Adultos
12.366.0443	Educação Básica
12.366.0443.8347	Fortalecimento da Educação Básica - CEJA
12.368	Educação Básica
12.368.0443	Educação Básica
12.368.0443.2829	Suporte para Acesso ao Ensino Superior – PVS
12.368.0443.4462	Implantação de Cursos à Distância
12.392	Difusão Cultural
12.392.0440	Desenvolv Científico, Tecnológico e Inovativo

12.392.0440.2830 Divulgação e Popularização da Ciência
 12.392.0440.8317 Operacionalização do Museu Ciência e Vida

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 8.731, de 24 de janeiro de 2020.

Considerando o quadro acima, passa-se à análise das contratações públicas em educação para a CECIERJ, cabendo, novamente, destacar a atipicidade do cenário, em razão da pandemia de COVID-19, o que fez com a entidade celebrasse apenas três contratos provenientes de Pregão Eletrônico no exercício de 2020, utilizando o programa de trabalho 12.122.0002.2016 em todas as contratações, sendo, portanto: 12 a função educação, 122 a subfunção administração geral, 0002 o programa gestão administrativa e 2016 a ação manutenção das atividades operacionais e administrativas. Assim, foram encontrados três contratos com o citado programa de trabalho, conforme abaixo:

Quadro 21 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2020000044	13/01/2020	SEI-26/004/003757/2019	R\$ 6.742.346,16	Soberana Comercio E Serviços Eireli
2020005915	14/12/2020	SEI-26/004/004098/2019	R\$ 378.715,44	City Connect Soluções Em Tecnologia Ltda
2020005920	14/12/2020	SEI-260004/001702/2020	R\$ 68.542,89	Soberana Comercio E Serviços Eireli
TOTAL			R\$ 7.189.604,49	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

O contrato nº 2020000044, proveniente do Pregão Eletrônico nº 33 de 2019, tem por objeto o serviço de manutenção predial e limpeza; o contrato nº 2020005915, proveniente do Pregão Eletrônico nº 04 de 2020, tem por objeto o serviço técnico na área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), compreendendo as atividades de suporte técnico remoto e presencial a usuários; enquanto o contrato nº 2020005920, proveniente do Pregão Eletrônico nº 03 de 2020, tem por objeto a aquisição de materiais de consumo para o combate e prevenção à COVID-19. Como se observa da justificativa contida no termo de referência dos editais listados, as contratações versam exclusivamente à ação manutenção das atividades operacionais e administrativas – e não à sala de aula. Destaca-se que o contrato nº 2020005915, além do programa de trabalho acima citado, tem também a utilização do programa de trabalho 12.366.0443.8347, sendo 12 a função educação, 366 a subfunção educação de jovens e adultos, 0443 o programa educação básica e 8347 a ação fortalecimento da educação básica –

CEJA. Muito embora a ação verse sobre o fortalecimento da educação básica de jovens e adultos, a contratação versa sobre o suporte técnico presencial e remoto às solicitações dos usuários em tecnologia da informação, como microcomputadores, monitores, scanners, estabilizadores, dentro outros. Não há, portanto, qualquer relação entre os serviços contratados e a sala de aula propriamente dita, razão pela qual o montante de R\$ 7.189.604,49 (sete milhões, cento e oitenta e nove mil seiscentos e quatro reais e quarenta e nove centavos), relativo aos citados contratos, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Conclui-se, pois, que a CECIERJ, no ano de 2020, celebrou três contratos provenientes de Pregão Eletrônico, totalizando R\$ 7.189.604,49 (sete milhões, cento e oitenta e nove mil seiscentos e quatro reais e quarenta e nove centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, nenhum deles poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, os contratos celebrados pela entidade, em 2020, não garantem uma educação de qualidade à população.

Por todo o exposto no item 4.2 deste trabalho, conclui-se que o Estado do Rio de Janeiro celebrou 10 (dez) contratos relativos à educação básica, totalizando R\$ 11.435.592,42 (onze milhões, quatrocentos e trinta e cinco mil quinhentos e noventa e dois reais e quarenta e dois centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, nenhum deles possui objeto que pode ser considerado como insumo indispensável ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, os contratos celebrados pelo Estado do Rio de Janeiro para a educação básica, em 2021, correspondente à 100% (cem por cento) do total gasto, não garantem uma educação de qualidade à população.

4.3 O perfil das contratações em educação no Estado do Rio de Janeiro no ano de 2021

A Lei Estadual nº 9.185, de 14 de janeiro de 2021, estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2021, sendo, portanto, a chamada Lei Orçamentária Anual de 2021. O art. 2º da citada Lei, em seu parágrafo único, aduz que os demonstrativos indicados no art. 24 da Lei nº 9.000, de 09 de setembro de 2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), integram a LOA de 2021, sendo certo que o art., 24, III, alínea b, da LDO aponta o demonstrativo que evidencia o atendimento ao índice mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento de ensino, de acordo com o art. 212, da Constituição Federal como um deles. Verificando tal demonstrativo, é possível inferir que o Estado do Rio de Janeiro prevê que, considerando as despesas de todos os órgãos e entidades que cumprem a função educação mais as perdas e ganhos provenientes das transferências do FUNDEB e excetuando-se as despesas deduzidas em educação que não atenderiam ao disposto na legislação, o limite aplicado seria o de 25,77%, totalizando R\$ R\$11.348.593.050,00 (onze bilhões, trezentos e quarenta e oito milhões, quinhentos e noventa e três mil e cinquenta reais).

Destaca-se, por fim, que a Lei 9.000, de 09 de setembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual de 2021 e dá outras providências, tem com uma de suas ações para o ano fiscal de 2021 no Estado do Rio de Janeiro a de aprimorar a efetividade do ensino público, ou seja, a de realmente trazer os resultados esperados pela educação pública.

Assim, considerando a meta da LDO e o total a ser aplicado em educação – que se refere aos sete órgãos e entidades anteriormente citados que compõem a função educação no Estado do Rio de Janeiro – torna-se necessária a análise a seguir, sob a perspectiva de cada uma das três instituições do *corpus* de pesquisa.

4.3.1 Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC)

Através do detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, um dos documentos integrantes da LOA de 2021, o Estado do Rio de Janeiro previu que a Secretaria de Estado de Educação teria o total R\$ 5.238.833.968,00 (cinco bilhões, duzentos e trinta e oito milhões, oitocentos e trinta e três mil novecentos e sessenta e oito reais) em recursos destinados às despesas em educação. Assim como ocorreu nas LOAs anteriores, a LOA de 2021 também aponta em seu texto que a Secretaria de Estado de Educação tem como finalidade a de executar a política estadual de Educação, oferecendo um ensino público democrático e de qualidade. Assim, mais uma vez, a temática acerca do ensino público de qualidade é reiterada, inclusive como uma das finalidades da SEEDUC, razão pela qual o presente trabalho se faz necessário.

O detalhamento da despesa das unidades orçamentárias dedicado à SEEDUC para o ano de 2021 também apresenta as despesas do órgão por programa de trabalho, sendo possível verificar que lá se encontram as despesas com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida. Portanto, a LOA de 2021 também prevê que nem todas as despesas que correm em órgãos e entidades que cumprem a função educação se referem a custos diretamente relacionados às unidades escolar, sendo, mais uma vez, necessária a análise feita através do presente trabalho. Assim, para seja possível compreender os programas e ações da SEEDUC para o exercício financeiro de 2021, é fundamental observar o demonstrativo da despesa por programa de trabalho para o citado órgão, conforme retratado no quadro abaixo.

Quadro 22 – Detalhamento dos programas de trabalho para a SEEDUC em 2021.

CÓDIGO	PROGRAMA
12	Educação
12.122	Administração Geral
12.122.0002	Gestão Administrativa
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário
12.122.0002.2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif
12.122.0002.2016	Manutenção das Atividades Operacionais e Administrativas
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais
12.122.0002.8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública
121.220.441	Infraestrutura das Unidades Educacionais
12.122.0441.1546	Ampliação da Rede e Melhoria Infraestrutura

- 12.122.0441.1676 Reequipamento de Unidades Escolares
 - 12.128 Formação de Recursos Humanos
 - 12.128.0476 Gestão de Pessoas no Setor Público
 - 12.128.0476.2696 Valorização do Desenvolvimento Profissional
 - 12.242 Assistência ao Portador de Deficiência
 - 12.242.0441 Infraestrutura das Unidades Educacionais
 - 12.242.0441.5766 Adaptação dos espaços educacionais
 - 12.306 Alimentação e Nutrição
 - 12.306.0467 Segurança Alimentar e Nutricional
 - 12.306.0467.2421 Oferta de Nutrição Escolar
 - 12.361 Ensino Fundamental
 - 12.361.0002 Gestão Administrativa
 - 12.361.0002.2030 Pess e Enc Sociais da Educ Básica - Ens Funda
 - 12.362 Ensino Médio
 - 12.362.0002 Gestão Administrativa
 - 12.362.0002.2070 Pess e Enc Sociais da Educ Básica - Ens médio
 - 12.362.0002.2270 Apoio à Educação Básica
 - 12.363 Ensino Profissional
 - 12.363.0445 Geração Emprego Renda Form Mercado Trabalho
 - 12.363.0445.5623 Educação Profissional e Tecnológica
 - 12.367 Educação Especial
 - 12.367.0443 Educação Básica
 - 12.367.0443.2339 Educação para Pessoas com Deficiência
 - 12.368 Educação Básica
 - 12.368.0002 Gestão Administrativa
 - 12.368.0002.2299 Serviços de Utilidade Pública em Unid Escolar
 - 12.368.0435 Modernização Tecnológica
 - 12.368.0435.2179 Aperfeiçoamento e Manutenção de TI
 - 12.368.0441 Infraestrutura das Unidades Educacionais
 - 12.368.0441.2028 Autonomia Financeira de Unidades Escolares
 - 12.368.0441.2033 Apoio Suplementar à Educação Básica
 - 12.368.0441.2192 Apoio aos Serviços Educacionais
 - 12.368.0441.2229 Oferta de Transporte Escolar
 - 12.368.0443 Educação Básica
 - 12.368.0443.1052 Educação Integral e Educação Tempo Integral
 - 12.368.0443.2312 Realização de Atividades Extracurriculares
 - 12.368.0443.2313 Educação para Públicos Especiais
 - 12.368.0443.2318 Aprimoramento e Efetividade do Ensino Público
 - 12.368.0443.2691 Avaliação do Sistema Educacional do ERJ
 - 12.368.0443.2693 Correção do Fluxo Escolar
 - 12.368.0443.5621 Educação em Unidades Prisionais
 - 12.368.0443.5622 Educação Militar e Cívico-Militar

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 9.185, de 14 de janeiro de 2021.

Considerando o quadro acima, passa-se à análise das contratações públicas em educação para a SEEDUC, cabendo, novamente, destacar o ainda atípico cenário, em razão da pandemia de COVID-19. Contudo, conforme mencionado anteriormente, a SEEDUC celebrou 36 (trinta e seis) contratos provenientes de

Pregão Eletrônico no exercício de 2021, tendo sido utilizados seis programas de trabalho diferentes.

O programa de trabalho mais utilizado é o 12.368.0443.1052, sendo, portanto: 12 a função educação, 368 a subfunção educação básica, 0443 o programa educação básica e 1052 a ação educação integral e educação tempo integral. Assim, foram encontrados 14 (quatorze) contratos com o citado programa de trabalho, provenientes de sete Pregões Eletrônicos diferentes.

Quadro 23 – Contratos com os programas de trabalho 12.368.0443.1052.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021000156	21/01/2021	E-03/001/102697/2018	R\$ 107.817,77	Êxito Distribuidora E Comercio De Livros
2021000155	21/01/2021	E-03/001/102697/2018	R\$ 14.051,36	Editora Iracema Ltda-Me
2021002609	11/06/2021	E-03/001/102699/2018	R\$ 29.070,00	Becbooks Soluções Educacionais Ltda
2021003899	11/08/2021	E-03/001/102700/2018	R\$ 56.078,00	Becbooks Soluções Educacionais Ltda
2021005607	21/10/2021	SEI-03/029/003472/2020	R\$ 153.300,00	Copy Info Comercio De Máquinas E Suprimentos Ltda
2021005636	22/10/2021	SEI-03/029/003474/2019	R\$ 53.986,42	A2m Comercio E Serviços Eireli
2021006128	10/11/2021	SEI-03/029/003470/2019	R\$ 128.371,32	Goldem Distribuidora E Representação Eireli
2021006114	10/11/2021	SEI-03/029/003470/2019	R\$ 21.600,00	Technav Soluções Em Equipamento E Comercio Atacadista E Varejista Eireli
2021006634	25/11/2021	SEI-03/029/3473/2019	R\$ 43.548,00	Levitar Industria E Com De Colchoes Eireli
2021006632	25/11/2021	SEI-03/029/3473/2019	R\$ 28.105,00	Fluscop Comercio E Serviços De Equipamentos Ltda Epp
2021006628	25/11/2021	SEI-03/029/3473/2019	R\$ 58.619,00	Teckmax Comercio De Moveis Eirelli
2021006624	25/11/2021	SEI-03/029/3473/2019	R\$ 205.602,00	2tlb Comércio E Serviços Eireli - Epp
2021006620	25/11/2021	SEI-03/029/3473/2019	R\$ 16.120,00	Framot Bazar E Utilidades Ltda
2021006996	03/12/2021	SEI-03/029/3473/2019	R\$ 239.647,50	Industria E Comercio De Móveis Lachi Ltda
TOTAL			R\$ 1.155.916,37	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Os contratos nºs 2021000156 e 2021000155, provenientes do Pregão Eletrônico nº 08 de 2019, têm por objeto a aquisição de livros didáticos de língua inglesa; o contrato nº 2021002609, proveniente do Pregão Eletrônico nº 09 de 2019, tem por objeto a aquisição de livros didáticos de língua francesa; enquanto o contrato nº 2021003899, proveniente do Pregão Eletrônico nº 10 de 2019, tem por

objeto a aquisição de livros didáticos de língua espanhola. De acordo com o termo de referência das citadas contratações, todos os livros se destinam ao CIEP 117 Carlos Drummond de Andrade Brasil-Estados Unidos, participante do Programa de Educação Integral, cujo objetivo é promover uma proposta educacional inovadora, que pretende colaborar para a consolidação de um conceito diferenciado para o Ensino Médio e que aprofunda os conhecimentos na área de linguagens. De acordo com o sítio eletrônico da SEEDUC (RIO DE JANEIRO, 2022), a grade curricular do projeto é diversificada, proporcionando aos estudantes, além das disciplinas linguísticas, uma expansão do limite do idioma, tendo como objetivo a sua prática diária.

O contrato nº 2021005607, proveniente do Pregão Eletrônico nº 16 de 2019, tem por objeto a aquisição de kits arduínos, que são conjuntos de produtos para a aprendizagem em eletrônica; o contrato nº 2021005636, proveniente do Pregão Eletrônico nº 17 de 2019, tem por objeto a aquisição de lápis gravador elétrico, pistola de cola quente, trena, conjunto de ferramentas diversas, conjunto de chaves, alicates diversos e martelo de borracha; os contratos nºs 2021006114 e 2021006128, provenientes do Pregão Eletrônico nº 01 de 2021, têm por objeto a aquisição de caixa amplificadora, microfone, violão, suporte violão, teclado, suporte teclado instrumento musical, *Cajon*, mesa de som e interface de áudio; e os contratos nºs 2021006620, 2021006624, 2021006628, 2021006632, 2021006634 e 2021006996, provenientes do Pregão Eletrônico nº 03 de 2021, têm por objeto a aquisição de mesa coletiva, mesa redonda, cadeira, *puff*, armário, estante tipo escaninho, quadro branco, cavalete, *flip chart*, caixa para ferramentas, caixa organizadora e conjunto de lixeiras para coleta seletiva. Todos os dez contratos aqui listados se destinam a implementar a Estação Empreender, espaço a ser criado nas 93 (noventa e três) escolas de ensino médio da SEEDUC, integrantes do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) do Ministério da Educação. Segundo o sítio eletrônico da Universidade Federal Fluminense (UFF), em parceria com a SEEDUC, a “Estação Empreender é um espaço que estimula a autonomia, a criatividade, o trabalho em equipe, a liderança e a capacidade de resolver problemas” (Brasil, 2022), a fim de estimular o empreendedorismo.

Pelos termos de referência dos editais acima listados, as contratações atendem diretamente a sala de aula, seja no projeto de educação integral em linguagem, seja no projeto que promove o empreendedorismo, tal fato se observa

pela classificação orçamentária que tem, como subfunção e programa, a educação básica e, como ação necessária, a educação integral e de tempo integral. Desta forma, o montante de R\$ 1.155.916,37 (um milhão, cento e cinquenta e cinco mil novecentos e dezesseis reais e trinta e sete centavos), relativo aos 14 (quatorze) contratos com o programa de trabalho 12.368.0443.1052, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade.

O segundo programa de trabalho mais utilizado é o 12.122.0002.2016, sendo, portanto: 12 a função educação, 122 a subfunção administração geral, 0002 o programa gestão administrativa e 2016 a ação manutenção das atividades operacionais e administrativas. Assim, foram encontrados 11 (onze) contratos com o citado programa de trabalho, provenientes de cinco Pregões Eletrônicos diferentes.

Quadro 24 – Contratos com os programas de trabalho 12.122.0002.2016.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021000071	08/01/2021	E-03/001/102/2019	R\$ 190.000,00	Delurb Ambiental Ltda
2021000885	08/03/2021	SEI-03/029/001399/2019	R\$ 103.356,00	Nortesul Transportes E Serviços Eireli - Me
2021003192	13/07/2021	E-03/001/837/1/2019	R\$ 1.301.300,40	Kitfire Tecnologia Em Sistema De Incêndio Ltda Epp
2021003525	27/07/2021	E-03/029/807/2019	R\$ 13.378,80	Sustente Serviços De Manutenção E Terceirização Ltda
2021003524	27/07/2021	E-03/029/807/2019	R\$ 32.997,20	Paulo Marques Dos Santos 12405952718
2021003523	27/07/2021	E-03/029/807/2019	R\$ 47.801,60	Alnetto Comercial E Serviços Eireli-Me
2021003522	27/07/2021	E-03/029/807/2019	R\$ 6.972,72	Sbr Comercio E Representação Ltda
2021003521	27/07/2021	E-03/029/807/2019	R\$ 59.000,00	Wc Comércio Serviços E Representações Eireli
2021003519	27/07/2021	E-03/029/807/2019	R\$ 81.810,00	Paulo Marques Dos Santos 12405952718
2021005983	05/11/2021	E-03/001/102298/2018	R\$ 1.075.177,53	Inteligência Artificial Tecnologia E
2021006178	12/11/2021	E-03/029/807/2019	R\$ 81.960,00	Tapevas Produtos Farmacêutica E Hospitalares Eireli
TOTAL			R\$ 2.993.754,25	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Quatro contratos acima, versam sobre a contratação de serviços, sendo o contrato nº 2021000071, proveniente do Pregão Eletrônico nº 12 de 2019, com o

objeto de serviço de coleta de resíduos; o contrato nº 2021000885, proveniente do Pregão Eletrônico nº 09 de 2020, com o objeto de serviço de locação de veículos de representação; o contrato nº 2021003192, proveniente do Pregão Eletrônico nº 07 de 2021, com o objeto de serviço de prevenção de incêndio e pânico por meio de Brigada de Incêndio e Emergência, com fornecimento e manutenção de equipamentos; e o contrato nº 2021005983, proveniente do Pregão Eletrônico nº 05 de 2021 de Registro de Preços R1, com objeto de serviço de impressão e digitalização de cópias. Os outros sete contratos – 2021006178, 2021003525, 2021003524, 2021003523, 2021003522, 2021003521 e 2021003519 – se referem ao Pregão Eletrônico nº 13 de 2020, para a aquisição de materiais de limpeza e higiene para atender a demanda do Órgão Central e demais prédios administrativos da SEEDUC. Como se observa dos termos de referência de todas as contratações listadas, as demandas versam apenas sobre a manutenção do sistema de ensino, o que coaduna com a classificação orçamentária dada, relativa à ação de manutenção das atividades operacionais e administrativas, que atende ao programa gestão administrativa e à subfunção administração geral. Assim, uma vez que não há nenhuma relação entre os objetos dos contratos e a sala de aula propriamente dita, o montante de R\$ 2.993.754,25 (dois milhões, novecentos e noventa e três mil setecentos e cinquenta e quatro reais e vinte e cinco centavos), relativo aos citados contratos, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

O terceiro programa de trabalho mais utilizado é o 12.368.0441.2192, sendo, portanto: 12 a função educação, 368 a subfunção educação básica, 0441 o programa infraestrutura das unidades educacionais e 2192 a ação apoio aos serviços educacionais. Assim, foram encontrados sete contratos com o citado programa de trabalho, todos provenientes de Pregão Eletrônico nº 03 de 2020:

Quadro 25 – Contratos com os programas de trabalho 12.368.0441.2192.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021000300	03/02/2021	E-03/001/749/6/2019	R\$ 12.618.758,88	Agile Corp Serviços Especializados Ltda
2021000299	03/02/2021	E-03/001/749/2019	R\$ 26.040.744,96	Agile Corp Serviços Especializados Ltda
2021000298	03/02/2021	E-03/001/749/4/2019	R\$ 18.172.955,52	Agile Corp Serviços

2021000297	03/02/2021	E-03/001/749/2019	R\$ 17.666.958,96	Especializados Ltda Agile Corp Serviços Especializados Ltda
2021000296	03/02/2021	E-03/001/749/4/2019	R\$ 24.954.810,72	Agile Corp Serviços Especializados Ltda
2021000295	03/02/2021	E-03/001/749/3/2019	R\$ 16.195.216,50	Shine Rio Serviços Eireli Me
2021000294	03/02/2021	E-03/001/749/3/2019	R\$ 39.944.494,32	Agile Corp Serviços Especializados Ltda
TOTAL			R\$ 155.593.939,86	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Os sete contratos acima – nºs 2021000300, 2021000299, 2021000298, 2021000297, 2021000296, 2021000295 e 2021000294 – todos provenientes do Pregão Eletrônico nº 03 de 2021, têm por objeto a contratação do serviço de vigia. Ainda que a manutenção da segurança de alunos, professores e colaboradores seja de extrema importância, as contratações listadas atendem tão somente a um apoio administrativo, o que está relacionado à ação de apoio aos serviços educacionais presente no programa de trabalho. Desta forma, embora a despesa atenda à subfunção da educação básica, os contratos atendem ao apoio das unidades escolares – e não à sala de aula em si, razão pela qual o montante R\$ 155.593.939,86 (cento e cinquenta e cinco milhões, quinhentos e noventa e três mil novecentos e trinta e nove reais e oitenta e seis centavos), relativo aos citados contratos, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

O quarto programa de trabalho mais utilizado é o 12.368.0443.2318, sendo, portanto: 12 a função educação, 368 a subfunção educação básica, 0443 o programa educação básica e 2318 a ação aprimoramento e efetividade do ensino público. Assim, foram encontrados dois contratos com o citado programa de trabalho, todos provenientes de Pregão Eletrônico nº 07 de 2019:

Quadro 26 – Contratos com os programas de trabalho 12.368.0443.2318.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021005870	29/10/2021	E-03/001/9080/2015	R\$66.882,33	Framot Bazar E Utilidades Ltda
2021005939	04/11/2021	E-03/001/9080/2015	R\$30.868,88	Alnetto Comercial E Serviços Eireli-Me
TOTAL			R\$97.751,21	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Os dois contratos acima – nºs 2021005870 e 2021005939 – ambos provenientes do Pregão Eletrônico nº 07 de 2019, têm por objeto a aquisição de material de papelaria, para estudantes e professores, das novas turmas da Educação de Jovens e Adultos – EJA. Conforme se observa do termo de referência das contratações, a justificativa se dá, primordialmente, pela necessidade de garantir aos jovens e adultos as condições para a permanência no Ensino Fundamental, promovendo a continuidade dos estudos das pessoas com quinze anos ou mais. Todo o material a ser adquirido será utilizado apenas por alunos e professores, ou seja, diretamente na sala de aula. Tal fato é corroborado pela classificação orçamentária que atende à ação de aprimoramento e efetividade do ensino público, dentro do programa e da subfunção da educação básica. Desta forma, o montante de R\$ 97.751,21 (noventa e sete mil setecentos e cinquenta e um reais e vinte e um centavos), relativo aos citados contratos, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade.

Por fim, dois contratos – nºs 2021002075 e 2021007273 – possuem, cada um, um programa de trabalho, sendo o 12.363.0445.5623 e o 12.368.0435.2179, respectivamente. Ambos possuem a função 12 em educação; porém, o primeiro contrato possui a subfunção 363 em ensino profissional, o programa 0445 em geração de emprego, renda e formação do mercado trabalho e a ação 5623 em educação profissional e tecnológica; enquanto o segundo possui a subfunção 368 em educação básica, o programa 0435 em modernização tecnológica e a ação 2179 em aperfeiçoamento e manutenção de TI.

Quadro 27 – Contratos com os programas de trabalho 12.363.0445.5623 e 12.368.0435.2179

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021002075	11/05/2021	SEI-03/029/01935/2019	R\$59.061,24	Mongeral Aegon Seguros e Previdência S/A
2021007273	13/12/2021	SEI-03/029/04143/2021	R\$ 3.085.790,40	Claro S/A
TOTAL			R\$ 3.144.851,64	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

O contrato nº 2021002075, proveniente do Pregão Eletrônico nº 10 de 2020, tem como objeto o serviço de seguro de vida para os alunos da rede pública estadual da SEEDUC que estão em efetivo exercício de estágio supervisionado. A

contratação atende legislação que prevê a obrigatoriedade de seguro de vida aos estagiários, podendo tal obrigação ser assumida alternativamente pela instituição de ensino. Percebe-se, portanto que a contratação visa a garantir o efetivo exercício do estágio probatório nas áreas de docência e habilitação profissional técnica, o que está de acordo com a classificação orçamentária da contratação que atende à subfunção ensino profissional. Já o contrato nº 2021007273, proveniente do Pregão Eletrônico nº 11 de 2021, tem como objeto a contratação de serviços especializados de aplicativo móvel, para a transmissão de aulas ao vivo e gravadas, comunicação entre docentes e estudantes e acesso aos conteúdos disponibilizados SEEDUC. Tal contratação visa a promover o acesso de alunos, corpo diretivo e docentes em efetiva regência, aos aplicativos educacionais e conteúdos produzidos para desempenho do ensino remoto, necessidade fruto do cenário de pandemia de COVID-19, iniciado em 2020, quando as aulas presenciais foram suspensas. Desta forma, a contratação viabiliza a própria aula realizada remotamente, estando, por óbvio, diretamente relacionada à sala de aula e atendendo à subfunção educação básica. Assim, as duas contratações ora listadas atendem diretamente a sala de aula, razão pela qual o montante de R\$ 3.144.851,64 (três milhões, cento e quarenta e quatro mil oitocentos e cinquenta e um reais e sessenta e quatro centavos), poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade.

Conclui-se, pois, que a SEEDUC, no ano de 2021, celebrou 36 (trinta e seis) contratos provenientes de Pregão Eletrônico, totalizando R\$ 162.986.213,33 (cento e sessenta e dois milhões, novecentos e oitenta e seis mil duzentos e treze reais e trinta e três centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, apenas o montante de R\$ 4.398.519,22 (quatro milhões, trezentos e noventa e oito mil quinhentos e dezenove reais e vinte e dois centavos), que corresponde à 2,70% do total gasto, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, maioria dos contratos celebrados pelo órgão, em 2021, correspondente à 97,30% do total gasto, não garante uma educação de qualidade à população.

4.3.2 Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC)

Através do detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, um dos documentos integrantes da LOA de 2021, o Estado do Rio de Janeiro previu que a Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC) teria o total R\$ 806.715.653,00 (oitocentos e seis milhões, setecentos e quinze mil seiscentos e cinquenta e três reais) em recursos destinados às despesas em educação. Inicialmente, cabe destacar que a LOA de 2021, tal qual a LOAs anteriores também aponta em seu texto que a FAETEC atua efetivamente em qualificação profissional, desenvolvendo ações e cursos de formação inicial, ensino técnico de nível médio e ensino tecnológico em diversas especialidades. Considerando que tal formação abrange a educação básica, o presente estudo se faz necessário.

O detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, dedicado à FAETEC para o ano de 2021, também apresenta as despesas do órgão por programa de trabalho, sendo possível verificar que lá se encontram as despesas com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida. Assim, para seja possível compreender os programas e ações da FAETEC para o exercício financeiro de 2021, é fundamental observar o demonstrativo da despesa por programa de trabalho para o citado órgão, conforme retratado no quadro abaixo.

Quadro 28 – Detalhamento dos programas de trabalho para a FAETEC em 2021.

CÓDIGO	PROGRAMA
12	Educação
12.122	Administração Geral
12.122.0002	Gestão Administrativa
12.122.0002.0016	Despesas financeiras de caráter obrigatório
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário
12.122.0002.2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif
12.122.0002.2016	Manutenção das Atividades Operacionais e Administrativas
12.122.0002.2019	Pessoal e Encargos Sociais- Ens Médio Técnico
12.122.0002.2022	Pessoal e Encargos Sociais - Ens Profissional
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais
12.122.0002.8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública
12.122.0441	Infraestrutura das Unidades Educacionais
12.122.0441.5771	Manut. ISERJ - Instituto Superior De Educação
12.126	Tecnologia da Informação
12.126.0435	Modernização Tecnológica
12.126.0435.5683	Modernização e Manutenção dos Processos de TI

12.306	Alimentação e Nutrição
12.306.0467	Segurança Alimentar e Nutricional
12.306.0467.2253	Nutrição Escolar
12.332	Relações de Trabalho
12.332.0476	Gestão de Pessoas no Setor Público
12.332.0476.4546	Formação Continuada do Servidor Público
12.362	Ensino Médio
12.362.0443	Educação Básica
12.362.0443.4537	Atividades de Integração Curricular
12.363	Ensino Profissional
12.363.0441	Infraestrutura das Unidades Educacionais
12.363.0441.8307	Manutenção Unidade Educacional e Tecnológica
12.363.0443	Educação Básica
12.363.0443.4534	Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar
12.363.0443.4535	Intercâmbio Internac. da Educação Básica/Téc.
12.363.0443.4536	Monit. Desemp. Acad. Educ. Bás./Téc.
12.363.0443.4538	Aprimoramento e Efetividade da Educação Básica e Técnica
12.363.0445	Geração Emprego Renda Form Mercado Trabalho
12.363.0445.4532	Desenvolvimento do Ensino Profissional
12.364	Ensino Superior
12.364.0442	Ensino Superior
12.364.0442.4531	Incentivo à Permanência e Conclusão do Ensino
12.367	Educação Especial
12.367.0445	Geração Emprego Renda Form Mercado Trabalho
12.367.0445.4545	Educação Inclusiva na Rede FAETEC

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 9.185, de 14 de janeiro de 2021.

Considerando o quadro acima, passa-se à análise das contratações públicas em educação para a FAETEC, cabendo, novamente, destacar o ainda atípico cenário em razão da pandemia de COVID-19. Contudo, conforme mencionado anteriormente, a FAETEC celebrou 29 (vinte e nove) contratos provenientes de Pregão Eletrônico no exercício de 2022, tendo sido utilizados quatro programas de trabalho diferentes.

O programa de trabalho mais utilizado é o 12.122.0002.2660, sendo, portanto: 12 a função educação, 122 a subfunção administração geral, 0002 o programa gestão administrativa e 2660 a ação pessoal e encargos sociais. Assim, foram encontrados 24 (vinte) contratos com o citado programa de trabalho, provenientes de dois certames diferentes.

Quadro 29 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2660.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021003233	14/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$1.192.806,72	Land Serviços E Engenharia Ltda
2021003230	14/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$2.351.000,00	Multiply Serviços E

2021003235	15/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$2.890.000,00	Manutenção Eireli Multiply Serviços E Manutenção Eireli
2021003515	27/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$3.225.000,00	Multiply Serviços E Manutenção Eireli
2021003512	27/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$694.170,00	Vinil Gestão E Facilities Ltda
2021003511	27/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$2.411.532,72	Vinil Gestão E Facilities Ltda
2021003509	27/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$2.120.433,28	Land Serviços E Engenharia Ltda
2021003508	27/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$4.277.673,60	Land Serviços E Engenharia Ltda
2021003507	27/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$1.419.999,00	Tapevas Soluções Integradas Eireli
2021003504	27/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$416.000,00	Multiply Serviços E Manutenção Eireli
2021003502	27/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$5.974.521,24	Jp Construções Reformas E Instalações Em Geral Eirelli
2021003500	27/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$6.746.495,00	Land Serviços E Engenharia Ltda
2021003498	27/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$5.700.000,00	Multiply Serviços E Manutenção Eireli
2021003485	27/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$3.739.123,00	Land Serviços E Engenharia Ltda
2021003533	28/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$1.264.123,12	Land Serviços E Engenharia Ltda
2021003532	28/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$3.149.000,00	Multiply Serviços E Manutenção Eireli
2021003530	28/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$1.949.400,00	Multiply Serviços E Manutenção Eireli
2021003527	28/07/2021	SEI-260005/002833/2020	R\$3.274.619,00	Land Serviços E Engenharia Ltda
2021003577	29/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$11.279.000,00	Multiply Serviços E Manutenção Eireli
2021003569	29/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$3.175.000,80	Cns Nacional De Serviços Ltda
2021003565	29/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$476.508,00	Cns Nacional De Serviços Ltda
2021003564	29/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$1.167.998,88	Ibs Administração De Serviços E Locação De Mao De Obra Eireli
2021003561	29/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$2.942.383,20	Vinil Gestão E Facilities Ltda
2021003559	29/07/2021	SEI-260005/002832/2020	R\$2.102.514,00	Vinil Gestão E Facilities Ltda
TOTAL			R\$73.939.301,56	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Doze contratos – 2021003533, 2021003527, 2021003509, 2021003508, 2021003507, 2021003504, 2021003502, 2021003500, 2021003498, 2021003485, 2021003235, 2021003233 – são provenientes do Pregão Eletrônico nº 01 de 2021, cujo objeto é a prestação do serviço terceirizado de mão de obra nas funções de serviços gerais. Já os outros doze contratos – 2021003577, 2021003569, 2021003565, 2021003564, 2021003561, 2021003559, 2021003532, 2021003530,

2021003515, 2021003512, 2021003511 e 2021003230 – são provenientes do Pregão Eletrônico nº 03 de 2021, cujo objeto é a prestação do serviço terceirizado de mão de obra nas funções de apoio administrativo. De acordo com o termo de referência das contratações, as mesmas versam sobre postos ligados ao sistema educacional e não à sala de aula. Tal fato é corroborado pela subfunção e pelo programa das despesas listadas, que atendem à administração geral e à gestão administrativa, respectivamente. Desta forma, o montante de R\$ 73.939.301,56 (setenta e três milhões, novecentos e trinta e nove mil trezentos e um reais e cinquenta e seis centavos), relativo aos citados contratos, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Outro programa de trabalho que atende à subfunção administração geral é o 12.122.0002.2016, sendo, portanto: 12 a função educação, 122 a subfunção administração geral, 0002 o programa gestão administrativa e 2016 a ação manutenção das atividades operacionais e administrativas. Assim, foi encontrado um contrato com o citado programa de trabalho, proveniente do Pregão Eletrônico nº 05 de 2021.

Quadro 30 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021005594	21/10/2021	SEI-260005/002667/2021	R\$ 95.272,00	Nortesul Transportes E Serviços Eireli - Me
TOTAL			R\$ 95.272,00	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

O contrato nº 2021005594 tem como objeto a prestação de serviços de locação de dois veículos para transportar pessoas e cargas pelas unidades da FAETEC. De acordo com o termo de referência da contratação, a mesma visa a atender a manutenção do sistema educacional e não à sala de aula. Tal fato é corroborado pela subfunção e pelo programa das despesas listadas, que atendem à administração geral e à gestão administrativa, respectivamente. Desta forma, o montante de R\$ 95.272,00 (noventa e cinco mil duzentos e dois reais), relativo ao citado contrato, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e,

consequentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Outro programa de trabalho utilizado é o 12.306.0467.2253, sendo, portanto: 12 a função educação, 306 a subfunção alimentação e nutrição, 0467 o programa segurança alimentar e nutricional e 2660 a ação nutrição escolar. Assim, foram encontrados três contratos com o citado programa de trabalho, provenientes de três certames diferentes.

Quadro 31 – Contratos com o programa de trabalho 12.306.0467.2253.

Número da Contratação no Siga	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021002085	11/05/2021	SEI-260005/000296/2020	R\$9.153.897,84	Comercial Milano Brasil Ltda
2021002082	11/05/2021	SEI-260005/000293/2020	R\$7.798.035,69	Comercial Milano Brasil Ltda
2021005080	30/09/2021	SEI-260005/000294/2020	R\$9.208.726,35	Hb Multisserviços Ltda
Total			R\$ 26.160.659,88	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Os contratos nºs 2021002085, proveniente do Pregão Eletrônico nº 03 de 2020 R1; 2021002082, proveniente do Pregão Eletrônico nº 01 de 2020 R1; e 2021005080, proveniente do Pregão Eletrônico nº 02 de 2020 R1, têm como objeto o fornecimento de gêneros alimentícios ao corpo discente da FAETEC. Conforme mencionado anteriormente neste trabalho, em que pese previsão constitucional de o Estado garantir ao educando, em todas as etapas da educação básica, programas suplementares de alimentação, a LDB aponta que tal programa suplementar de alimentação não constitui despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, as despesas com programas suplementares de alimentação não poderão ser consideradas como despesas em educação e, da mesma forma, não poderão ser consideradas como relativas aos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante. Desta forma, por força da legislação em vigor, o montante de R\$ 26.160.659,88 (vinte e seis milhões cento e sessenta mil seiscentos e cinquenta e nove reais e oitenta e oito centavos), relativo aos três contratos, cujo objeto em comum é o fornecimento de gêneros alimentícios, não traduzirá um ensino de qualidade.

Por fim, o há o programa de 12.363.0443.4538, sendo, portanto: 12 a função educação, 363 a subfunção ensino profissional, 0443 o programa educação básica e

4538 a ação aprimoramento e efetividade da educação básica e técnica. Assim, foi encontrado um contrato com o citado programa de trabalho, proveniente do Pregão Eletrônico nº 06 de 2021.

Quadro 32 – Contratos com o programa de trabalho 12.363.0443.4538

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021007098	08/12/2021	SEI-260005/000303/2020	R\$ 2.180.000,00	Indústrias Romi S.A.
TOTAL			R\$ 2.180.000,00	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

O contrato nº 2021007098 tem como objeto aquisição de material permanente tecnológico para equipar os laboratórios de eletromecânica, mecânica e manutenção de máquinas navais das unidades escolares da FAETEC. De acordo com o termo de referência da contratação, o material adquirido será utilizado na atualização e melhoria tecnológica dos laboratórios dos cursos oferecidos pela FAETEC, objetivando a manutenção das atividades pedagógicas, além do aperfeiçoamento e da capacitação dos alunos dos cursos técnicos de eletromecânica, mecânica e manutenção de máquinas navais, de modo a favorecer sua inserção no mundo do trabalho. Portanto, a contratação tem ligação direta com a sala de aula pois propicia a formação profissional do aluno da FAETEC, que é, inclusive, uma atribuição da entidade. Ainda, o fato de a contratação estar diretamente relacionada à sala de aula, é corroborado pela ação prevista na classificação orçamentária da despesa que é o aprimoramento e a efetividade da educação básica e técnica. Desta forma, o montante de R\$ 2.180.000,00 (dois milhões, cento e oitenta mil reais), relativo ao citado contrato, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade.

Conclui-se, pois, que a FAETEC, no ano de 2021, celebrou 29 (vinte e nove) contratos provenientes de Pregão Eletrônico, totalizando R\$ 102.375.233,44 (cento e dois milhões, trezentos e setenta e cinco mil duzentos e trinta e três reais e quarenta e quatro centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, apenas o montante de R\$ 2.180.000,00 (dois milhões, cento e oitenta reais), que corresponde à 2,13% do total gasto, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Em suma, maioria dos contratos celebrados pela entidade, em 2021, correspondente à 97,87% do total gasto, não garante uma educação de qualidade à população.

4.3.3 Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIEJ)

Através do detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, um dos documentos integrantes da LOA de 2021, o Estado do Rio de Janeiro previu que a Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CECIEJ), teria o total R\$ 86.080.752,00 (oitenta e seis milhões, oitenta mil setecentos e cinquenta e dois reais) em recursos destinados às despesas em educação. Inicialmente, cabe destacar que a própria LOA de 2021, tal qual as LOAs anteriores, também aponta em seu texto que a CECIEJ promove a expansão e interiorização do ensino gratuito e de qualidade no Estado, bem como a divulgação científica, através de cursos de extensão, graduação, pós-graduação, pré-vestibular, atividades curriculares e extracurriculares; facilita o acesso ao saber científico; e atua na gestão pedagógica e administrativa dos Centros de Estudos de Jovens e Adultos (CEJA). Considerando que tais atuações abrangem também a educação básica, o presente estudo se faz necessário.

O detalhamento da despesa das unidades orçamentárias, dedicado à CECIEJ para o ano de 2021, apresenta as despesas da instituição por programa de trabalho, sendo possível verificar que se encontram as despesas com pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e amortização da dívida. Portanto, a própria LOA já prevê que nem todas as despesas que correm em órgãos e entidades que cumprem a função educação se referem a custos diretamente relacionados à unidades escolar, sendo, mais uma vez, necessária a análise feita através do presente trabalho. Assim, para seja possível compreender os programas e ações da CECIEJ para o exercício financeiro de 2021, é fundamental observar o demonstrativo da despesa por programa de trabalho para o citado órgão, conforme retratado no quadro abaixo:

Quadro 33 – Detalhamento dos programas de trabalho para a CECIERJ em 2021.

CÓDIGO	PROGRAMA
12	Educação
12.122	Administração Geral
12.122.0002	Gestão Administrativa
12.122.0002.0016	Despesas financeiras de caráter obrigatório
12.122.0002.0467	Despesas Obrigatórias de caráter Primário
12.122.0002.2010	Prest Serv entre Órg Est/ Aquis Comb e Lubrif
12.122.0002.2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas
12.122.0002.2660	Pessoal e Encargos Sociais
12.122.0002.8021	Pagamento Despesas Serviços Utilidade Pública
12.122.0476	Gestão de Pessoas no Setor Público
12.122.0476.5637	Realização de Concurso Público - CECIERJ
12.128	Formação de Recursos Humanos
12.128.0476	Gestão de Pessoas no Setor Público
12.128.0476.4456	Capacitação de Servidores - CECIERJ
12.362	Ensino Médio
12.362.0443	Educação Básica
12.362.0443.2829	Suporte para Acesso ao Ensino Superior – PVS
12.364	Ensino Superior
12.364.0442	Ensino Superior
12.364.0442.2828	Operacionalização do Curso Sup. À Distância
12.364.0442.4457	Implantação de Cursos de Nível Superior - EAD
12.366	Educação de Jovens e Adultos
12.366.0443	Educação Básica
12.366.0443.8347	Fortalecimento da Educação Básica - CEJA
12.368	Educação Básica
12.368.0443	Educação Básica
12.368.0443.4462	Implantação de Cursos à Distância
12.392	Difusão Cultural
12.392.0440	Desenvolv Científico, Tecnológico e Inovativo
12.392.0440.8317	Operacionalização do Museu Ciência e Vida
12.573	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
12.573.0440	Desenvolv Científico, Tecnológico e Inovativo
12.573.0440.2830	Divulgação e Popularização da Ciência

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 9.185, de 14 de janeiro de 2021.

Considerando o quadro acima, passa-se à análise das contratações públicas em educação para a CECIERJ. Conforme mencionado anteriormente, a CECIERJ celebrou 12 (doze) contratos provenientes de Pregão Eletrônico no exercício de 2021. O programa de trabalho mais utilizado é o 12.122.0002.2016, sendo, portanto: 12 a função educação, 122 a subfunção administração geral, 0002 o programa gestão administrativa e 2016 a ação manutenção das atividades operacionais e administrativas. Assim, foram encontrados dez contratos com o citado programa de trabalho, provenientes de sete certames diferentes.

Quadro 34 – Contratos com o programa de trabalho 12.122.0002.2016.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021000602	23/02/2021	SEI-260004/001458/2020	R\$ 3.148.007,76	Forte Araruama Segurança E Vigilância Ltda
2021001472	06/04/2021	SEI-260004/001458/2020	R\$ 3.856.370,40	Hawk Segurança E Vigilância Ltda
2021001698	20/04/2021	SEI-260004/000251/2021	R\$ 78.399,96	Elemmax Elevadores Ltda
2021004177	20/08/2021	SEI-260004/000118/2021	R\$ 87.000,00	Celebrity Comércio E Serviços De Máquinas Industriais Ltda
2021005483	18/10/2021	SEI-260004/000823/2021	R\$ 143.599,73	2tlb Comércio E Serviços Eireli - Epp
2021005480	18/10/2021	SEI-260004/000823/2021	R\$ 464.940,00	Madelider Comercial Ltda
2021005478	18/10/2021	SEI-260004/000823/2021	R\$ 102.000,00	Ardo Do Brasil Distribuidora De Peças E Serviços Ltda
2021005634	22/10/2021	SEI-260004/001484/2020	R\$ 2.132.993,25	ldata Distribuidora De Equipamentos De Informática Ltda-Epp
2021007351	16/12/2021	SEI-260004/000401/2020	R\$ 118.591,37	Soberana Comercio E Serviços Eireli
2021007350	16/12/2021	SEI-260004/002181/2020	R\$ 2.892.300,00	Mgitech Comércio, Importação E Exportação Ltda
TOTAL			R\$ 13.024.202,47	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Quatro contratos se referem à contratação de serviços: o contratos nºs 2021000602 e 2021001472, provenientes do Pregão Eletrônico nº 06 de 2020, têm como objeto a prestação dos serviços de vigilância desarmada em diferentes unidades da CECIERJ; o contrato nº 2021001698, proveniente do Pregão Eletrônico nº 07 de 2021, tem como objeto a prestação do serviço de manutenção preventiva e corretiva de elevadores; e o contrato nº 2021004177, proveniente do Pregão Eletrônico nº 08 de 2021, tem como objeto a prestação do serviço de manutenção preventiva e corretiva de máquinas gráficas. De acordo com o termo de referência das contratações, as mesmas visam a atender à manutenção do sistema educacional e não à sala de aula. Tal fato é corroborado pela subfunção e pelo programa das despesas listadas, que atendem à administração geral e à gestão administrativa, respectivamente. Desta forma, o montante de R\$ 7.169.778,12 (sete milhões, cento e sessenta e nove mil setecentos e setenta e oito reais e dize centavos), relativo aos citados contratos, não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-

aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Os outros seis contratos do programa de trabalho em comento versam sobre aquisições: os contratos nºs 2021005478, 2021005480 e 2021005483, provenientes do Pregão Eletrônico nº 12 de 2021, têm como objeto a aquisição de mobiliário para as unidades da CECIERJ; o contrato nº 2021005634, proveniente do Pregão Eletrônico nº 10 de 2021, tem como objeto a aquisição de equipamentos de telecomunicações e informática para as unidades da CECIERJ; o contrato nº 2021007350, proveniente do Pregão Eletrônico nº 14 de 2021, tem como objeto a aquisição de *tablets* para alunos cotistas da CECIERJ; e o contrato nº 2021007351, proveniente do Pregão Eletrônico nº 13 de 2021, tem como objeto a aquisição de material de expediente e consumo. De acordo com o termo de referência relativo ao Pregão Eletrônico nº 12 de 2021, apenas o contrato nº 2021005480 está diretamente relacionado à sala de aula por se tratar da aquisição de carteiras escolares, enquanto os contratos nºs 2021005478 e 2021005483 versam sobre cadeiras de secretárias, mesas de reunião e armários, relacionados às áreas administrativas das unidades da CECERJ. De acordo com o termo de referência relativo ao Pregão Eletrônico nº 10 de 2021, os equipamentos de informática a serem adquiridos proporcionam o acesso dos alunos às aulas a distância, portanto, favorece o próprio acesso ao ensino. Da mesma forma está o termo de referência relativo ao Pregão Eletrônico nº 14 de 2021, que adquire *tablets* para alunos cotistas, a fim de que os mesmos possam ter acesso às aulas de forma remota, necessidade trazida pelo cenário pandêmico. Por fim, o termo de referência relativo ao Pregão Eletrônico nº 13 de 2021 indica que o material a ser adquirido se destina ao estoque de almoxarifado, a fim de atender às atividades administrativas da CECIERJ. Desta forma, embora os seis contratos aqui listados atendam à ação manutenção das atividades operacionais e administrativas, três contratos – nºs 2021005480, 2021005634 e 2021007350 – estão diretamente relacionados à sala de aula e, portanto, o valor de R\$ R\$ 5.490.233,25 (cinco milhões, quatrocentos e noventa mil duzentos e trinta e três reais e vinte e cinco centavos) poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade. Já os contratos nºs 2021005478, 2021005483 e 2021007351 não estão diretamente relacionados à sala

de aula e, portanto, o valor de R\$ 364.191,10 (trezentos e sessenta e quatro mil cento e noventa e um reais e dez centavos) não poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, não traduzirá um ensino de qualidade.

Por fim, dois contratos, ambos provenientes do Pregão Eletrônico nº 05 de 2020, possuem três programas de trabalho diferentes, sendo um diretamente relacionado ao ensino de nível superior, o que, conforme já falado anteriormente, será desconsiderado neste estudo. Assim, temos dois programas de trabalho: o 12.366.0443.8347, sendo 12 a função educação, 366 a subfunção educação de jovens e adultos, 0443 o programa educação básica e 2829 a ação fortalecimento da educação básica – CEJA; e o 12.362.0443.2829, sendo 12 a função educação, 362 a subfunção ensino médio, 0443 o programa educação básica e 2829 a ação suporte para acesso ao ensino superior – PVS.

Quadro 35 – Contratos com o programa de trabalho 12.366.0443.8347 e 12.362.0443.2829.

Número da Contratação no SIGA	Data da Assinatura	Processo Administrativo	Valor do Contrato	Empresa Contratada
2021000307	04/02/2021	SEI-260004/000175/2020	R\$37.500,00	Sicoli Indústria E Comércio De Máquinas Ltda. Epp
2021000302	04/02/2021	SEI-260004/000175/2020	R\$393.000,00	Bazar E Papelaria Mn Ltda Me
TOTAL			R\$430.500,00	

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Os contratos nºs 2021000307 e 2021000302 têm como objeto a aquisição de papel e insumos gráficos, para a produção de material didático e de divulgação da CECIERJ. Desta forma, de acordo com o termo de referência do citado Pregão, a aquisição visa a atender a confecção de material didático a ser utilizado pelos alunos da CECIERJ. Assim, os contratos estão diretamente relacionados à sala de aula, o que também está corroborado pelo programa educação básica e pela subfunção educação de jovens e adultos e ensino médio de cada contrato, respectivamente. Portanto, o valor de R\$ 430.500,00 (quatrocentos e trinta mil e quinhentos reais) poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, conseqüentemente, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, traduzirá um ensino de qualidade.

Conclui-se, pois, que a CECIERJ, no ano de 2021, celebrou doze contratos provenientes de Pregão Eletrônico, totalizando R\$ 13.454.702,47 (treze milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil setecentos e dois reais e quarenta e sete centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, apenas o montante de R\$ 5.920.733,25 (cinco milhões, novecentos e vinte mil e setecentos e trinta e três reais e vinte e cinco centavos), que corresponde à 44% do total gasto, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, a maioria dos contratos celebrados pelo órgão, em 2021, correspondente à 56% do total gasto, não garante uma educação de qualidade à população.

Por todo o exposto no item 4.3 deste trabalho, conclui-se que o Estado do Rio de Janeiro celebrou 77 (setenta e sete) contratos relativos à educação básica, totalizando R\$ 278.816.149,24 (duzentos e setenta e oito milhões, oitocentos e dezesseis mil cento e quarenta e nove reais e vinte e quatro centavos), porém, através da metodologia utilizada no presente estudo, apenas o montante de R\$12.499.252,47 (doze milhões, quatrocentos e noventa e nove mil duzentos e cinquenta e dois reais e quarenta e sete centavos), que corresponde a 4,48% do total gasto, poderá ser considerado como despesa com insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Em suma, a maioria dos contratos celebrados pelo Estado do Rio de Janeiro para a educação básica, em 2021, correspondente a 95,52% do total gasto, não garante uma educação de qualidade à população.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme observado na seção anterior, através da metodologia adotada no presente trabalho, o Estado do Rio de Janeiro, em 2019, celebrou 57 (cinquenta e sete) contratos relativos à educação básica, sendo 48 (quarenta e oito) relacionados a insumos que não traduzem uma educação de qualidade e apenas nove que podem ser considerados como insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Quanto aos valores, para o ano de 2019, apenas o correspondente à 5,98% do total gasto, referente a R\$ 10.868.428,18 (dez milhões, oitocentos e sessenta e oito mil quatrocentos e vinte e oito reais e dezoito centavos), poderá ser considerado como despesas que garantem uma educação básica de qualidade. Já em 2020, quando se iniciou o cenário da Pandemia relativa ao COVID-19, o Estado do Rio de Janeiro celebrou apenas 10 (dez) contratos relativos à educação básica, no entanto, nenhum deles tem como objeto insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, de acordo com a metodologia utilizada. Por fim, em 2021, o Estado do Rio de Janeiro celebrou 77 (setenta e sete) contratos relativos à educação básica, sendo 53 (cinquenta e três) relacionados a insumos que não traduzem uma educação de qualidade e apenas 24 (vinte e quatro) que podem ser considerados como insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Quanto aos valores, para o ano de 2021, apenas o correspondente à 4,48% do total gasto, referente a R\$ 12.499.252,47 (doze milhões, quatrocentos e noventa e nove mil duzentos e cinquenta e dois reais e quarenta e sete centavos), poderá ser considerado como despesas que garantem uma educação de qualidade.

Desta forma, nos anos analisados no trabalho, há um total de 144 (cento e quarenta e quatro) contratos relativos à educação básica, sendo 111 (cento e onze) que não estão diretamente relacionados à sala de aula e, de acordo com a metodologia adotada, não traduzem uma educação de qualidade, e apenas 33 (trinta e três) que estão diretamente relacionados à unidade escolar e, por isso, se referem a insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, garantindo, assim, uma educação de qualidade. Isto posto, chega-se a 77,08% dos contratos celebrados que não atendem ao direito a uma educação de qualidade, enquanto apenas 22,92% atendem ao comando constitucional e legal.

Quanto aos valores, durante os três anos analisados, a SEEDUC, a FAETEC e a CECIERJ utilizaram um total de recursos financeiros de R\$ 471.987.885,56 (quatrocentos e setenta e um milhões, novecentos e oitenta e sete mil oitocentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos), relativos às 144 (cento e quarenta e quatro) contratações públicas em educação básica; contudo, enquanto o montante de R\$ 448.620.204,91 (quatrocentos e quarenta e oito milhões, seiscentos e vinte mil duzentos e quatro reais e noventa e um centavos) não se refere aos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, apenas a monta de R\$ 23.367.680,65 (vinte e três milhões, trezentos e sessenta e sete mil seiscentos e oitenta reais e sessenta e cinco centavos) se refere aos insumos capazes de garantir a qualidade da educação, eis que indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, representando apenas 4,95% do total gasto, a saber:

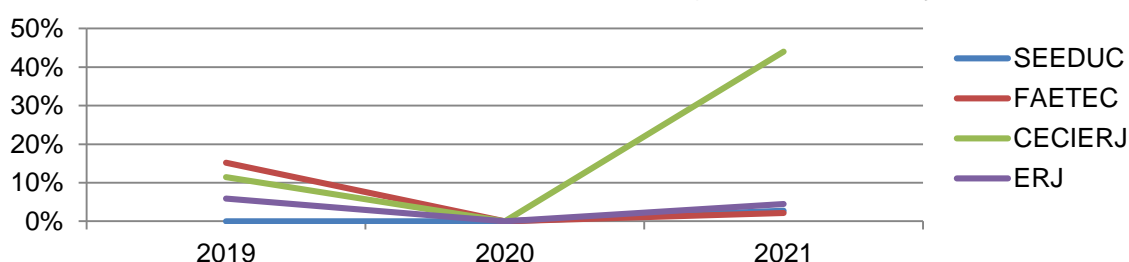
Quadro 36 – Síntese das contratações públicas em educação básica no ERJ.

Ano	Quantidade de Contratos Celebrados	Quantidade de Contratos Celebrados que Garantem Educação de Qualidade	Valor Total Gasto nos Contratos Celebrados	Valor Gasto nos Contratos Celebrados que Garantem Educação de Qualidade	Percentual dos Valores Aplicados que Garantem Educação de Qualidade
2019	57	09	R\$ 181.736.143,90	R\$ 10.868.428,18	5,98%
2020	10	00	R\$ 11.435.592,42	R\$ 0,00	0,00%
2021	77	24	R\$ 278.816.149,24	R\$ 12.499.252,47	4,48%
TOTAL	144	33	R\$ 471.987.885,56	R\$ 23.367.680,65	4,95%

Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022.

Se considerarmos o percentual anual de valores aplicados nas contratações que versam sobre os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e que, por tal razão, atendem ao princípio do padrão de qualidade e, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, garantem a educação de qualidade, chega-se ao seguinte quadro, abaixo apresentado:

Gráfico 1 – Percentual dos valores aplicados que garantem educação de qualidade.



Fonte: RIO DE JANEIRO (Estado). Sistema Integrado de Gestão de Aquisições (SIGA), 2022, com a metodologia do presente trabalho.

Observa-se, portanto, que as linhas gráficas acima representadas são muito semelhantes, salvo para a Fundação CECIERJ, no ano de 2021, que celebrou contratos como o de aquisição de *tablets* para que alunos cotistas tivessem acesso a aulas remotas, necessidade dada pelo cenário pandêmico. Ainda que haja um maior quantitativo de valores empregados que garantem a educação de qualidade na CECIERJ em 2021, os valores aplicados pelo Estado do Rio de Janeiro (ERJ) em educação básica, de forma geral, ao longo do período pesquisado, demonstram uma estabilidade no perfil encontrado.

Destaca-se que o presente trabalho analisou empiricamente cada contrato celebrado, partindo-se, portanto, de cada contrato individualmente estudado para o todo, ou seja, do singular para o geral, onde se tornou possível traçar o perfil das contratações em educação básica no Estado do Rio de Janeiro. Nesse perfil, observa-se que menos de um quarto dos contratos celebrados atendem ao princípio de garantia de padrão de qualidade de ensino, por se tratar de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, sendo certo que, de acordo com a metodologia adotada no presente trabalho, apenas aqueles contratos cujos objetos estão diretamente relacionados à sala de aula atendem ao citado comando constitucional e legal, garantindo uma educação de qualidade à população.

Desta forma, chega-se à descrição do perfil das contratações públicas em educação no Estado do Rio de Janeiro: o de contratações que não atendem ao princípio de garantia de padrão de qualidade de ensino e, portanto, não garantem uma educação de qualidade à população. Observa-se que tal perfil se manteve estável ao longo dos anos estudados, eis que nenhuma das três instituições analisadas, em nenhum dos três anos do recorte temporal estudado, celebrou mais contratos que garantissem uma educação de qualidade à população do que aqueles que não. O destaque positivo é a SEEDUC, no ano de 2021, que, de acordo com a metodologia do trabalho, celebrou a mesma quantidade de contratos que atendem e não atendem ao comando legal, sendo 18 (dezoito) contratos cada.

Além disso, é possível perceber que o perfil das contratações públicas em educação básica atende primordialmente à subfunção 122 administração geral, ou seja, versa sobre a mera manutenção do sistema administrativo educacional, com contratos que, em sua maioria, têm por objeto a prestação de serviços como manutenção predial, apoio administrativo, vigilância e locação de veículos, o que é necessário em alguns casos, mas que deve ser levado em consideração quando se

comparado com o grande montante financeiro utilizado apenas nessa função. Inegável é a necessidade de contratos que garantam a manutenção das escolas, porém, deve ser observado o fato de que 81 (oitenta e um) contratos, em um total de 144 (cento e quarenta e quatro) analisados, atendem apenas à subfunção 122, relativa à administração geral, representando, portanto, 56,25% dos contratos celebrados. Quanto ao dispêndio financeiro também não é diferente: o montante de R\$ 124.753.546,56 (cento e vinte e quatro milhões, setecentos e cinquenta e três mil quinhentos e quarenta e seis reais e cinquenta e seis centavos), que representa 26,43% do total gasto, se dá apenas na subfunção 122 administração geral. Conclui-se, pois, que o perfil das contratações públicas em educação básica no Estado do Rio de Janeiro versa primordialmente sobre contratações que atendem à administração geral do sistema educacional.

Dentre os poucos contratos que atendem ao princípio do padrão de qualidade de ensino, a maioria trata da aquisição ou confecção de material didático ou aquisição de aparelhos de ar-condicionado que possibilitam a climatização das salas de aula, não sendo muitos os contratos que, de fato, inovam no âmbito da educação básica, cabendo, entretanto, destacar os contratos celebrados em 2021 pela SEEDUC, relacionados ao Programa de Educação Integral e à Estação Empreender, que pretendem criar espaços com formas de agregar conhecimento aos alunos diferentes das então utilizadas. Assim, é possível concluir que o perfil dos contratos diretamente relacionados à sala de aula e que, portanto, atendem ao princípio da garantia de padrão de qualidade de ensino, são aqueles relacionados à aquisição ou confecção de material didático.

O perfil das contratações em educação básica acima mencionado ficou estável, mesmo com o início da Pandemia de COVID-19, destacando-se, apenas, a menor quantidade de contratos celebrados em 2020, ano que se tem início o cenário pandêmico. Ainda, apenas um contrato celebrado em 2020, pela CECIERJ, visa a atender demanda relativa à COVID-19, com a aquisição de material para combate e prevenção ao vírus. Observa-se que, no ano em questão, foram celebrados contratos de locação de veículos e prestação de serviços terceirizados, mesmo com a suspensão das atividades presenciais em razão da pandemia. No ano de 2021, também se observam poucos contratos que atendem demanda proveniente da pandemia de COVID-19, destacando-se o contrato de prestação de serviços de aplicativo móvel para a transmissão de aulas, celebrado pela SEEDUC, e o contrato

de aquisição de *tablets*, celebrado pela CECIERJ, ambos no intuito de possibilitar que os alunos tenham acesso às aulas ministradas remotamente em razão da pandemia. Pelo exposto, portanto, é possível concluir que o perfil das contratações públicas em educação básica no Estado do Rio de Janeiro é estável.

Outra reflexão que se pretende fazer é quanto ao perfil das contratações públicas em educação básica e participação tanto dos educadores quanto da sociedade. As contratações possuem caráter geral, quase sempre com a utilização de expressões como “para atender a demanda das unidades” da SEEDUC ou FAETEC ou CECIERJ, o que parece indicar não ter havido individualização nas necessidades de cada unidade. Nesse sentido, dentre os contratos objeto de análise no presente trabalho, não há menção em seus termos de referência de qualquer oitiva prévia de professores das unidades escolares ou do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro (CEE), órgão instituído através do Decreto-Lei nº 51, de 03 de abril de 1975, e composto por 24 (vinte e quatro) membros educadores, cujas atribuições, dentre outras, versam normatização, regulação, deliberação, consulta e assessoramento para a educação básica. Quanto à participação social, não foram encontrados contratos cujos termos de referência indiquem a participação da sociedade em si, inclusive, em consulta aos sítios eletrônicos das três instituições estudadas, realizada em novembro de 2022, apenas a SEEDUC realiza audiências públicas, embora nem sempre com o intuito de debater as contratações públicas em educação básica. Embora as três instituições contem com ouvidoria, também não há indicação de sugestões da sociedade para as contratações públicas realizadas. Há, ainda, o Fórum Estadual da Educação, instituído pela Resolução SEEDUC nº 4.776/2012, com o objetivo, dentre outros de ser o responsável pela discussão das questões educacionais e pela articulação da comunidade educacional, contudo, não há indicação de oitiva prévia do Fórum nas contratações realizadas.

Assim, é possível inferir que as contratações nascem de necessidades observadas muito mais pelos gestores das instituições analisadas do que dos educadores que atuam na ponta do serviço educacional ou da sociedade, o que, inclusive, pode justificar o predomínio de contratações que atendem à subfunção relativa à administração geral, ou seja, à manutenção do sistema administrativo educacional, sem ligação direta, portanto, à sala de aula. Embora o presente trabalho não pretenda adentrar o mérito da discricionariedade do gestor público, ou seja, do juízo de conveniência e oportunidade que cabe a ele quando da tomada de

suas decisões administrativas, conforme já debatido neste trabalho; é importante destacar que os gastos públicos em educação precisam garantir os princípios e direitos previstos tanto na Constituição, quanto nas normas legais, e uma maior integração entre gestor público, educadores e sociedade poderia proporcionar gastos que atenderiam mais à sala de aula do que às necessidades administrativas. Destaca-se, ainda, que a gestão democrática do ensino público é princípio constitucional, previsto no art. 206, VI, da Constituição de 1988, o que deve ser sempre observado pelo gestor público. Pelo aqui exposto, é possível depreender que o perfil das contratações públicas em educação básica no Estado do Rio de Janeiro versa sobre contratos cujas necessidades nascem da observação dos gestores administrativos, sem maior influência das necessidades observadas pelos educadores ou pela sociedade.

Considerando as previsões constitucionais e legais e o perfil ora traçado das contratações públicas em educação básica no Estado do Rio de Janeiro, que é, conforme anteriormente mencionado, o de insumos que não estão diretamente relacionados à sala de aula e, de acordo com a metodologia adotada, não se referem aos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, não sendo capazes, portanto, de garantir o direito à educação de qualidade; torna-se necessário refletir sobre a adequação da norma jurídica à realidade fática. Tendo em vista que o presente trabalho se deu amparado no empirismo, onde foi possível aplicar a Constituição e as leis aos casos fáticos, torna-se possível refletir sobre a efetividade das normas jurídicas que garantem o direito à educação.

Primeiramente, destaca-se que a reflexão em tela não pretende adentrar a temática da eficácia jurídica da norma, na forma da clássica lição de José Afonso da Silva (1998), por exemplo, onde se verifica eventual qualidade de uma norma produzir, em maior ou menor grau, os efeitos jurídicos dela esperados. Nesse sentido, parece, por exemplo, que a norma constitucional que prevê a aplicação mínima anual de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, obrigatória ao Estado do Rio de Janeiro, tem eficácia, eis que o efeito jurídico é que tal aplicação realmente é feita – ainda que nem sempre o patamar de 25% seja devidamente observado – sendo, inclusive objeto de análise e julgamento por parte do Tribunal de Contas. Ainda que seja possível trazer a lição de José Afonso da Silva para eventual reflexão quanto à eficácia da norma contida no art. 211, § 7º, da Constituição de 1988, que prevê que o padrão mínimo

de qualidade terá como referência o Custo Aluno Qualidade, pactuado na forma disposta em lei complementar ainda não editada; a reflexão que brevemente se pretende fazer é outra: quanto à efetividade da norma, também chamada de eficácia social. Saliencia-se, ainda, que os conceitos de eficácia e efetividade aqui debatidos se dão sob a perspectiva das normas jurídicas e não dos conceitos administrativos propriamente ditos de eficiência, eficácia e efetividade.

Esclarecidos os pontos acima, passa-se ao debate quanto à efetividade das normas jurídicas, a partir do perfil das contratações públicas em educação, empiricamente traçado no presente estudo. Para tal, traz-se a lição de Barroso (1994), que diferencia a eficácia jurídica da norma, referente à aptidão de uma norma produzir seus efeitos, da chamada efetividade da norma, que identifica a concretização dos direitos e garantias nela assegurados, ou seja, verifica o desfrute real dos interesses e dos bens jurídicos tutelados por uma norma jurídica. O próprio José Afonso da Silva (1998), quando de sua clássica lição, também diferenciou a eficácia da norma – que verifica sua aplicabilidade, ou seja, se ela possui capacidade de produzir efeitos jurídicos – da chamada efetividade da norma, que se dedica a verificar se ela produz efetivamente esses efeitos. Barcellos (2011) também faz a diferenciação entre a eficácia jurídica, que diz respeito àquilo que é possível exigir judicialmente com fundamento em uma norma, da chamada efetividade ou eficácia social, que é a verificação do efeito pretendido pelo enunciado normativo no mundo dos fatos. Destaca-se que, para Barroso (2003), essa efetividade significa, inclusive, o desempenho concreto da função social do direito, ou seja, a materialização fática dos preceitos legais estabelecidos, tendo plena relação entre o chamado dever-ser da norma jurídica e a realidade social, em outras palavras, entre a mera previsão contida na lei em abstrato e a realidade que se apresenta no mundo dos fatos.

Assim, tomando a lição acima, é necessário refletir se o princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade de ensino, que dispõe sobre os insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, está sendo observado e, ainda, se a aplicação anual pelos estados de, no mínimo, 25% da receita de impostos em educação é efetiva, ou seja, se garante, de fato, uma educação de qualidade à população – que é uma previsão constitucional. Para tal, o presente trabalho analisou 144 (cento e quarenta e quatro) contratações públicas em educação básica no Estado do Rio de Janeiro, totalizando um dispêndio de R\$

471.987.885,56 (quatrocentos e setenta e um milhões, novecentos e oitenta e sete mil oitocentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos), sendo certo que todas integraram o chamado índice constitucional da educação no estado; entretanto, apenas 4,95% do total gasto garante, de fato, uma educação de qualidade à população, de acordo com a metodologia adotada. Parece, pois, que não se trata de uma ausência de eficácia quanto ao comando previsto na norma do art. 212 da Constituição de 1988, acerca da aplicação mínima anual de recursos em educação; mas, sim, uma ausência de efetividade quanto ao princípio do padrão de qualidade de ensino, do art. 206, VII, bem quanto ao próprio direito à educação, previsto no art. 6º, todos do texto constitucional.

Cabe destacar que, como já discutido em seções anteriores do presente trabalho, diversos são os dispositivos legais que preveem um ensino de qualidade, especialmente no nível obrigatório, que é a chamada educação básica, como o art. 211, § 4º, da Constituição de 1988. Desta forma, não basta a mera previsão legal de um ensino de qualidade, é necessário refletir se há efetividade, ou seja, se, de fato, os alunos desfrutam de uma educação de qualidade. A importância da efetivação do direito à educação, na forma prevista nas normas legais, é abordada por Cury (2007) que aponta que a educação é um direito reconhecido, porém, não basta declarar, é preciso que esse direito seja efetivado, especialmente em países com forte tradição elitista, como o Brasil, onde tradicionalmente restou-se apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social. No mesmo sentido, Barcellos (2011) afirma que não basta haver uma escola em si, mas, sim, garantir o propósito constitucional de que, por meio da educação, se dê o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme previsão do art. 205, da Constituição de 1988. Pelo aqui exposto, é igualmente possível concluir que não basta a mera aplicação de recursos em educação, ou seja, não basta apenas gastar determinado valor em educação: é preciso garantir, de fato, o direito a uma educação de qualidade, a fim de que ela cumpra seu papel transformador.

Pelo exposto no presente trabalho, através da metodologia adotada, o direito à educação de qualidade, no Estado do Rio de Janeiro, não possui a efetividade desejada, uma vez que os recursos aplicados nas contratações públicas em educação básica atendem a um perfil insuficiente para a garantia desse direito. Considerando que o perfil traçado neste estudo versa sobre contratações cujos

objetos, primordialmente, não estão diretamente relacionados à sala de aula, não sendo, portanto, considerados insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, conclui-se que ele não garante uma educação de qualidade e não atende ao princípio do padrão de qualidade de ensino. Desta forma, o direito à educação de qualidade, embora encontre amparo na Constituição e nas leis, não possui efetividade no mundo dos fatos.

Assim, através do estudo feito, é possível destacar que a mera aplicação de recursos em educação, ainda que se atinja os índices constitucionalmente previstos, é insuficiente, por si só, para garantir um ensino de qualidade. Infere-se, portanto, que será necessário alterar o perfil das contratações públicas em educação, dentre outras medidas cabíveis, para que se vislumbre a melhoria da qualidade do ensino ofertado. O perfil traçado no presente trabalho aponta que as contratações, em sua maioria, não tratam de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e se referem primordialmente à subfunção 122 administração geral, destinando-se à manutenção do sistema educacional do Estado do Rio de Janeiro. Tendo esse cenário, é possível vislumbrar uma eventual alteração legal, especialmente dos arts. 70 e 71 da LDB, que listam o que constitui ou não despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino, a fim de que as mesmas não englobem as despesas reativas à mera administração do sistema de ensino ou que as englobe, mas que destine percentual específico para este fim e um percentual maior para às subfunções relativas à educação básica propriamente dita. Ainda, é possível vislumbrar eventual emenda à Constituição, no intuito de que o índice a ser aplicado se destine apenas ao desenvolvimento do ensino ou, ainda, que o índice especifique, por exemplo, percentuais a serem aplicados em cada área, como 10% a ser aplicado na manutenção do ensino e 15% no desenvolvimento do mesmo.

Destaca-se que as alterações constitucionais e legais aqui propostas têm como base o presente trabalho, sendo necessários, ainda, estudos complementares a fim de embasar eventual propositura de mudança. Contudo, reflexões são necessárias, a fim de que seja o direito à educação de qualidade efetivamente observado na realidade social.

Por fim, o perfil das contratações públicas em educação indica uma ausência de interlocução entre os atores educacionais – gestores, educadores e sociedade – quando da tomada dessas decisões. Conforme já mencionado, a Constituição de 1988, em seu art. 206, VI, prevê a gestão democrática de ensino como um dos

princípios da educação. Tal previsão é replicada pela LDB que, inclusive, aduz, em seu art. 14, que a gestão democrática se dará com a participação de educadores na proposta pedagógica de ensino e da comunidade escolar em conselhos. Denota-se que não há menção sobre a participação de educadores e da sociedade na gestão administrativa, porém, é possível supor que a gestão pedagógica influencia fortemente as decisões a serem tomadas na esfera administrativa; assim, uma gestão integrada seria mais democrática. Cury (2005) aponta que a gestão pedagógica pelos educadores deve se voltar para o alcance de outro princípio que é – exatamente – o da garantia de padrão de qualidade de ensino; em outras palavras, a gestão democrática é uma das formas pelas quais se alcança o padrão de qualidade do ensino e, de acordo com a metodologia do presente trabalho, garante o direito à educação de qualidade. Em que pese, novamente, a menção da participação de educadores apenas na gestão pedagógica, não é errado supor que a gestão administrativa deve se dar em conjunto à gestão pedagógica, ou seja, ambas devem caminhar juntas.

Quanto à participação da sociedade não se deve olvidar do controle social, que encontra previsão em diferentes normas jurídicas, inclusive nos Planos de Educação. O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) prevê, dentre outras coisas, que a gestão democrática se dá em consulta à comunidade escolar, enquanto o Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2009) prevê o controle social de recursos, inclusive através do Conselho Estadual de Educação. Primeiramente, cabe destacar que a Constituição de 1988, em seu art. 205, dispõe que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Desta forma, a sociedade pode e deve participar da gestão escolar, o que não foi observado no perfil das contratações públicas traçado neste trabalho. Desta forma, parece, pois, que a norma constitucional que prevê uma gestão democrática de ensino também goza de baixa efetividade, pelo menos no âmbito administrativo, que é o mostrado no presente trabalho. É possível propor que as contratações públicas também sejam debatidas pelos educadores e pela comunidade escolar, a fim de que elas sejam fruto de um planejamento em conjunto, garantindo, assim não apenas uma gestão mais democrática, mas o próprio alcance do direito à educação de qualidade que, conforme já discutido nesse trabalho, é um conceito multidisciplinar, influenciado por diversos fatores.

O presente trabalho traçou o perfil das contratações públicas em educação básica no Estado do Rio de Janeiro, através do empirismo, onde foram analisados 144 (cento e quarenta e quatro) contratos, celebrados por três instituições que ofertam a educação básica de forma ampla à sociedade – SEEDUC, FAETEC e CECIERJ – durante os anos de 2019 a 2021. Através da metodologia adotada, o perfil das contratações é o de insumos que não podem ser considerados como indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem por não estarem diretamente relacionados à sala de aula. Mais especificamente, observou-se que o perfil das contratações públicas em educação básica atende primordialmente à subfunção relativa à administração geral, se destinado muito mais à mera manutenção do sistema administrativo de ensino – e não à sala de aula. Desta forma, o perfil é o de contratações que não garantem o direito à educação de qualidade. Observou-se que o perfil traçado não se alterou ao longo do período pesquisado, mesmo com o advento da Pandemia de COVID-19, e, ainda, que ele nasce da observação das necessidades por parte dos gestores administrativos, indicando uma ausência de participação democrática na gestão escolar.

Tendo em vista o perfil acima, passou-se à reflexão quanto à efetividade das normas que versam sobre o direito à educação de qualidade, onde restou demonstrada empiricamente que há um descolamento entre as previsões legais e a realidade fática da sociedade. Assim, verificou-se que a mera previsão constitucional e legal acerca da aplicação mínima da receita de impostos em educação, bem como do próprio direito à educação de qualidade, não é suficiente para garantir que a sociedade desfrute, de fato, de um ensino de qualidade. Desta forma, observou-se que há a declaração do direito, mas sem sua plena efetividade. Conclui-se, pelo presente trabalho, que é preciso que as previsões constitucionais e legais sobre a educação básica tenham maior efetividade e, para tal, foram sugeridas eventuais alterações para que seja possível pensar em uma educação de qualidade verdadeiramente efetiva, sendo certo que as propostas têm como base o presente trabalho, devendo sempre ser realizados estudos complementares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação é prática indispensável aos seres humanos, sendo um atributo da pessoa humana. Tamanha importância fez com que a educação tenha passado por diferentes tratamentos até o presente momento, em que a educação é direito de todos e dever do Estado, encontrando previsão nos textos constitucionais modernos. Embora seja esse o cenário atual, nem sempre foi assim: a discussão sobre o direito à educação ficou mais evidente a partir da Revolução Francesa, no século XVIII, com o movimento Iluminista. Com o avanço da sociedade e ganhando colorações mais sociais, a educação passa a ter previsão em documentos de caráter supranacional, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, ambas de 1948. A educação encontra amparo também nas dimensões de direitos humanos e, atualmente, já não cabe mais falar apenas em educação, mas, sim, em uma educação de qualidade, com previsão em agendas de diversas organizações mundiais, como a Organização das Nações Unidas.

O Brasil, ainda que tardiamente, sofreu o reflexo do contexto mundial. Assim, a educação passa por diferentes tratamentos ao longo das constituições brasileiras, até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Tendo em vista o contexto anterior à sua promulgação, de ditadura e cerceamento de direitos e garantias, a Constituição de 1988 eleva a educação ao *status* de direito fundamental social, que são direitos que demandam prestações positivas por parte do Estado. Assim, a educação permite a própria fruição de outros direitos constitucionalmente assegurados, além de ser base para a concretização dos fundamentos da República, previstos no art. 1º da Constituição de 1988, como o da cidadania e o da dignidade da pessoa humana.

A Constituição de 1988 também prevê a educação básica como direito público subjetivo, fazendo com que eventual ausência desse direito ou sua oferta de forma irregular possa ensejar a busca da tutela jurisdicional e a responsabilização de agentes públicos. Outro tratamento dado à educação pela Constituição de 1988 é o de previsão de educação de qualidade, através do princípio da garantia de padrão de qualidade ao ensino, efetivado por meio de insumos indispensáveis ao

desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante.

A educação de qualidade possui amparo nas normas jurídicas, contudo sua definição possui diferentes acepções, inclusive ao longo dos anos, sendo necessário recorrer à literatura especializada para identificar quais insumos podem ser considerados como indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e, dessa forma, passíveis de garantir uma educação de qualidade. Nesse sentido, o trabalho observou que os insumos monetários diretamente relacionados à sala de aula são aqueles considerados como indispensáveis ao ensino, enquanto aqueles que se destinam à mera manutenção das atividades administrativas do sistema educacional restaram considerados como insuficientes para impactar a qualidade da educação.

Para concretizar os direitos previstos, a Constituição de 1988 e a LDB, dentre outras previsões, dispõem que União, estados, Distrito Federal e municípios deverão aplicar anualmente determinada parcela da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino, ou seja, na educação, cabendo o patamar de 25% para os estados da Federação. Tal aplicação se materializa através do orçamento público, notadamente através das leis orçamentárias. Nesse sentido, a função alocativa do orçamento público permite que se direcione recursos para áreas específicas, em funções típicas de Estado, como a educação. Tal alocação se dá através de ações pertencentes à programas específicos de governo que integram uma subfunção estatal, parte de uma função típica de Estado. Uma vez alocados os recursos em educação, o gestor público, dentro do seu juízo de conveniência e oportunidade, decide sobre quais gastos deverão ser feitos, a fim de concretizar os programas de governo e dentro dessas despesas de ordem discricionária estão, muitas vezes, as decorrentes de contratações públicas.

Assim, é possível concluir que o gestor público celebra contratos, a fim de materializar as políticas públicas que, no caso do presente trabalho, são em educação; contudo, por força constitucional, não basta apenas a celebração de contratos e a aplicação anual de determinado índice da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, é necessário garantir o padrão de qualidade e, assim, assegurar o direito à educação de qualidade. Em que pese tal previsão, a qualidade da educação brasileira é muito discutível e, no estado no Rio de Janeiro, não é diferente: o desempenho da educação fluminense está aquém das

metas projetadas pelo IDEB. Por outro lado, o mesmo estado costuma aplicar o índice constitucionalmente previsto, ficando o patamar empregado quase sempre próximo aos 25% constitucionalmente previstos.

Considerando o cenário descrito, surge o seguinte problema: qual é o perfil das contratações públicas em educação no Estado do Rio de Janeiro? Assim, o presente trabalho verificou o perfil das contratações públicas dos órgãos e entidades que integram o índice constitucional da educação no Estado do Rio de Janeiro, investigando se os objetos destas contratações versavam sobre os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, ou seja, se atendiam ao padrão de qualidade ao ensino ministrado e, conseqüentemente, se garantiam, de fato, o direito à educação constitucionalmente previsto.

Para tal, o trabalho adotou metodologia qualitativa de pesquisa, descrevendo o perfil das contratações em educação básica no Estado do Rio de Janeiro. Os dados foram colhidos em documentos oficiais – editais de Pregão Eletrônico e seus anexos, bem como seus respectivos contratos administrativos – disponíveis publicamente em sítios eletrônicos oficiais, como o SIGA e o Portal da Transparência Fiscal. A análise documental se debruçou sobre 144 (cento e quarenta e quatro) contratos, celebrados entre 2019 e 2021, pelas instituições públicas que ofertam a educação básica de forma ampla à sociedade fluminense: SEEDUC, FAETEC e CECIERJ. Tal análise permitiu também uma pesquisa de forma empírica, à luz da legislação, para verificar se a lei está em harmonia às demandas sociais, ou seja, se há a chamada efetividade das normas jurídicas, que é a produção, de fato, dos resultados esperados pela norma.

O trabalho traçou o perfil das contratações básicas em educação, dividindo a análise ano a ano e por instituição estudada, chegando-se a um perfil de contratações que não atendem ao direito a uma educação de qualidade, eis que a maioria dos contratos celebrados não versam sobre insumos considerados indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, de acordo com a metodologia adotada. De um total de R\$ 471.987.885,56 (quatrocentos e setenta e um milhões, novecentos e oitenta e sete mil oitocentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos) em recursos financeiros empregados nas 144 (cento e quarenta e quatro) contratações públicas em educação básica estudadas, apenas o montante de R\$ 23.367.680,65 (vinte e três milhões, trezentos e sessenta e sete mil seiscentos e oitenta reais e sessenta e cinco centavos) se refere aos insumos capazes de

garantir a qualidade da educação, eis que indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, enquanto a vultuosa monta de R\$ 448.620.204,91 (quatrocentos e quarenta e oito milhões, seiscentos e vinte mil duzentos e quatro reais e noventa e um centavos) não se refere aos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Desta forma, observa-se que o perfil traçado aponta que apenas 4,95% dos recursos aplicados nas contratações públicas em educação básica no Estado do Rio de Janeiro se destinam, de fato, aos insumos que garantem o direito a uma educação de qualidade, de acordo com a metodologia adotada no presente estudo. Destaca-se que tal perfil restou estável durante os anos analisados, mesmo com a chegada da pandemia de COVID-19.

O perfil traçado também apontou que as contratações públicas atendem primordialmente à subfunção classificada como administração geral, que visa à garantir a manutenção da administração do sistema educacional, sendo mais da metade das contratações celebradas com este fim. Tal característica apontou que o perfil das contratações nasce muito mais da observação por parte dos gestores administrativos do que do diálogo entre os atores educacionais.

Deve-se levar em consideração, também, que tal fato indicou outra característica do perfil das contratações básicas em educação no Estado do Rio de Janeiro: a de que há aparente ausência de interlocução entre gestores, educadores e sociedade quando se trata das tomadas de decisões nessa área. Embora o presente trabalho não tenha adentrado o mérito da discricionariedade do gestor público, é plausível supor que uma maior integração entre gestor público, educadores e sociedade poderia proporcionar gastos que atenderiam mais à sala de aula do que às necessidades administrativas. É, inclusive o que dispõe a Constituição de 1988, em seu art. 206, VI, que prevê a gestão democrática de ensino como um dos princípios da educação, sendo tal previsão replicada pela LDB.

Considerando o perfil das contratações públicas em educação básica, traçado neste trabalho – que é: estável; não se destina aos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem; não garante uma educação básica; atende primordialmente à subfunção relativa à administração geral, nascendo da observação dos gestores administrativos; e não possui interlocução entre os atores educacionais – refletiu-se sobre a efetividade das normas jurídicas em educação. Tomou-se, assim, a lição de Barroso (2003) de que efetividade ou eficácia social significa o desempenho concreto da função social do direito, ou seja, a

materialização fática dos preceitos legais estabelecidos pelas normas jurídicas; que, no caso do presente trabalho, se dá através da fruição, de fato, da educação de qualidade.

Desta forma, refletiu-se acerca da materialidade fática do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade de ensino, que dispõe sobre os insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, e, ainda, se a aplicação anual pelo estado do Rio de Janeiro de, no mínimo, 25% da receita de impostos em educação é efetiva, ou seja, se garante, de fato, uma educação de qualidade à população. Não se olvidou da discussão acerca da efetividade da norma jurídica que prevê o princípio da gestão democrática do ensino público.

Nesse sentido, através da metodologia adotada, o trabalho concluiu que o direito à educação de qualidade, no Estado do Rio de Janeiro, não possui a efetividade desejada, uma vez que os recursos aplicados nas contratações públicas em educação básica atendem a um perfil insuficiente para a garantia desse direito. Destacou-se, também, que a mera aplicação de recursos em educação, ainda que se atinjam os índices constitucionalmente previstos, é insuficiente, por si só, para garantir um ensino de qualidade. Inferiu-se, portanto, que seria necessário alterar o perfil das contratações públicas em educação, dentre outras medidas cabíveis, para que se vislumbrasse a melhoria da qualidade do ensino ofertado. O trabalho discutiu ainda a ausência de efetividade da norma jurídica que prevê o princípio da gestão democrática do ensino público, face à ausência de interlocução entre gestores, educadores e sociedade – o que demonstra, inclusive, a ausência do controle social nessa matéria.

Diante do exposto, é preciso que as previsões constitucionais e legais sobre a educação básica tenham maior efetividade, cabendo propor mudanças para que o direito à educação seja, de fato, experimentado pela sociedade. Assim, é plausível supor que uma eventual alteração legal, especialmente dos arts. 70 e 71 da LDB, que dispõem o que constitui ou não despesas com a manutenção e o desenvolvimento de ensino, seja feita no intuito que as citadas despesas não englobem àquelas relativas à mera administração do sistema de ensino ou que as englobe, mas que se destine percentual específico para este fim e um percentual maior às ações e programas relativos à educação básica propriamente dita. Ainda, é possível vislumbrar eventual emenda à Constituição, no intuito de que o índice a ser aplicado em educação se destine apenas ao desenvolvimento do ensino ou, ainda,

que o índice especifique, por exemplo, percentuais a serem aplicados em cada área, como, por exemplo, 10% na manutenção do ensino e 15% no desenvolvimento do mesmo. Isso porque, embora a manutenção do ensino seja uma atividade essencial, ela não deveria ser a grande protagonista dos gastos públicos em educação, tampouco poderia ela se dar em prejuízo dos gastos relativos aos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Ainda é possível propor que as contratações públicas também sejam debatidas pelos educadores e pela comunidade escolar, a fim de que elas sejam fruto de um planejamento em conjunto, garantindo, assim não apenas uma gestão mais democrática, mas o próprio alcance do direito à educação de qualidade que, conforme já discutido nesse trabalho, é um conceito multidisciplinar, influenciado por diversos fatores. Resta-se configurada, portanto, a necessidade de maior reflexão sobre a efetividade das normas jurídicas, com a propositura de mudanças, a fim de que os direitos previstos em lei sejam, de fato, desfrutados pelos indivíduos. Destaca-se, contudo, que as propostas aqui apresentadas têm como base o presente trabalho, devendo sempre ser realizados estudos complementares.

O estudo empírico, portanto, torna-se um verdadeiro aliado na verificação da realidade fática da sociedade, levando a uma reflexão quanto à efetividade das normas jurídicas. O direito não pode restar apenas no campo da mera previsão legal, mas, em verdade, deve produzir os resultados dele esperados, inclusive a fim de atender às demandas sociais. No caso do presente trabalho, surgem sugestões de eventuais futuras pesquisas na área, como a destinada à investigação do perfil de todos os gastos em educação e não apenas os provenientes de contratações públicas; ou à investigação do que poderia compor o chamado Custo Aluno Qualidade, dentro da perspectiva da garantia de uma educação de qualidade; ou, ainda, à investigação quanto à efetividade de outros princípios da educação, listados no art. 206 da Constituição de 1988.

O presente trabalho não pretendeu adentrar ou diminuir a discricionariedade que cabe ao gestor público no exercício de suas funções, tampouco investigar eventuais ilegalidades na aplicação dos recursos em educação; porém, como aponta Cury (2007), o direito à educação é um direito reconhecido, cabendo ao gestor assumir e liderar a efetivação desse direito no âmbito de suas atribuições. Desta forma, o estudo pretendeu apenas traçar o perfil das contratações públicas em educação e refletir quanto à efetividade desse direito. Embora novas pesquisas

sejam sempre bem-vindas nessa área, o presente trabalho procurou colaborar para a discussão do direito à educação de qualidade, direito fundamental social de suma importância para a concretização dos fundamentos da República Federativa do Brasil, como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, que permite, conforme bem prevê nosso texto constitucional, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho!

REFERÊNCIAS

ADAMS, Don; ACEDO, Clementina; POPA, Simona. **Quality and qualities: tensions in education reforms**. Rotterdam: Sense Publishers, 2012.

ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, v. 4. p. 171-187, 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALMEIDA, Cleber. A pesquisa empírica no mundo do trabalho. In: SOUZA, Dimas Antônio de; SOUZA JUNIOR, João; ROLIM, Kelen Cristina. **Pesquisa empírica em Direito: diálogos, reflexões e ações**. Belo Horizonte: Conhecimento, 2020. p. 61-68.

ALVES, Thiago. **Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás**. 2012. 353 f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para a educación: examen del Banco Mundial**. Washington: Banco Mundial, 1996.

BARBOSA, Luciane. Estado e educação em Martinho Lutero: a origem do direito à educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 866-885, set/dez 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Cadernos da Escola de Direito**, Curitiba, v. 1, n. 5, p. 125-146, jan/dez 2005.

_____. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 221, p. 159-188, jul/set 2000,

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

BARROS, Aidil; Lehfeld, Neide. **Projeto de Pesquisa: propostas metodológicas**. Petrópolis: Vozes, 1990.

BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 197, p. 30-60, jul/set 1994.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2020.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAUDHUIN, Fernand. **Précis de finances publiques**. Bruxelles: Émile Bruylant, 1968.

BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria. Os direitos humanos como valor universal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 34, p. 179-195, dez 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOTO, Carlota. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 777-798, out 2005

_____. Iluminismo e educação em Portugal: o legado do século XVIII ao XIX. **Revista da Faculdade de Educação da USP**. São Paulo, v. 22 n. 1, p. 169-191, 1996.

_____. Na Revolução Francesa, os princípios democráticos da escola pública, laica e gratuita: o Relatório de Condorcet. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 735-762, set 2003.

BRANDÃO, Carlos. **O que é educação**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28 jun. 2021.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm#art1>. Acesso em: 20 jun. 2022.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm#art1>. Acesso em: 01 nov. 2021.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Disponível em: <<http://IDEB.INEP.gov.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2021

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE). Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (CGIME). **Nota Técnica nº 25, de 2020**. Brasília, DF: INEP, 2020. Disponível em: <www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso_informacao/pdf/NotaTcnican252020CGIMEDIREDEcomanexo1.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2021.

_____. **Lei nº 14.333, de 4 de maio de 2022**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a garantia de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos adequados à idade e às necessidades específicas de cada aluno. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14333.htm#art1>. Acesso em: 20 de jun. 2022.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm> Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em: 01 nov. 2021.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de

Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição Extra.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de jun. 2007. Seção 1, p. 7.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 10 ago. 2021.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 20 mar. 2022.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 338, de 27 de maio de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mai. 2021. Seção 1, p. 181.

_____. Ministério da Educação. Parecer CNE/CEB Nº 3/2019. Relatora: Maria Helena Guimarães de Castro. Aprovado em 23/06/2019. Despacho do Ministro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 mai. 2019, Seção 1, p. 27.

_____. Ministério da Educação. **Manual de Orientação para o Usuário do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação**, Brasília, MEC, 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/sobre/manuais-do-siope>. Acesso em 18 out. 2021

_____. Ministério da Educação. **Encontro realizado pela UNESCO na Argentina promove debate voltado à educação inclusiva**. Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Educação. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/44411-encontro-realizado-pela-unesco-na-argentina-promove-debate-voltado-a-educacao-inclusiva>> Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. Ministério da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>>. Acesso em 11 jul. 2022.

_____. Ministério da Economia. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2022, 13ª ed.** Brasília, DF, 2022. Disponível em:

<<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-atual.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2022

_____. Ministério da Fazenda. **Relatório de análise econômica dos gastos públicos federais no Brasil: evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-15**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/transparencia-fiscal/analise-economica-dos-gastos-publicos-federais/relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 2019**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2022.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Análises sobre SICONF: Despesas com educação x IDEB**. Disponível em: <<https://analise-siconfi-IDEB.tesouro.gov.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 780 MC / RJ - Rio de Janeiro**. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator(a): Min. Carlos Velloso. Julgamento: 11/03/1993. Publicação: 16/04/1993. Órgão julgador: Tribunal Pleno. DJ 16-04-1993 PP-06431 EMENT VOL-01699-02 PP-00321

_____. Tribunal de Contas da União. **Técnica de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos**. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-auditoria-indicadores-de-desempenho-e-mapa-de-produtos.htm>>. Acesso em: 28 set. 2021.

BUCCI, Maria Paula. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.133, p. 89-98, jan/mar 1997.

CABRITO, Belmiro. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago 2009.

CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2020.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino. **Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, 2007.

CELETI, Filipe. Origem da educação obrigatória: um olhar sobre a Prússia. **Revista Saber Acadêmico**, Presidente Prudente, n. 13, p. 29-32, jun 2012.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

CLAUDE, Richard. Direito à educação e educação para os direitos humanos. **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, n. 2, p. 36-62, 2005.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Bogotá, 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm>. Acesso em: 25 ago. 2021.

COMPARATO, Fábio. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35 n. 138, p. 39-48, abr/jun 1998.

CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas. **Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain; suivie de réflexions sur l'esclavage des nègres**: par Condorcet. Paris: chez Masson et fils, 1822.

CURY, Carlos Roberto. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, mai/ago 2008.

_____. A educação nas constituições brasileiras. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena (Org.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**, vol. III. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, DF, v.23, n.3, p. 483-495, set/dez 2007.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul 2002.

_____. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora (org). **Gestão educacional**. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 15-21.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set/dez 2008.

DEWEY, John. **Experiência e educação**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1979.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, mai/ago 2009.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João; SANTOS, Catarina. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental Textos para Discussão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**, Brasília, DF, n. 24, p. 5-34, 2007.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

DUARTE, Clarice. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 18, v. 2, p. 113-118, 2004

FERREIRA, L. A. Miguel. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o professor: reflexos na sua formação e atuação**. São Paulo: Cortez, 2008.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANÇA. **Constitution de 1791**. Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>>. Acesso em: 23 ago. 2021.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. São Paulo: Record, 2020.

GADOTTI, Moacyr. Qualidade na educação: uma nova abordagem. Texto apresentado no **COEB 2013 - Congresso de Educação Básica: Qualidade na Aprendizagem**. Florianópolis, 2013. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Candido. A escola de qualidade para todos: abrindo as camadas da cebola. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 13, n.48, p. 281-306, jul/set 2005.

GUSMÃO, Joana. A construção da noção de qualidade da educação. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 299-322, abr/jun 2013.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: WW Norton and Company Inc, 1999.

JARDIM, Eduardo. **Manual de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Saraiva, 2019.

JELLINEK, Georg. **Sistema dei diritti pubblici subbietivi**. Milano: S.E.L., 1910.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da pesquisa jurídica**. São Paulo: Elsevier, 2011.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. Salvador: Jus Podium, 2020.

LIMA, Marcelo; PACHECO, Zilka. As políticas públicas e o direito à educação: programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego versus plano nacional de educação. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 489-504, abr/jun 2017.

LOPES, Eliane. **As origens da educação pública: a instrução na revolução burguesa do século XVIII**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2008.

LOPES, Leandro; SANTOS, Ronaldo. A Constituição do Estado Novo (1937). In: GOMES, Júlio; ZAMARIAN, Livia (Orgs.). **As Constituições do Brasil: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio**. Birigui: Boreal, 2012.

MACHADO, Nilson José. Qualidade da educação: cinco lembretes e uma lembrança. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 21, v. 61, p. 277-294, 2007.

MARTINS, Daniela; ROCHA, Thiago. A constituição de Weimar e sua influência nas constituições brasileiras. In: GOMES, Júlio; ZAMARIAN, Livia (Orgs.). **As Constituições do Brasil: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio**. Birigui: Boreal, 2012.

MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDONÇA, Eduardo. **A constitucionalização das políticas públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. **Public finance in theory and practice**. Singapura: McGraw-Hill Book Company, 1989.

OLIVEIRA, Cláudio; FERREIRA, Francisco. O orçamento público no Estado Constitucional Democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago 2017.

OLIVEIRA, Romualdo. A educação na Constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras**. Campinas: Autores Associados, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo; ARAÚJO, Gilda. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 05-24, jan/abr 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

PANSIERI, Flávio. **Eficácia e vinculação dos direitos sociais**: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, 2012.

PARO, Vitor Henrique. O custo do ensino público no estado de São Paulo: estudo de custo/aluno na rede estadual de primeiro e segundo graus. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 43, p. 03-29, nov 1982.

PINTO, José Marcelino. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, Brasília, DF, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul/dez 2006.

PINTO JUNIOR, Mário. Pesquisa jurídica aplicada no mestrado profissional. In: QUEIROZ, Rafael; FERFEBAUM, Marina (Org). **Metodologia de pesquisa em Direito**. São Paulo: Saraiva, 2019.

PIOZZI, Patrícia. Da necessidade à liberdade: uma nota sobre as propostas de Diderot e Condorcet para o ensino superior. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 655-676, out 2004.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. São Paulo: Forense, 2018.

RHODES, Roderick. **Understanding governance**: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Philadelphia: Open University, 1997.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro (1989)**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia do Estado do Rio de Janeiro, 05 ago. 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70450>>. Acesso em 28 jun. 2021.

_____. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro (1989). Emenda Constitucional nº 53, de 2012**. Altera a Constituição do Estado, adequando-a às modificações introduzidas na Constituição da República. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em 20 set. 2021.

_____. Decreto-Lei nº 51, de 03 de abril de 1975. Cria o Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro, dispõe sobre sua natureza, finalidade, composição, estrutura e competência básica e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 09 abr. 1975.

_____. **Decreto nº 46.984, de 20 de março de 2020**. Decreta estado de calamidade pública no Estado do Rio de Janeiro em decorrência do novo coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMzI%2C>>. Acesso em 20 set. 2021.

_____. **Lei 9.550, de 12 de janeiro de 2022**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-9550-2022-rio-de-janeiro-estima-a-receita-e-fixa-a-despesa-do-estado-do-rio-de-janeiro-para-o-exercicio-financeiro-de-2022>> Acesso em 15 mar. 2022.

_____. **Lei nº 9.368, de 20 de julho de 2021.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual 2022, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000022000>> Acesso em 15 dez. 2021.

_____. **Lei 9.185, de 14 de janeiro de 2021.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2021. Disponível em:

<<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000015879>> Acesso em 15 mar. 2022.

_____. **Lei 9.000, de 09 de setembro de 2020.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei do orçamento anual de 2021 e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000012364>> Acesso em 15 nov. 2022.

_____. **Lei 8.731, de 24 de janeiro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2020. Disponível em:

<<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000007038>> Acesso em 15 mar. 2022.

_____. **Lei nº 8.730, de 24 de janeiro de 2020.** Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro – PPA para o período de 2020 – 2023. Disponível em:

<<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000007039>>. Acesso em 15 dez. 2021.

_____. **Lei 8.485, de 30 de julho de 2019.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei do orçamento anual de 2020 e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000000776>> Acesso em 15 nov. 2022.

_____. **Lei 8.271, de 27 de dezembro de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2019. Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrcamento/2_ppa_Ido_loa/loa/loa_2019_vol1.pdf?lve> Acesso em 15 mar. 2022.

_____. **Lei 8.005, de 19 de julho de 2018.** Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei do orçamento anual de 2019 e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrcamento/2_ppa_Ido_loa/Ido/Ido_2019_lei_final.pdf?lve> Acesso em 15 nov. 2022

_____. **Lei nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009.** Institui o Plano Estadual de Educação – PEE-RJ, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/lei_5_597_-_18122009.htm>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. **Lei nº 4.528, de 28 de março de 2005.** Estabelece as diretrizes para a organização do sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/c54d45eaf75d9ffb83256fd60065e520?OpenDocument>>. Acesso em: 20set. 2021.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Educação Integral.** Disponível em: <<https://www.seeduc.rj.gov.br/cidad%C3%A3o/educa%C3%A7%C3%A3o-integral>>. Acesso em: 28 set. 2022.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução SEEDUC nº 4.776 de 05 de março de 2012.** Institui o Fórum Estadual de Educação. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.rj.gov.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=MTQxMzA=&ip=MTU=&s=NDczZWQyYWJjNDg0ZmJlZjZiNjI3NGMzNTFIMDY0ZD>. Acesso em: 05 nov. 2022.

_____. Secretaria de Estado de Fazenda. **Tutorial: Execução Financeira e Orçamentária.** Disponível em: <fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=70832993539485195&datasource=UCMServer%23dDocName%3A146375&_adf.ctrl-state=tl45vw5gr_36>. Acesso em 02 mai. 2022.

_____. **Sistema Integrado de Gestão de Aquisições.** Disponível em: <<https://www.compras.rj.gov.br/Portal-Siga>>. Acesso em: 11 ago. 2022.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Contas do Governo do Estado.** Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/pesquisa?tipo=estado>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ROMANELLI, Otaíza. **História da educação no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1998.

SILVA, Jeferson. **Análise da aplicação de recursos em ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino pelo governo estadual do Rio Grande do Norte durante o período de 2010 a 2014:** uma análise sob o enfoque do SIOPE. 2016. 60 f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SILVA, Ambrozina et al. Eficiência na alocação de recursos públicos destinados à educação, saúde e habitação em municípios mineiros. **Contabilidade, Gestão e Governança.** Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 96-114, jan/abr 2012.

SILVA, José Antônio da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Orçamento-programa no Brasil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, Sidney. Direitos humanos e instrução pública segundo Condorcet. **Educação em Revista**, Marília, v.11, n.1, p. 01-18, jan-jun 2010.

SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, DF, v. 83, n. 203/204/2005, p. 07-22, jan/dez 2002.

SORTO, Fredys. A Declaração Universal de Direitos Humanos no seu sexagésimo aniversário. **Verba Juris**, João Pessoa, n. 7, p. 09-34, jan/dez 2008,

SOUZA, Marcelo; ALVES, Fabiana; MORAES, Gustavo (Orgs). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: Brasília, DF, 2021.

SUCENA, Vinícius T. Texto para discussão 21: Indicador de eficiência do gasto público em educação. **Escola de Administração Fazendária (ESAF)**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3834>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

TEIXEIRA, Anísio. A crise educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 50, p.20-43, abr/jun 1953.

_____. **A educação e a crise brasileira**. Rio de Janeiro: Cia Nacional, 1956.

_____. A pedagogia de Dewey. In: DEWEY, John. **Vida e educação**. São Paulo: Melhoramentos, 1975.

_____. Padrões brasileiros de educação [escolar] e cultura. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 55, P. 03-22, jul/set 1954.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O direito à educação nas constituições brasileiras. **Revista do Curso de Direito da Universidade Metodista de São Paulo**, São Paulo, v. 5, n. 5, p. 146-168, 2008.

TORRES, Heleno. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TRINDADE, Antônio. A consolidação da capacidade processual dos indivíduos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos: quadro atual e perspectivas na passagem de século. In: PINHEIRO, Sérgio; PINHEIRO, Samuel. **Direitos Humanos no Século XX**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração de Incheon: Educação 2030: Rumo a uma Educação de Qualidade Inclusiva e Equitativa e à Educação ao Longo da Vida para Todos**.

Incheon, 2015. Disponível em:
<[https://unesdoc.UNESCO.org/ark:/48223/pf0000233137_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137_por)>. Acesso em: 20jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Situation Report – 52**. OMS, 2020. Disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200312-sitrep-52-covid-19.pdf?sfvrsn=e2bfc9c0_4>. Acesso em 15 set. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. **Estação Empreender**. Niterói, 2022. Disponível em: <<https://estacaoempreender.uff.br/>>. Acesso em: 29 set. 2022.

VALLE, Vanice do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 113-134, mai/ago 2018.

VERGARA, Sylvia. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEIRA, Marcelo; ZOUAIN, Deborah. **Pesquisa qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

WALTENBERG, Fábio. **Análise econômica de sistemas educativos**: uma resenha crítica da literatura e uma avaliação empírica da iniquidade do sistema educativo brasileiro. 2002. 159 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. Teorias econômicas de oferta de educação: evolução histórica, estado atual e perspectivas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 117-136, jan/abr 2006.