



Universidade de Brasília

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MODALIDADE
PROFISSIONAL - PPGEMP**

RODRIGO DE OLIVEIRA JUNIOR

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO DE
ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ÁREA DE
EDUCAÇÃO (CEBAS EDUCAÇÃO) NO DISTRITO FEDERAL**

BRASÍLIA-DF

2022

RODRIGO DE OLIVEIRA JUNIOR

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO (CEBAS EDUCAÇÃO) NO DISTRITO FEDERAL

Dissertação de Mestrado apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional da Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB), na Linha de Pesquisa em Políticas, Gestão, Sociedade e Cultura, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Prof^ª. Dr^ª. Adriana Almeida Sales de Melo.

BRASÍLIA-DF

2022

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO (CEBAS EDUCAÇÃO) NO DISTRITO FEDERAL

Defesa de mestrado apresentada à banca examinadora:

Profª. Drª. Adriana Almeida Sales de Melo
Faculdade de Educação – FE/UnB
(Orientadora – Presidente da Banca)

Dr. Paulo Augusto Meyer Mattos Nascimento
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Profª. Drª. Girlene Ribeiro de Jesus
Faculdade de Educação – FE/UnB

Prof. Dr. Remi Castioni
Faculdade de Educação – FE/UnB
(Suplente)

Brasília – DF, 30 de junho de 2022.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à Deus por ter permitido realizar e concluir com êxito o percurso formativo do mestrado.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, especialmente Dr^a. Liliane Campos Machado, Dr. Francisco José Rengifo Herrera, Dr^a. Claudia Maffini Griboski, Dr^a. Alcyone Vasconcelos, com os quais pude conviver e aprender bastante.

Aos membros da minha Banca de Qualificação e de Defesa, Prof^a. Dr^a. Girlene Ribeiro de Jesus, Dr. Paulo Augusto Meyer Mattos Nascimento e Prof. Dr. Remi Castioni, pelas observações e sugestões valorosas para o desenvolvimento da pesquisa.

À minha orientadora Prof^a. Dr^a. Adriana Almeida Sales de Melo pela paciência, dedicação e compartilhamento de seus conhecimentos e experiências na área da educação, essenciais para a consecução deste estudo.

Aos amigos do mestrado, que ganhei no decorrer da jornada, com os quais pude compartilhar muitas inquietações, angústias e reflexões.

Aos meus amigos da militância política e educacional, Dimitri Assis Silveira, Flávio Bezerra de Sousa, Heitor Martins e Walisson Maurício de Pinho Araújo pelo apoio e incentivo.

Aos gestores e técnicos da equipe da Coordenação-Geral de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CGCEBAS/SERES/MEC) que aceitaram participar e contribuir com esta pesquisa.

Aos meus familiares, em especial às minhas três mães, mulheres guerreiras que, desde a mais tenra idade, me mostraram o valor da educação enquanto ferramenta de transformação.

Aos meus dois tesouros, meus filhos, João Vitor e Ayla Nanci, que presenciaram as peijas do meu processo formativo.

RESUMO

O estudo tem como objetivo avaliar a contribuição da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS Educação) no acesso de estudantes provenientes de famílias de baixa renda à educação infantil e superior no Distrito Federal, bem como no atingimento das metas de atendimento em creches e pré-escolas e de matrículas na educação superior – estabelecidas pelo Plano Distrital de Educação (PDE 2015-2024), planejamento elaborado em alinhamento com o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). As discussões e balizamentos teóricos e conceituais sobre políticas públicas, sociais e educacionais, relação entre público e privado nas políticas de educação no Brasil, e avaliação de políticas, orientaram e fundamentaram as diferentes etapas de consecução deste estudo. A partir da pesquisa documental, foi realizada a caracterização da CEBAS Educação por meio da identificação e análise dos principais documentos que tratam acerca da Política de Certificação. Os documentos examinados convergem para caracterização da CEBAS Educação enquanto política pública de inclusão social por meio do acesso à educação de estudantes de baixa renda em instituições educacionais filantrópicas parceiras do poder público federal, especificamente do MEC. A aplicação de entrevista semiestruturada com técnicos e gestores do MEC possibilitou o aprofundamento da compreensão dos desafios postos à execução dessa política, corroborando muitos dos problemas de implementação encontrados na pesquisa documental. Dados quantitativos disponibilizados pelo MEC, RFB e INEP evidenciaram que a CEBAS Educação tem pouca contribuição no acesso à educação infantil e superior e no atingimento das metas de atendimento em creches e pré-escolas e de matrícula na educação superior estipuladas pelo PDE 2015-2024. Entretanto, indicadores de qualidade disponibilizados pelo INEP demonstraram que as instituições de ensino superior certificadas concedem boa formação acadêmica e profissional aos respectivos estudantes, e apontam também satisfatória qualidade do atendimento nas creches e pré-escolas certificadas pela CEBAS Educação. Diante dos achados decorrentes da avaliação realizada, foi elaborada nota técnica com propostas de aperfeiçoamento da CEBAS Educação para que a política possa cumprir a finalidade precípua de inclusão social por meio do acesso de estudantes em situação de vulnerabilidade social à educação de qualidade.

Palavras-Chave: Inclusão Social; Políticas públicas Sociais e Educacionais; Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS Educação); Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024); Plano Distrital de Educação (PDE 2015-2024).

ABSTRACT

The study aims to evaluate the contribution of the Certification of Beneficent Entities of Social Assistance in the Education Area (CEBAS Educação) in the access of students from low-income families to early childhood and higher education in the Federal District, as well as in achieving the goals of attendance at daycare centers and preschools and enrollment in higher education – established by the District Education Plan (PDE 2015-2024), planning prepared in alignment with the National Education Plan (PNE 2014-2024). Discussions and theoretical and conceptual guidelines on public, social and educational policies, the relationship between public and private in education policies in Brazil, and policy evaluation guided and supported the different stages of this study. From the documentary research, the characterization of CEBAS Educação was carried out through the identification and analysis of the main documents that deal with the Certification Policy. The documents examined converge to characterize CEBAS Educação as a public policy for social inclusion through access to education for low-income students in philanthropic educational institutions that are partners with the federal government, specifically the MEC. The application of semi-structured interviews with MEC technicians and managers made it possible to deepen the understanding of the challenges posed to the implementation of this policy, corroborating many of the implementation problems found in the documentary research. Quantitative data made available by MEC, RFB and INEP showed that CEBAS Educação has little contribution to access to early childhood and higher education and to achieving the goals of attendance in day care centers and preschools and enrollment in higher education stipulated by the PDE 2015-2024. However, quality indicators made available by INEP showed that certified higher education institutions provide good academic and professional training to their students, and also indicate satisfactory quality of care in day care centers and preschools certified by CEBAS Educação. In view of the findings resulting from the evaluation carried out, a technical note was prepared with proposals for the improvement of CEBAS Educação so that the policy can fulfill the main purpose of social inclusion through the access of students in situations of social vulnerability to quality education.

Key words: Social Inclusion; Social and Educational Public Policies; Certification of Charitable Entities of Social Assistance in the Area of Education (CEBAS Educação); National Education Plan (PNE 2014-2024); District Education Plan (PDE 2015-2024).

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1– Gastos Tributários - Bases Efetivas e Valores corrigidos pelo IPCA.	18
Gráfico 2 – Atendimento da população de 0-3 anos e de 5-4 anos pela educação infantil do DF no período de 2013 a 2019.	122
Gráfico 3 – Atendimento de EI no DF versus Atendimento de EI nas Entidades Filantrópicas Certificadas com Atuação no DF.....	122
Gráfico 4 – Atendimento de EI no DF versus Bolsas de EI nas Entidades Filantrópicas Certificadas com Atuação no DF.	123
Gráfico 5 – Matrículas de ES no DF versus Matrículas de ES nas Entidades Filantrópicas Certificadas (18 a 24 anos de idade).....	127
Gráfico 6 – Matrículas de ES no DF versus Matrículas de ES nas Entidades Filantrópicas Certificadas (18 a 65 anos ou mais).....	128
Gráfico 7 – Percentual médio de docentes por grupo de adequação da formação – Escolas de EI certificadas no DF.	137
Gráfico 8 – Distribuição das Instituições de EI Certificadas de 2013 a 2019 por Nível de Complexidade da Gestão.	138
Gráfico 9 – Média de alunos por turma nas instituições de EI certificadas no período de 2012-2019.....	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Instrumentos do Orçamento Público.....	20
Figura 2 – Indicador 12A (Taxa bruta de matrícula na graduação).	23
Figura 3 – Matrículas da educação infantil no Brasil (creche e pré-escola).....	24
Figura 4 – Modelo Espiral do MaPR da CEBAS Educação.	64
Figura 5 - Mapa de Processos e Resultados (MaPR) da CEBAS Educação.	65
Figura 6 – Fluxos de Concessão, Renovação e Monitoramento da CEBAS Educação. 71	
Figura 7 – Principais atores e dimensões da CEBAS Educação.	82
Figura 8 – Modelo lógico e teoria do programa da CEBAS Educação.....	83
Figura 9 – Atendimento de 0 a 3 anos por rede de ensino.....	119
Figura 10 – Dados socioeconômicos das RAs do Distrito Federal.	126
Figura 11– Parâmetros de conversão do NCc em Conceito Enade.	132
Figura 12 – Categorias de adequação da formação dos docentes em relação à disciplina que leciona.....	136
Figura 13 – Modulação 1: Professor(a) e Monitor(a) para Prédio Próprio.	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Percentual de alcance das metas da educação infantil – creche e pré-escola (Brasil e DF).	24
Quadro 2 – Levantamento de artigos sobre a CEBAS Educação.	25
Quadro 3 – Elementos convergentes extraídos dos artigos sobre a CEBAS Educação.	27
Quadro 4 – Conceito de avaliação e de termos similares.	47
Quadro 5 – Proposta de Matriz Avaliativa da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Educação (CEBAS Educação).	57
Quadro 6 – Assuntos abordados no Guia Prático da CEBAS Educação.	59
Quadro 7 – Alterações/ inovações introduzidas pela LC nº. 187/2021 na CEBAS Educação.	67
Quadro 8 – Síntese da auditoria do TCU na CEBAS Educação.	72
Quadro 9 - Relatório de Avaliação nº. 201801655 – CGU.	75
Quadro 10 - Órgãos Gestores e Corresponsáveis pelas Políticas Públicas Financiadas por Benefícios de Natureza Tributária.	81
Quadro 11 – Hipóteses derivadas do Modelo lógico e da teoria do programa da CEBAS Educação.	84
Quadro 12 – Recomendações à CEBAS Educação.	91
Quadro 13 – Perfil dos entrevistados.	92
Quadro 14 – Eixos e perguntas do roteiro de entrevista.	93
Quadro 15 – Informações da CEBAS Educação solicitadas à CGCEBAS/MEC.	115
Quadro 16 – Análise dos indicadores de qualidade da educação básica disponibilizados pelo INEP.	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual da população brasileira elegível às bolsas CEBAS por faixa de renda.	85
Tabela 2 – Parâmetros de elegibilidade da CEBAS Educação e do Programa Auxílio Brasil.....	86
Tabela 3 – Número de instituições filantrópicas certificadas no DF de 2012 a 2019. .	120
Tabela 4 – Participação percentual das matrículas de Educação Superior (ES) e de Educação Infantil (EI) ofertadas por instituições certificadas no DF.....	121
Tabela 5 – Participação das Bolsas Integrais CEBAS Educação em relação à população de 0-3 anos de idade e à meta alcançada na creche no DF (2012-2019).....	124
Tabela 6 – Participação das Bolsas Integrais CEBAS Educação em relação à população de 4-5 anos de idade e à meta alcançada na creche no DF (2012-2019).....	124
Tabela 7 – Distribuição das instituições, matrículas e bolsas CEBAS Educação pelas Regiões Administrativas (RA) do DF no período de 2012 a 2019.....	125
Tabela 8 – Participação das Bolsas Integrais em relação à população de 18-24 anos e às matrículas nessa faixa etária no DF (2012-2019).....	128
Tabela 9 – Participação das Bolsas Integrais na Meta de Taxa Bruta de Matrículas...	129
Tabela 10 – IGC das IES certificadas no período de 2012-2019.	131
Tabela 11 – Média do Conceito Enade por IES Certificada pela CEBAS Educação no período de 2012 a 2019.	132
Tabela 12 – Média de horas-aula diária nas instituições de EI Certificadas no período de 2012 a 2019.	140
Tabela 13 – Instituições de EI Certificadas sem dados sobre Regularidade do Corpo Docente.....	141
Tabela 14 – Média Aritmética do IRD das Instituições de EI Certificadas.	141

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

BM – Banco Mundial

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CEBAS Educação – Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação

CGU – Controladoria-Geral da União

CMAP – Conselho Nacional Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

Codeplan – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

Conceito ENADE;

CPC – Conceito Preliminar de Curso

CPPS – Contribuição Patronal à Previdência Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTC-CEBAS – Comitê Técnico Consultivo de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social

DBF – Declaração de Benefícios Fiscais

DF – Distrito Federal

DGT – Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária

DRU – Desvinculação de Recursos da União

e-MEC – Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior

Enade – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

FGC – Fundação Getúlio Vargas

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

FMI – Fundo Monetário Internacional

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IAS – Instituto Ayrton Senna

IDD – Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado

IGC – Índice Geral de Cursos

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IRD – Indicador de Regularidade do Corpo Docente

IU – Instituto Unibanco

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LGBTQIA+ – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexo, Assexuais, e Outros

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MaPR – Mapa de Processos e Resultados

MC – Ministério da Cidadania

MEC – Ministério da Educação

MS – Ministério da Saúde

NAP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

OSs – Organizações Sociais

PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

PDRE – Plano Diretor da Reforma do Estado

PIB – Produto Interno Bruto

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PLP – Projeto de Lei Parlamentar

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNE – Plano Nacional de Educação

PPA – Plano Plurianual

PROIES – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROUNI – Programa Universidade para Todos

RA – Região Administrativa

PT – Partido dos Trabalhadores
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RFB – Receita Federal do Brasil
SEB – Secretaria de Educação Básica
SEE/DF – Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal
SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESU – Secretaria de Educação Superior
SisCEBAS – Sistema Eletrônico de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação
STF – Supremo Tribunal Federal
TBM – Taxa Bruta de Matrícula
TCU – Tribunal de Contas da União
TLM – Taxa Líquida de Matrícula
TPE – Movimento Todos pela Educação
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – A CEBAS EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA	30
1.1 – Políticas públicas, sociais e educacionais.....	30
1.2 – Público e privado nas políticas públicas de educação no Brasil.....	35
1.3 – Avaliação de políticas públicas e de políticas educacionais.....	46
1.4 – Proposta de avaliação da implementação da política pública educacional de certificação – CEBAS Educação	53
CAPÍTULO 2 – CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO (CEBAS EDUCAÇÃO).	58
2.1 – A política de certificação nos documentos oficiais elaborados pelo MEC e nas normas legais e infralegais.	59
2.2 – Apontamentos dos relatórios de fiscalização dos órgãos de controle.	70
2.3 – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP: relatório de avaliação da CEBAS Educação.	80
2.4 – Subsídios da equipe técnica e de gestão para caracterização e delineamento dos desafios da CEBAS Educação.....	92
CAPÍTULO 3 – CONTRIBUIÇÕES DA CEBAS EDUCAÇÃO AO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL E SUPERIOR NO DISTRITO FEDERAL.....	115
3.1 – O que dizem os dados de instituições, matrículas e bolsas.	118
3.2 – Qualidade da educação ofertada pelas instituições certificadas pela CEBAS Educação.....	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
Nota Técnica: sugestões para o aperfeiçoamento da CEBAS Educação.....	148
REFERÊNCIAS	153
ANEXO	165

INTRODUÇÃO

O presente estudo insere-se na Linha de Pesquisa em Políticas, Gestão, Sociedade e Cultura, do Mestrado Profissional em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (PPGEMP/FE/UNB), e tem como objeto de pesquisa a avaliação da política pública educacional denominada de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Educação (CEBAS Educação). O interesse na Política de Certificação nasce da minha atuação profissional no Ministério da Educação (MEC), instituição na qual sou servidor público do quadro efetivo desde 2005 e onde tive a oportunidade de conhecer e de atuar na unidade responsável pela gestão da CEBAS Educação.

Essa política envolve três diferentes órgãos do governo federal, quais sejam: Ministério da Saúde (MS), Ministério da Cidadania (MC) e Ministério da Educação (MEC)¹, sendo que a certificação é conferida conforme a área de atuação das entidades, ou seja, aquelas com atuação na educação são certificadas pelo Ministério da Educação e assim respectivamente.

De acordo com Guia Prático elaborado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação (SERES/MEC), a CEBAS Educação pode ser caracterizada da seguinte maneira:

É um certificado concedido pelo Governo Federal, por intermédio dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e da Saúde, a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que prestem serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde.

O CEBAS Educação, dentro do atual cenário das políticas educacionais, **contribui de maneira efetiva para o processo de inclusão social no país**, constituindo-se em uma **política pública de fomento ao acesso dos estudantes à escola**, a partir da garantia de oferta de bolsas integrais ou parciais aos estudantes de Educação Básica ou Educação Superior. (MEC, 2018, p. 5, grifos meus).

As entidades certificadas pela CEBAS Educação podem usufruir de isenção do recolhimento de contribuições sociais que recaem sobre a remuneração paga aos seus empregados, conforme previsão do § 7º do art. 195 da Constituição Federal (CF/88), que estabelece “São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei” (BRASIL, 1988, p.112). A Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009 (Brasil, 2009), faz frente à condicionante constitucional de lei específica com os requisitos aos quais as entidades beneficentes devem se adequar para ter acesso ao

¹ Ressalta-se que a nomenclatura dos órgãos gestores passa por alteração ao longo do tempo, conforme a organização conferida pelo poder executivo federal, a exemplo do MC que anteriormente era denominado de MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

mencionado benefício tributário. O atendimento aos referidos requisitos confere às entidades beneficentes a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), que na área educacional é denominada de CEBAS Educação, como anteriormente mencionado.

Conforme entendimento do julgado do Supremo Tribunal Federal – STF, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.480 Distrito Federal (ADI 4480 / DF), a CF/88 estipula exigências legais para o gozo do direito da imunidade pelas entidades filantrópicas, não sendo, portanto, automática a fruição dessa garantia constitucional.

Além de ser entidade beneficente de assistência social, a pessoa jurídica, para usufruir da imunidade, precisa atender a requisitos legais.

Trata-se, portanto, de imunidade cujo exercício está sujeito a restrições legislativas. A parte final do artigo 195, § 7º autoriza o legislador a impor condições ao gozo, pelas entidades beneficentes de assistência social, do direito à imunidade (STF, 2020, p. 43, grifo meu).

Em que pese a Lei nº. 12.101/2009 (Brasil, 2009) ter disciplinado a Política de Certificação durante o período corresponde ao lapso temporal enfocado pelo presente trabalho (2010-2019), é preciso destacar que, desde 17/12/2021, a CEBAS Educação passou a ser regulamentada pela Lei Complementar nº. 187, de 16 de dezembro de 2021 (LC nº. 187/2021), a qual:

Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nos 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nos 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. (BRASIL, 2021a, p. 1).

No Capítulo 2 deste estudo, que aborda a caracterização da CEBAS Educação, serão delineadas as principais alterações na Política de Certificação, decorrentes da LC nº. 187/2021.

De acordo com o art. 13 da Lei nº. 12.101/2009, as entidades privadas filantrópicas com atuação na área educacional precisam cumprir determinados requisitos para obtenção, ou mesmo renovação, da certificação.

Art. 13. Para fins de concessão ou renovação da certificação, a entidade de educação que atua nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, regular e presencial, deverá:

I - demonstrar sua adequação às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), na forma do art. 214 da Constituição Federal;

II - atender a padrões mínimos de qualidade, aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação; e

III - conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes. (BRASIL, 2009, p. 2).

As bolsas de estudo concedidas pelas entidades filantrópicas, tanto na educação básica como na superior, são destinadas a estudantes com renda familiar mensal de até 1 salário mínimo e meio (bolsas integrais) e de até 3 salários mínimos (bolsas parciais), conforme previsão do art. 14 da Lei nº. 12.101/2009 (BRASIL, 2009). Portanto, essa política pública educacional tem como foco o acesso à educação de estudantes provenientes de famílias de baixa renda, utilizando-se como referencial de “baixa renda” múltiplos do salário mínimo por grupo familiar.

A CEBAS Educação é desenvolvida por meio de parceria do setor público, no caso o MEC, com entidades educacionais da esfera privada, as quais recebem benefícios tributários em contrapartida à oferta de bolsas de estudo a estudantes que preenchem as condições de perfil socioeconômico estabelecidas pelas normas dessa ação pública. O benefício tributário vinculado à CEBAS Educação enquadra-se na categoria de Gastos Tributários, nos seguintes termos:

Gastos Tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender **objetivos econômicos e sociais**. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, **reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte**.

Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (RFB, 2011, p. 11 apud VALPASSOS, 2015, p. 73).

Assim, o Poder Público incentiva entidades privadas a fornecerem vagas na educação básica e superior a estudantes de baixa renda, tendo como elemento fomentador o aumento da disponibilidade econômica dessas instituições filantrópicas de ensino por meio da dispensa do recolhimento da conta patronal.

O Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT), do exercício de 2021 (ME, 2021), que trata da estimativa de perda de arrecadação decorrente da concessão de benefícios de natureza tributária (gastos tributários), prevê a isenção de mais de R\$ 5 bilhões às entidades certificadas pelo CEBAS Educação, no que se refere à Isenção da Contribuição Previdenciária Patronal disposta no § 7º do art. 195 da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei 12.101/09. Somando as três áreas de atuação da Certificação (educação, saúde e assistência social), tem-se a previsão de gasto tributário no valor de mais de R\$ 13 bilhões para o ano de 2021.

No caso dos gastos tributários, a Receita Federal do Brasil, responsável pela elaboração do DGT, utiliza o método de “perda de arrecadação”, a partir do qual é feita uma simulação do montante de recurso não recolhido aos cofres público de cada tributo previsto em lei.

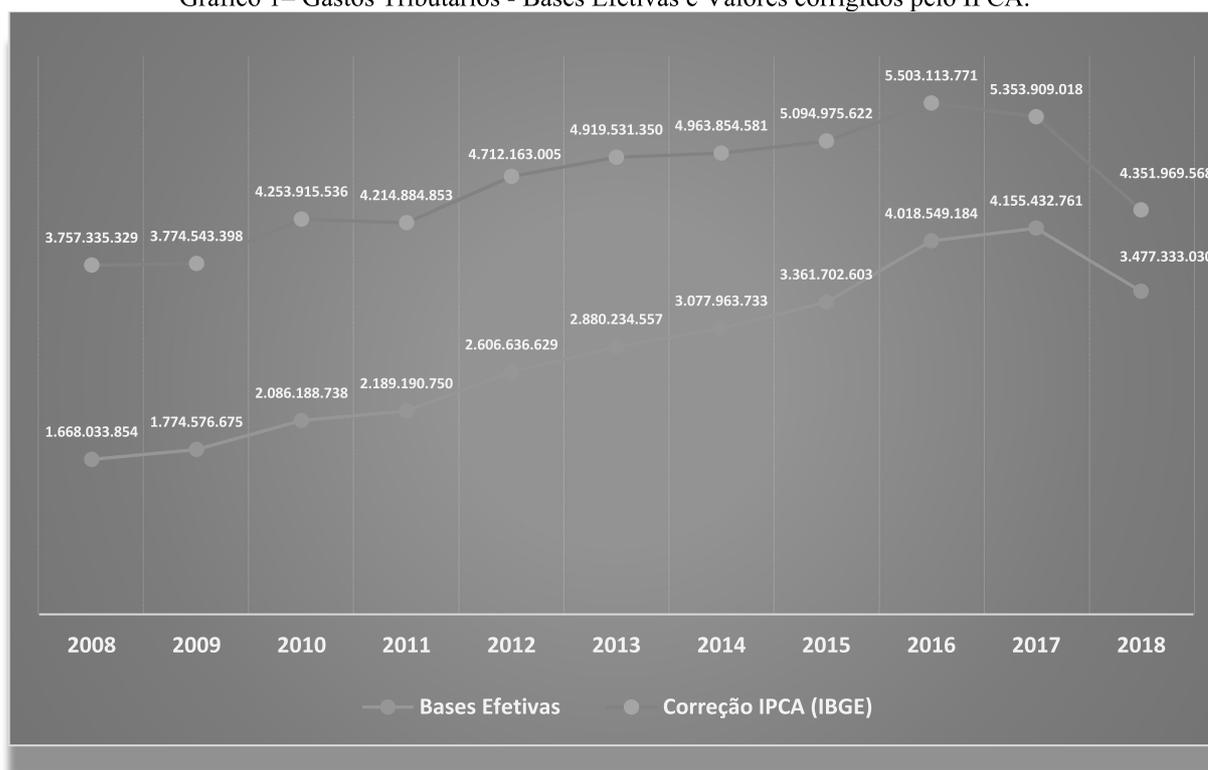
As metodologias empregadas para o cálculo dos gastos tributários buscam reproduzir a apuração do tributo segundo as regras gerais de incidência. Uma vez identificadas as desonerações que se enquadram no conceito de gasto tributário, identifica-se a hipótese do fato gerador do tributo, qual seria a base de cálculo tributável e as alíquotas aplicáveis. A partir daí é construída uma simulação de tributação que estima o montante de tributos que seria devido caso fossem aplicados os parâmetros normais de tributação à situação desonerada (ME, 2020b, p. 14).

A Receita Federal também faz a apuração do gasto tributário efetivamente realizado, mas essa informação só é disponibilizada três anos após a ocorrência do fato gerador do tributo, e serve como base para as estimativas dos montantes dos gastos futuros. Esse método consiste em aplicar um índice de correção a uma base que, costumeiramente, é o valor do gasto tributário estimado, utilizando dados efetivos. Para cada item de gasto tributário é empregado um índice formado pela associação de indicadores macroeconômicos que representam a variação de preços e a variação de quantidades (volume) esperada para o período futuro.

Dessa forma, têm-se duas fontes de informações a respeito dos Gastos Tributários: 1) o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT) que, por força do parágrafo 6º do art. 165 da Constituição Federal e do inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, no qual consta estimativa dos gastos tributários para o ano de referência, e 2) o Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas, que contém a apuração do gasto tributário efetivado.

No Gráfico 1 são apresentados os valores dos gastos tributários efetivos com as entidades filantrópicas da área da educação para o período de 2008 a 2018, e os valores dos gastos corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo como referência o mês de janeiro de 2022. Os relatórios dos gastos tributários (bases efetivas) são elaborados e divulgados pela Receita Federal e o cálculo da atualização monetária dos valores dos gastos foi realizado por meio da Calculadora do Cidadão, disponibilizada no sítio eletrônico do Banco Central do Brasil.

Gráfico 1– Gastos Tributários - Bases Efetivas e Valores corrigidos pelo IPCA.



Fonte: Elaboração própria a partir de MF (2011, 2012, 2013, 2014?, 2015?, 2016, 2017 e 2018) e de ME (2019, 2020a e 2021a). Data de referência da correção: janeiro de 2022.

Os valores da Base Efetiva e aqueles corrigidos pelo IPCA demonstram crescimento constante dos gastos tributários com a Política de Certificação no período de 2008 a 2016, mesmo nos momentos de crise econômica (2008-2009 e 2014-2016), evidenciando o significativo custo da Política de Certificação para o governo federal. Diante do exposto, buscase conduzir estudo avaliativo sobre a CEBAS Educação, ação pública da área social, especificamente do setor educacional.

A Lei nº. 12.101/2009 (Brasil, 2009) preconiza o alinhamento da CEBAS Educação ao PNE 2014-2024, e determina que as entidades filantrópicas com atuação na área educacional necessitam demonstrar a adequação das suas atividades às diretrizes e metas do plano decenal, nos termos do art. 214 da CF/88.

A CF/88 prevê em seu art. 214 a edição de lei para disciplinar plano nacional de educação com duração decenal. Em decorrência do comando constitucional, a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no § 1º do art. 87, estabeleceu prazo para a União encaminhar proposta de Plano Nacional de Educação (PNE) ao Congresso Nacional. Assim, foram aprovadas e sancionadas a Lei nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, referente ao PNE 2001-2010, e a Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, atinente ao PNE 2014-2024.

O PNE é o planejamento educacional de âmbito nacional para todas as etapas e modalidades de ensino, ou seja, ele é peça fundamental na orientação das ações dos governos nas três instâncias federativas (União, Estados e Municípios). Para Dourado (2016), o PNE 2014-2024 precisa ser compreendido como o epicentro das políticas educacionais, bem como política de Estado, e não de um determinado governo. Para ele, “o esforço do estado brasileiro consiste, portanto, em garantir a materialização do novo PNE como política de Estado e, desse modo, como epicentro das políticas educacionais” (DOURADO, 2016, p. 19-20).

Gomes (2017) ressalta a importância do PNE 2014-2024 conferida pelos parlamentares brasileiros, alçando o patamar de principal agenda do campo da educação no Congresso Nacional. A autora frisa a centralidade estratégica do PNE 2014-2024 ao enfatizar os símbolos e as inovações desse em comparação ao PNE 2001-2010, quais sejam: renovação de expectativas na efetividade de um plano condutor da educação do país; maioria dos entes subnacionais conta com os respectivos planos decenais instituídos por lei; prioridades inscritas no PNE 2014-2024 devem orientar a elaboração do orçamento público; maior disposição dos atores do campo da educação em realizar o acompanhamento da execução das metas planejadas; função articuladora de diferentes agentes e esferas de governo; utilização dos resultados e conquistas já obtidos pela área educacional, e, a partir deles, propõe-se planejamento para aperfeiçoá-los e expandi-los.

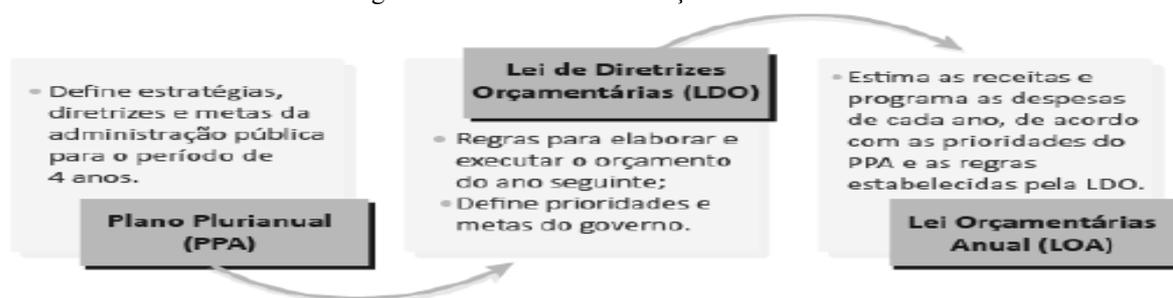
Sobre a relevância do PNE 2014-2024, o MEC construiu Planejamento Estratégico Institucional com o fito de atender, por meio de seus projetos, programas e políticas, as demandas postas no Plano Nacional. Durante o período em que o PNE 2014-2024 esteve em tramitação no Congresso Nacional, o MEC deu início à revisão do seu planejamento estratégico, a fim de oferecer respostas objetivas aos desafios apresentados pelo mencionado plano decenal. (BRASIL, 2015, p. 8). Assim, sob os auspícios das diretrizes e dos comandos da CF/88, todas as ações do MEC passam a ser orientadas por três instrumentos legais: Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Plano Plurianual (PPA) e PNE 2014-2024.

É com base nesses instrumentos e no seu papel constitucional que se deve pautar a estratégia de atuação do Ministério, ou seja, todo o processo de revisão do Planejamento Estratégico Institucional e propostas de iniciativas e ações serão norteados pelo PNE, PPA e LDB. (MEC, 2015, p. 6).

O orçamento público é instrumento de planejamento pelo qual os governos detalham as prioridades de gastos, investimentos e respectivas fontes de receitas capazes de suportar as ações prioritizadas. O PPA é uma das peças que compõe o arcabouço orçamentário do país,

juntamente com as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Ele é instrumento de planejamento de médio prazo, com vigência de quatro anos, também conhecido como “programa de governo”, uma vez que contempla as diretrizes, metas e objetivos para o período de mandato do gestor público eleito para comandar o Poder Executivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ele orienta a elaboração das duas outras peças orçamentárias – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme demonstrado na figura abaixo.

Figura 1 – Instrumentos do Orçamento Público.



Fonte: ENAP, 2017, p. 17.

Ao tratar do PNE 2014-2024 na elaboração das leis do ciclo de planejamento e orçamento, Tanno (2017) ressalta a relevância do art. 10 da Lei nº. 13.005/2014, o qual estabelece o alinhamento dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) com as diretrizes, metas e estratégias do plano decenal, nos termos seguintes:

O art. 10 da Lei do PNE estabelece que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com suas diretrizes, metas e estratégias e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. (TANNO, 2017, p. 333)

Dessa forma, ao fazer análise do alinhamento do PPA 2016-2019, da LDO de 2016 e 2017 e da LOA de 2015, 2016 e 2017 com o PNE 2014-2024, em que pese a crise econômica deflagrada em 2015 e as restrições impostas pela Emenda Constitucional nº. 95/2016 (PEC do Teto de Gastos Públicos), Tanno (2017) verifica significativa influência do PNE 2014-2024 sobre o orçamento público federal. O autor destaca os seguintes pontos de alinhamento: o PPA incluiu as metas previstas no plano decenal como prioridades da administração federal e criou metas intermediárias que deveriam ser alcançadas no quadriênio de vigência do plano; a LDO 2016 balizou a elaboração do orçamento anual tendo a educação como prioridade.

O PNE 2014-2024 situa a Política de Certificação enquanto uma das estratégias de expansão da oferta de matrículas na educação infantil, tendo em vista a estratégia 1.7 “articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública” (BRASIL, 2014c, p. 2).

O PNE 2014-2024 também estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração ou adequação dos respectivos planos de educação pelos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014c, p.2).

O Distrito Federal – DF, por meio da Lei nº. 5.499, de 14 de julho de 2015, aprovou o Plano Distrital de Educação (PDE 2015-2024) com vigência de 2015 a 2024. A Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal (SEE-DF) caracteriza o PDE 2015-2024 nos seguintes termos:

Nessa perspectiva, o PDE, a exemplo do PNE, é um documento que expressa as demandas da sociedade; estabelece prioridades e metas; aponta caminhos para a sua efetivação por meio de estratégias; configura-se como referência para a elaboração de planos plurianuais – PPAs nas diferentes esferas de gestão; e visa solucionar problemas, via intervenção planejada, frente às distintas políticas públicas, de modo a tornar-se uma política de Estado. Com essas bases, foram estabelecidas pelo Plano Distrital de Educação 21 Metas para o desenvolvimento do ensino no Distrito Federal nos próximos 10 anos e 411 estratégias para o seu cumprimento (GDF, 2015, p. 8).

O PDE 2015-2024, assim como o próprio PNE 2014-2024, prevê a possibilidade de parceria do poder público com entidades particulares comunitárias, confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos, para alcance das metas de atendimento na educação infantil (creches e pré-escolas). Isso indica a relevância conferida pelo poder público (governo federal e Distrito Federal) à Política de Certificação (CEBAS Educação) enquanto estratégia de ampliação do acesso à educação, especificamente à educação infantil.

A Lei nº. 13.005/2014 (BRASIL, 2014c) prevê a realização de estudos para aferição da evolução do cumprimento das metas do PNE 2014-2024 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) a cada dois anos. A respeito do cumprimento das metas estipuladas pelo PNE 2014-2024, o INEP elaborou o *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*, referente ao biênio 2016-

2018. Nesse relatório há dados do atingimento das metas segmentados entre os mais ricos e os mais pobres, os quais revelam a desigualdade educacional entre esses dois grupos.

Com relação à Meta 1, especificamente sobre a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até 2024, o percentual de atendimento chegou a 31,9% em 2016. Mas entre os mais pobres, esse percentual ficou em apenas 22,3%. Isso demonstra a desigualdade do acesso quando o indicador é comparado entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, tendo por base a renda per *capita*. No que concerne à universalização do acesso a população de 4 a 5 anos de idade (pré-escola), tem-se o percentual de 91,5% de atendimento. Mais uma vez quando se faz a comparação entre os quintis de renda domiciliar per capita, encontra-se uma desigualdade considerável, sendo que os 20% mais ricos contam com 96,4% e os 20% mais pobres, apenas com 89,1% da população de 4 a 5 anos em creches ou escolas. Com relação à universalização do ensino fundamental de 9 anos, indicador da Meta 2 do PNE 2014-2024, o Brasil alcançou percentual de 97,8% da população de 6 a 14 anos que frequentava ou já tinha concluído o ensino fundamental em 2017, muito próximo da universalização. Sobre a população de 15 a 17 anos de idade que frequentava ou havia concluído o ensino médio, indicador 3B da Meta 3, o percentual alcançou 91,3% no ano de 2017.

Na Meta 12, especificamente acerca da Taxa Bruta de Matrícula (TBM) na graduação, tem-se o alcance de 34,6%, sendo que a meta é alcançar 50% em 2024. As instituições privadas respondem por 25,7% da TBM e as públicas por ínfimo percentual de 8,9%. Fica evidente o predomínio das matrículas na rede privada de ensino, bem como a relevância dessa rede no alcance da meta de elevação das taxas de matrícula na educação superior.

Nesse sentido, o *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020* demonstra a manutenção das desigualdades de acesso à educação em infantil por conta da condição socioeconômica das famílias.

4. O quadro da cobertura da educação infantil de 0 a 3 anos, embora progressivo em relação à Meta 1, sugere a necessidade de políticas para estimular os municípios a atenderem com prioridade, em creche, as crianças do grupo de renda mais baixa, dada a maior demanda desse grupo.

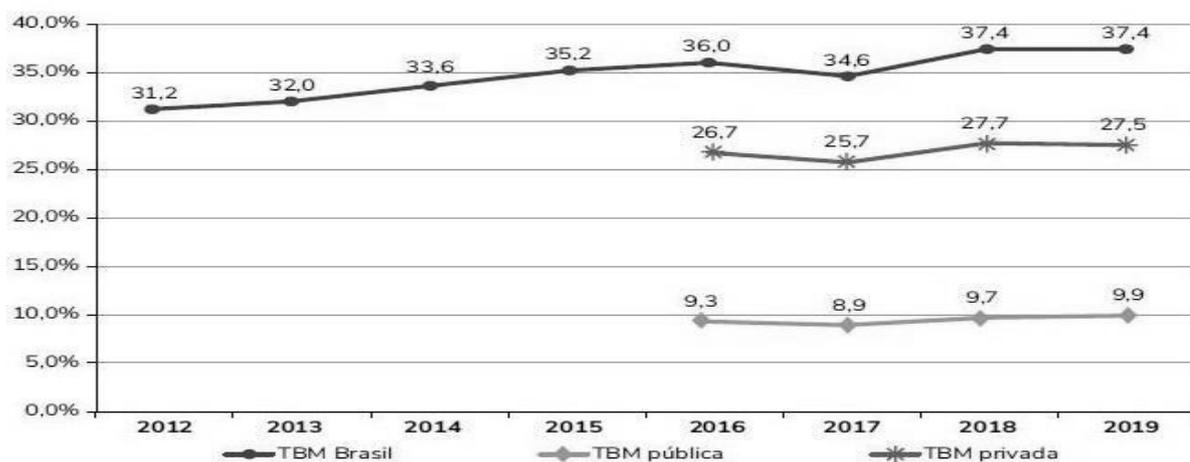
5. A cobertura de 4 a 5 anos apresenta contínua redução das desigualdades em todas as desagregações do indicador, sendo a renda familiar a variável que ainda responde pela maior desigualdade de acesso à pré-escola (INEP, 2020, p. 21).

Na educação superior, o estudo do INEP (INEP, 2020) revela que há grande caminho a ser percorrido para o atingimento da meta de 50% da Taxa Bruta de Matrículas até 2024, sendo que em 2019 foi alcançado 37,4%. Considerando que essa meta, no período de 2012 a 2019,

teve incremento de apenas 6 pontos percentuais, será necessário um esforço relevante do poder público para o cumprimento do objetivo nacionalmente pactuado. Acrescenta-se a esse cenário a grande concentração das matrículas em instituições privadas de educação superior, as quais contam com 27,5% da TBM. Além disso, fiscalização realizada pela CGU (CGU, 2019), tratada de forma pormenorizada no capítulo 2 desta pesquisa, evidencia o predomínio das entidades de grande porte com atuação na educação superior na CEBAS Educação, sendo que 10 instituições filantrópicas de educação superior são responsáveis pela oferta de quase 1/3 de todas as bolsas disponibilizadas pela política.

O relatório (INEP, 2020) também reafirma a altíssima participação da rede privada de educação na taxa bruta de matrícula da educação superior.

Figura 2 – Indicador 12A (Taxa bruta de matrícula na graduação).

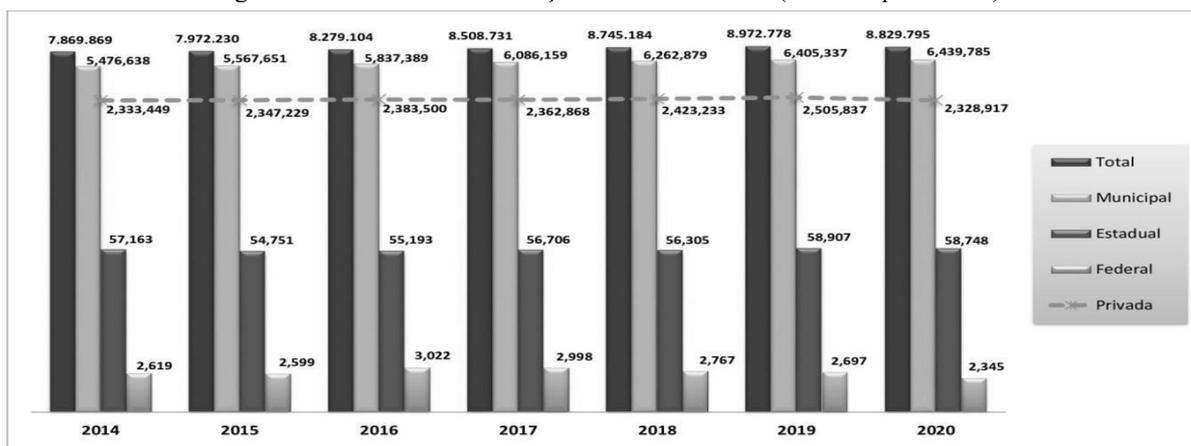


Fonte: INEP, 2020, p. 263.

Os dados da Sinopse Estatística da Educação Básica², produzida anualmente pelo INEP a partir das informações coletadas pelo Censo Escolar, revelam participação significativa da rede privada no total de matrículas de educação infantil no Brasil, conforme demonstra a Figura 3.

² Arquivos disponíveis na página eletrônica do INEP em <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>.

Figura 3 – Matrículas da educação infantil no Brasil (creche e pré-escola).



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Sinopse Estatística da Educação Básica do INEP (2014-2020).

Já os dados presentes no Painel de Indicadores do PNE, plataforma mantida pelo INEP³, corroboram o significativo esforço necessário para o alcance das metas da educação infantil (creche – 0 a 3 anos e pré-escola – 4 e 5 anos), sendo que a situação do Distrito Federal é ainda mais desafiadora, uma vez que se encontra abaixo da média nacionalmente pactuada para o atendimento de crianças em creches e pré-escolas.

Quadro 1 – Percentual de alcance das metas da educação infantil – creche e pré-escola (Brasil e DF).

Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche.						
Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	29,60%	30,40%	31,90%	34,10%	35,70%	37,00%
DF	28,70%	26,50%	25,00%	22,70%	27,60%	28,40%

Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche.						
Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	89,10%	90,50%	91,50%	93,00%	93,80%	94,10%
DF	82,70%	87,30%	81,70%	85,80%	86,30%	87,00%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Painel de Indicadores do PNE (2014-2019).

Dessa forma, os relatórios do INEP (INEP, 2018; INEP, 2020a) evidenciam a existência de grande dificuldade de acesso à educação por pessoas pertencentes aos grupos sociais de baixa renda.

A Política de Certificação, pelo seu recorte de concessão de bolsas a estudantes provenientes de famílias com baixa renda per capita, é estratégia de política pública do governo federal que converge exatamente para o percentual da população que tem maior dificuldade de acesso à educação, conforme demonstrado pelos dados do INEP acima mencionados.

³ Dados disponíveis em <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?dashboard>.

Em busca realizada no Portal de Periódicos da CAPES, utilizando seis descritores – i) Certificação E Entidades Filantrópicas; ii) Certification AND *Philanthropic Entities*; iii) Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social; iv) *Certification of Social Assistance Charities*; v) CEBAS; e vi) CEBAS EDUCAÇÃO –, a plataforma registrou 1.459 referências, das quais apenas 12 artigos mencionavam a CEBAS Educação. Foram pesquisados artigos revisados por pares no período de 2010 a 2020. Dessas 12 publicações, somente duas tratavam diretamente da Política de Certificação, são elas: “*A Certificação de Entidades de Assistência Social na área da saúde: alterações normativas 2008-2016*” e “*Análise do processo crítico de entidades beneficentes para a obtenção do certificado CEBAS*”. No Quadro 2, tem-se a listagem dos artigos lidos e analisados na íntegra com indicação de título, autor(es), ano da publicação e palavras-chave.

Quadro 2 – Levantamento de artigos sobre a CEBAS Educação.

TÍTULO	AUTOR(ES)	ANO	PALAVRAS-CHAVE
Pesquisa Nacional de Saúde no Brasil: concepção e metodologia de aplicação.	Celia Landmann Szwarcwald; Deborah Carvalho Malta; Cimar Azeredo Pereira; Maria Lucia Franca Pontes Vieira; Wolney Lisboa Conde; Paulo Roberto Borges Jr.; Giseli Nogueira Damacena; Luiz Otavio Azevedo ; Gulnar Azevedo E Silva; Mariza Miranda Theme Filha; Claudia De Souza Lopes; Dalia Elena Romero; Wanessa Da Silva de Almeida; Carlos Augusto Monteiro.	2014	Inquérito; Acesso e Utilização; Morbidade; Estilos de Vida; Equidade.
Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social.	Soraya Vargas Cortes	2015	Sociologia Política; Comunidade política; Assistência social.
A Certificação de Entidades de Assistência Social na área da saúde: alterações normativas 2008-2016.	Yegor Moreira Júnior; Sandra Mara Campos Alves; Lourdes Lemos Almeida	2016	Contratualização de Serviços de Saúde; Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social em Saúde; Direito à Saúde
Gestão estratégica de materiais – o caso de um hospital beneficente.	Suellen Sonogo Costenaro; Ricardo Augusto Cassel; Luciano Valente de Oliveira.	2016	Administração de Materiais; Matriz Estratégica de Posicionamento de Materiais; Portfólios de Compras.
Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil.	Renata Bichir.	2016	Políticas sociais; Capacidades Estatais; Intersetorialidade; Implementação; Assistência Social; Bolsa Família.
O Suas na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas.	Luciana Jaccoud; Renata Bichir; Ana Mesquita.	2017	Assistência Social; Sistema de Proteção Social; Capacidades Estatais;

			Sistema Único de Assistência Social (Suas).
Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016.	Marise Ramoa; Elyne Engstrom.	2017	Redução de Danos; Políticas Públicas; Álcool e Outras Drogas; Intersetorialidade.
Análise do processo crítico de entidades beneficentes para a obtenção do certificado Cebas.	Henri Siro Evrard; Orlando Ramos do Nascimento Júnior; Alexandre Piones da Silva; Kátia Jeane Alves Mota.	2017	Indicadores; ONG; terceiro setor; educação.
Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil.	Aldaiza Sposati	2018	Seguridade social; Proteção social; Isonomia de benefícios; Isenção tributária; Direitos humanos.
Da inconstitucionalidade da Solução de Consulta da Coordenação-Geral de Tributação (Cosit) nº. 542.	Ives Gandra Da Silva Martins; Fatima Fernandes Rodrigues de Souza.	2018	Imunidade tributária; Terceiro Setor; Sistema Único de Saúde.
A criação do serviço social autônomo do Instituto Hospitalar de Base como novo modelo de gestão hospitalar do Distrito Federal, Brasil.	Humberto Lucena Pereira da Fonseca.	2019	Sistema Único de Saúde; Gestão em saúde; Administração hospitalar; Descentralização.
Formulação da lei do Sistema Único de Assistência Social e a legitimação da política de assistência social.	Ariane Rego de Paiva; Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato.	2019	Sistema único de assistência social; Processo decisório; Formulação de políticas.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal de Periódicos da CAPES (2010-2020).

O artigo de Moreira Junior, Campos Alves e Almeida (2016) tem foco no levantamento das alterações legislativas ocorridas entre 2008 e 2016 para concessão e renovação do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social na área da saúde (CEBAS Saúde). O estudo registra alta recorrência na modificação da legislação do CEBAS Saúde, sendo que todas elas conferem benefícios às entidades filantrópicas. De um modo geral, conclui-se que o alargamento dos legitimados, a expertise do órgão julgador na área de atuação da entidade, o aumento de prazo de validade do certificado nos casos de renovação, extensão do prazo para o pedido para renovação e a crescente alternativas para a não prestação de 60% de seus serviços ao SUS, sem dúvida, são benéficos às entidades de assistência social em saúde (MOREIRA JUNIOR; CAMPOS ALVES; ALMEIDA, 2016, p. 55).

A publicação de Evrard *et al.* (2017) apresenta o mapeamento do processo crítico da obtenção da CEBAS Educação por uma organização do Terceiro Setor da área da educação. O estudo elegeu dois indicadores da CEBAS Educação: i) concessão de bolsas integrais; e ii) concessão de bolsas parciais. Procedeu-se ao dimensionamento da aderência desses dois requisitos de certificação à missão da entidade filantrópica analisada, concluindo pela

importância do alinhamento da missão da entidade filantrópica de ensino com os requisitos estabelecidos pela Política de Certificação.

A utilização dos indicadores do governo como sendo os mesmos para a verificação do sucesso da organização na realização da sua missão permite uma maior unidade e alinhamento de atuação dos indivíduos no processo crítico para a obtenção da certificação CEBAS (EVRARD et al., 2017, p. 268).

Os demais 10 artigos tratam da Política de Certificação de forma indireta com o objetivo de embasar a temática central de tais publicações, contudo é relevante, para o presente estudo, destacar elementos extraídos da análise desses trabalhos, os quais têm conexão direta com a CEBAS Educação e auxiliam na compreensão dessa política educacional, conforme exposto no Quadro 3.

Quadro 3 – Elementos convergentes extraídos dos artigos sobre a CEBAS Educação.

Elementos	Referências
A partir da Lei nº. 12.101/2009, altera-se a lógica da Política de Certificação, a qual passa a integrar a arquitetura da administração pública e das respectivas políticas públicas por meio da transferência da gestão (desconcentração) do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para os ministérios afins - MEC, MDS e MS.	(SPOSATI, 2018; CORTES, 2015; DE PAIVA, LOBATO, 2019; JACCOUD, BICHIR, MESQUITA, 2017; BICHIR, 2016);
Mudança na relação Estado e entidades privadas com a definição de parâmetros mínimos para prestação de serviços com a edição da Lei nº. 12.101/2009.	(BICHIR, 2016)
Forte oposição das entidades filantrópicas à proposta de alteração da Política de Certificação por meio da Lei nº. 12.101/2009.	(CORTES, 2015)
Projeto de Lei da CEBAS (PL nº. 3021/2008) foi alvo de muitos debates, mobilizando atores do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Câmara dos Deputados, e organizações da sociedade civil e seus fóruns.	(DE PAIVA, LOBATO, 2019);
Projeto de Lei do Sistema Único de Assistência Social – PL SUAS, proposto em paralelo ao PL CEBAS, teve sua discussão e tramitação postergada em decorrência da monopolização do debate e da negociação entre Executivo, Legislativo e as entidades privadas em torno do PL nº. 3021/08 – PL.	(DE PAIVA, LOBATO, 2019);
Alterações legislativas pautadas pelas entidades filantrópicas para ampliar o rol de instituições beneficiadas com a imunidade tributária.	(MOREIRA JUNIOR, ALVES, ALMEIDA, 2016);
Alocação dos recursos do Orçamento da Seguridade Social (Art. 195) em outras demandas sociais por meio das políticas de isenções/renúncias fiscais/imunidades.	(SPOSATI, 2018)
Instituição de novas políticas públicas em decorrência da Política de Certificação, à exemplo do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde - PROADI-SUS.	(SZWARCOWALD et. al, 2014);
Significativa relevância dos hospitais beneficentes na política pública de saúde, uma vez que tais entidades respondem por um terço dos leitos hospitalares disponíveis no Brasil.	(COSTENARO, CASSEL, DE OLIVEIRA, 2016);
Regulamentação do § 7º do art. 195 da CF deve ser feita por meio de Lei Complementar (LC). Como não houve até o momento a edição da mencionada lei, o Supremo Tribunal Federal considera cabível a aplicação do art. 14 do CTN para disciplinar os requisitos que as entidades devem preencher para fazerem jus à Certificação – CEBAS.	(MARTINS, DE SOUZA, 2018).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal de Periódicos da CAPES (2010-2020).

Embora não tenha sido encontrado artigo com foco na avaliação da Política de Certificação em nenhuma das três áreas de atuação (assistência social, saúde e educação), as publicações analisadas trazem alguns apontamentos relevantes para compreensão dessa política pública, tais como: i) é uma política na qual atua uma multiplicidade de atores (entidades filantrópicas e respectivos fóruns organizativos; organizações da sociedade civil; membros do governo; representantes do legislativo); ii) é uma arena de disputa de interesses; iii) conta com frequentes mudanças na legislação, geralmente em favor das entidades filantrópicas; iv) passou por expressiva alteração com a edição da Lei nº. 12.101/2009 (BRASIL, 2009).

Dessa forma, reputa-se oportuno e relevante realizar avaliação da CEBAS Educação, tendo em vista tratar de uma ação pública voltada à inclusão daqueles que apresentam acentuada dificuldade de acesso à educação, dispor de um montante considerável de recurso público, estar alinhada com o cumprimento das metas do PNE 2014-2024 e respectivos planos subnacionais (estaduais, municipais e distrital), a exemplo do PDE 2015-2024, contar com uma multiplicidade de atores e interesses envolvidos, possuir legislação própria que normatiza sua execução, e não haver produção de conhecimento sobre sua implementação.

Em vista disso, o presente estudo tem como objetivo geral avaliar a contribuição da CEBAS Educação no acesso de estudantes provenientes de famílias de baixa renda à educação, bem como no atingimento das metas de atendimento em creches e pré-escolas e de matrículas na educação superior – estabelecidas pelo PDE 2015-2024. Portanto, busca-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: como a política pública de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS Educação) contribui para o acesso à educação infantil e à educação superior de estudantes de baixa renda em instituições de ensino filantrópicas do Distrito Federal no período de 2010 a 2019 e para o alcance de metas do PDE 2015-2024?

Para o alcance do objetivo geral, foram delineados três objetivos específicos para sistematização e consolidação do estudo proposto: 1) caracterizar a política pública CEBAS Educação por meio da identificação e análise dos principais elementos que configuram a Política de Certificação; 2) levantar e examinar os desafios encontrados pela equipe do MEC na implementação da CEBAS Educação; e 3) realizar análise da contribuição das bolsas ofertadas pela Política de Certificação no acesso à educação infantil e superior e no atingimento das metas de atendimento e de matrículas previstas no PDE 2015-2024.

No presente trabalho optou-se pela abordagem qualitativa, tendo em vista que a Política de Certificação conta com poucos estudos, o que faz com que seja necessário adensar o

conhecimento a respeito de sua natureza, finalidade, objetivos, metas, problemas e desafios. Assim, adota-se uma perspectiva exploratória, descritiva e interpretativa do objeto de estudo com o fito de construir análise a respeito da implementação da CEBAS Educação.

Dicho de otra forma, las investigaciones cualitativas se basan más em una lógica y proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas). Van de lo particular a lo general. (SAMPIERI et al. 2014, p. 8)

El enfoque cualitativo es recomendable cuando el tema del estudio ha sido poco explorado o no se ha hecho investigación al respecto en ningún grupo social específico (Marshall, 2011 y Preissle, 2008, apud SAMPIERI et al. 2014, p. 358)

No âmbito do enfoque qualitativo, faz-se o recorte pelo estudo de caso, enquanto abordagem mais adequada para a consecução da proposta de estudo de avaliação de uma política pública específica, no caso a Política de Certificação. Conforme Thomas (2011) e Elger (2009), estudo de caso pode ser assim definido:

Análisis de personas, eventos, decisiones, periodos, proyectos, políticas, instituciones u otros sistemas que son estudiados holísticamente por uno o más métodos. El caso que es objeto de la indagación será una instancia de una clase de fenómenos que proporciona un marco analítico dentro del cual se lleva a cabo el estudio. Dentro de este, el caso contribuye a iluminar y explicar el fenómeno (su clase o a este) (THOMAS, 2011; ELGER, 200; apud SAMPIERI et al. 2014, p. 1).

Ademais, o estudo de caso propicia a utilização de diferentes fontes de dados, o que abre a possibilidade de uso das informações provenientes de fontes secundárias (documentos) e de fontes primárias (fala de atores envolvidos) para a consecução de avaliação da Política de Certificação. Para caracterização da CEBAS Educação, empregou-se a pesquisa documental por meio do levantamento e análise dos principais documentos que tratam a respeito da política de Certificação (leis, decretos, documentos oficiais do MEC).

Tendo em vista a proposta de avaliação da implementação da Política Pública de Certificação, a pesquisa documental se aterá preferencialmente na busca de documentos elaborados pelos órgãos governamentais.

Geralmente, os documentos mais pesquisados em políticas educacionais são encontrados em formato eletrônico ou em papel. São materiais em grande medida oficiais e oficiosos. Estes, por sua vez, significam que mesmo não tendo caráter oficial são produzidos por órgãos ou são oriundos de fontes governamentais. (FÁVERO; CENTENARO, 2019, p. 175).

A CEBAS Educação dispõe de página eletrônica específica⁴, na qual há um conjunto de informações e serviços disponibilizados pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC (SERES/MEC).

Desse conjunto de informações, procedeu-se à leitura e à análise do documento elaborado pela coordenação da Política no MEC, cujo título é “O que é CEBAS Educação? Guia Prático sobre a Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área da Educação” (MEC, 2018), e da legislação vigente sobre a CEBAS Educação. Também foram examinados os documentos recentes de órgãos de controle e de avaliação que tratam da Política de Certificação, a exemplo do Relatório de Avaliação do CEBAS Educação elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU) (CGU, 2019), Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) (TCU, 2018), o qual serviu de base para o Acórdão nº. 822/2018 – Plenário TCU, e do Relatório de Avaliação da CEBAS Educação produzido pelo Conselho Nacional Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) (CMAP, 2020), instituído pelo Decreto nº. 9.834, de 12 de junho de 2019.

Para a consecução do levantamento e análise dos desafios encontrados pelos gestores do MEC na implementação da Política de Certificação, foi elaborado e aplicado roteiro de entrevista semiestruturada, com o intuito de obter informações junto aos atores governamentais envolvidos na implementação da CEBAS Educação.

No que concerne à análise da contribuição das bolsas ofertadas no acesso à educação infantil e superior e no atingimento das metas de atendimento e de matrículas previstas no PDE 2015-2024, foram utilizados dados quantitativos, disponibilizados pelo gestor da política (MEC), pela Receita Federal (RFB) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

CAPÍTULO 1 – A CEBAS EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA

1.1 – Políticas públicas, sociais e educacionais

O foco de estudo deste trabalho é a avaliação da política pública da Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social da Área Educacional (CEBAS Educação), coordenada pelo Ministério da Educação (MEC), conforme previsto na Lei nº. 12.101/2009 (BRASIL, 2009). Frey (2000) ressalta que os estudos sobre políticas públicas no Brasil são

⁴ Link de acesso à página da CEBAS Educação: <http://cebas.mec.gov.br>.

recentes e esporádicos, com ênfase na análise das estruturas e instituições ou na caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais, de natureza descritiva, desprovidos de fundamentação teórica. Segundo Souza (2006), as decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder as seguintes indagações: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Souza et al. (2018) enfatizam que as diferentes concepções e definições de políticas públicas integram uma dimensão ampla da temática, numa perspectiva na qual o todo é mais importante do que a soma das partes, e na qual indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam.

Nas concepções tradicionais, as políticas públicas são entendidas como ações governamentais do aparelho estatal com o fito de manter a ordem ou promover mudanças graduais e/ou incrementais, afastando aspectos como: historicidade, dinâmicas conflitivas e limites da ação pública na transformação social (SOUZA et al., 2018). Portanto, as políticas públicas são ações colocadas em marcha pela estrutura estatal dos governos para fazer frente a demandas, interesses, problemas apresentados por parte de uma coletividade ou pelo conjunto da sociedade, dentro de relações assimétricas. Nessa perspectiva, as políticas públicas podem ser concebidas:

[...] como uma ação que parte do Estado para a sociedade com vistas a produção de um resultado. De maneira geral, os trabalhos clássicos de políticas públicas se caracterizam por abordar alguns elementos comuns: observação focalizada em programas e na ação das burocracias; abordagem setorial; análise de atores e de sistemas de ação; uma abordagem sequencial (ciclo de políticas públicas), cada etapa constituindo um espaço de ação específico com seu próprio sistema de atores, sua dinâmica, seus paradoxos; análise de quadros cognitivos e normativos, de quadros intelectuais e de enunciados específicos; uma tensão entre trabalhos empíricos descritivos das dinâmicas interacionais e a concepção de modelos que buscam dar conta da coerência da ação (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012, apud SOUZA et al., 2018, p. 61-62).

Em outra concepção, há uma vertente explicativa de origem crítica, na qual o Estado é concebido como agente social. É uma concepção que enfoca a relação conflituosa entre Estado e sociedade. Assim, o Estado é concebido como arena de disputas das diversas forças presentes na sociedade, sendo as políticas públicas a forma legítima de promover os interesses particulares em interesses gerais. Para Coutinho (1992), na linha da abordagem crítica das políticas públicas, tem-se um Estado que atua para produzir e reproduzir relações de dominação, bem como serve de instrumento de manutenção e de aprofundamento dos antagonismos e desigualdades presentes na sociedade, refletindo as contradições históricas e sociais. Assim, embora as políticas estejam centralizadas na burocracia estatal, elas refletem também demandas de diversos sujeitos políticos coletivos, em permanente correlação de forças sociais.

O debate sobre a implementação de políticas públicas remete a uma noção que vislumbra a existência de fases, a qual integra a abordagem do ciclo de políticas públicas: formação de agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Frisa-se que “o ciclo é considerado uma das ferramentas analíticas mais populares no campo” (ROTH DEUBEL, 2010; KNILL; TOSUN, 2012; HILL; HUPE, 2014; apud SOUZA et al., 2018, p. 63). Entretanto, essa abordagem também é a mais questionada, centrando-se as críticas nas seguintes dimensões: visão linear – desconsidera a dimensão caótica dos processos; isolacionismo das fases; perspectiva simplória da ação pública.

A Política de Certificação CEBAS Educação é uma ação pública em execução que pode ser compreendida na etapa de implementação do Ciclo de Políticas, a qual conta com três diferentes abordagens, conforme descrito por Lima e D’Ascenzi (2014).

A primeira diz respeito à centrada no controle. As perspectivas que fazem parte dessa abordagem valorizam a estrutura normativa da política pública, sendo que o foco do controle são as atividades e ações dos indivíduos e das organizações. É lastreada em uma visão sequencial, assim, o processo de formulação estaria no âmbito da lógica política, enquanto a fase de implementação corresponde à execução das atividades com a intenção de atingir as metas estabelecidas pela etapa de formulação. Nas abordagens centradas no controle, a burocracia desempenha a tarefa de executora das decisões tomadas pelos políticos eleitos. Portanto, o controle recai sobre a discricionariedade dos implementadores, uma vez que o processo de formulação deixa lacunas, nas quais os burocratas podem agir para distorcer as intenções originárias dos políticos formuladores. Portanto, o sucesso da política é mensurado por meio da avaliação do cumprimento dos objetivos previamente estabelecidos pela fase de formulação. O insucesso é atribuído à falha de comunicação, vez que se parte do pressuposto que os atores e organizações são naturalmente colaborativos.

As abordagens fundamentadas na interação superam a visão limítrofe entre as fases, postulando a existência de um processo contínuo de adaptação do plano formulado inicialmente, do qual participam uma série de atores com percepções e interesses diversos. Assim, o sucesso da implementação encontra-se em ajudar os atores envolvidos na execução da política pública no reconhecimento de erros e correção destes, no sentido de aperfeiçoar a ação pública.

As abordagens cognitivas dão ênfase à dimensão simbólica para a análise da ação do Estado.

As decisões organizacionais, as políticas públicas derivadas e as formas de ação definidas são lastreadas em ideias e valores forjados no conflito social. A explicação de um problema social, as formas de intervenção e os objetivos almejados expressam,

consequentemente, visões de mundo e relações de poder (LIMA; D'ASCENZI, 2014, p. 59).

Dessa forma, o processo de implementação de políticas públicas pode ser analisado por diversas óticas diferentes, sendo que cada abordagem conferirá maior foco a determinadas questões em detrimento de outras. Mas será que tais abordagens são irreconciliáveis e excludentes? Ou será possível mesclar elementos dessas abordagens para estudar determinada ação pública?

Não parece de todo inadequado refletir sobre a complementariedade das abordagens (controle, interação e cognitiva) na análise da implementação de políticas públicas. Toda política tem um arcabouço normativo que confere uma moldura à ação pública, sendo que os agentes envolvidos na implementação têm espaço (discricionariedade) para fazer certos ajustes, tendo como referências suas concepções, crenças e valores. Tal complexidade que circunscreve a execução das políticas públicas em suas múltiplas áreas somente reforça a necessidade de avaliarmos sua dinâmica com muito cuidado, procurando investigar os possíveis interesses dos grupos sociais que estão envolvidos com as demandas específicas e sua interação com os governos e o contexto histórico em que se desenvolvem, principalmente nas políticas públicas de cunho social (políticas sociais), caso da política educacional de certificação.

Mais recentemente, vê-se o desenvolvimento de uma concepção no campo das políticas públicas denominada Redes, que parte do princípio de que o Estado e os governos não agem de forma independente, isolada e exclusiva na busca de soluções para os problemas sociais, e, mesmo se o fizessem, incorreriam em malogro, tendo em vista a complexidade das questões e a multiplicidade de atores envolvidos. Essa concepção faz uma crítica à compreensão hierarquizada, centralizadora e exclusivista do Estado e dos governos.

O modelo de governo assegurado por um actor único e central parte do princípio de que o agente central conhece todos os problemas públicos relevantes e dispõe de informação correcta sobre eles e sobre as soluções adequadas, o que é irrealista, dada a complexidade e a multiplicidade de elementos e de actores implicados (LIMA, 2007, p. 156).

Schneider (2005, p. 39) situa as redes de políticas públicas enquanto “uma reação ao aumento da jurisdição da política estatal, à crescente interdependência e ao avançado acúmulo e concentração de recursos sociais em grandes organizações”. Diante da literatura analisada, percebe-se duas perspectivas diferentes do conceito de redes: uma analítica que se debruça mais na metodologia e na aplicação dessa no âmbito das políticas públicas; e outra que dá mais ênfase ao contexto do capitalismo contemporâneo enquanto panorama que exige e legitima a

reconfiguração das relações sociais. O conceito de redes na concepção analítica pode ser sintetizado da seguinte maneira: nova forma de relação entre Estado, organizações e atores sociais, heterogêneos e interdependentes, do setor público e privado, que atuam num mesmo subsistema de política, por meio da negociação, cooperação e compartilhamento, no interior de estruturas de governança pautadas por normas formais e informais (SCHNEIDER, 2005; LIMA, 2007; CALMON; COSTA, 2013; SILVA; SOUZA; RICHTER, 2015; ALENCAR; REYES, 2017).

Na perspectiva crítico-contextualizada, o conceito de redes pode ser sumarizado enquanto novos arranjos híbridos de harmonização do interesse de organizações e atores públicos e privados, no contexto da globalização e transnacionalização do Capital e do programa neoliberal, que congregam coletivos em torno de uma mesma questão, e, por conseguinte, ampliam as possibilidades de impacto e influência com o objetivo de criar novas oportunidades de lucro (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014; CÓSSIO; SCHERER, 2018).

Dessa forma, a abordagem de redes fundamenta-se na formulação e implementação das políticas públicas a partir do envolvimento e participação de diversos atores e organizações da sociedade que, concorrente ou cooperativamente, buscam influenciar o Estado e os governos no sentido de obter a consecução dos respectivos interesses e agendas. Portanto, a atuação dos múltiplos atores envolvidos em determinado subsistema de política pública torna-se central na análise da gênese, implementação, manutenção ou descontinuidade da ação pública patrocinada pelo Estado ou pelos governos.

A Política de Certificação é uma ação pública financiada pelo governo federal da qual participam vários atores sociais: agentes públicos (servidores do quadro efetivo, funcionários terceirizados), agentes políticos (agentes investidos nos cargos de direção e assessoramento, parlamentares), entidades filantrópicas com atuação na educação e respectivos fóruns representativos, beneficiários (estudantes, responsáveis e familiares); os quais precisam ser levados em consideração quando se almeja produzir conhecimento a respeito dessa ação pública educacional.

A CEBAS Educação, além de conferir acesso à educação, também garante a permanência por meio da assistência estudantil (transporte escolar, uniforme, material didático, moradia, alimentação), colocando-se, portanto, na interface entre educação e assistência social. Ela articula elementos da garantia ao direito à educação e da proteção social ampliada – conforme perspectiva da assistência estudantil como política de proteção social ampliada e intersetorial preconizada por Mocelin (2019).

Por isso, torna-se imprescindível pensar a assistência estudantil como política de proteção social, como uma segurança para que as situações de retenção, evasão e abandono não venham a ocorrer em razão das condições concretas de vida dos/as estudantes (MOCELIN, 2019, p. 255).

Boschetti (2016), ao analisar as tensões e possibilidades das políticas sociais no contexto de crise do capital, afirma que as políticas sociais passaram a ser uma tendência das sociedades capitalistas, a despeito das disparidades entre os países centrais e periféricos – o que gerou resultados diversos.

Nos países do capitalismo periférico como Brasil, as políticas sociais jamais instituíram um amplo e universal sistema de proteção social e sua residualidade e regressividade não foram capazes de agir na redução das desigualdades e superação da pobreza estrutural (BOSCHETTI, 2016, p. 20).

A autora ressalta a forma restritiva e regressiva do Estado Social no Brasil, que:

Contribui, portanto, de modo mais contundente para o processo de acumulação de capital, quando estimula fortemente a mercantilização de bens e serviços básicos como a saúde, educação, previdência, habitação, transporte, água, energia (Ibid., p. 21).

Tem-se também uma alteração da função do Estado, o qual passa a restringir sua atuação na regulação e na normatização de políticas públicas sociais focalizadas.

O investimento em programas assistenciais pífios, focalizados e recheados de condicionalidades, aliado à manutenção do desemprego estrutural e ao não investimento em políticas universais é uma estratégia útil ao capitalismo para regular o mercado a baixo custo em contexto de crise estrutural (BOSCHETTI, 2016, p. 25).

Essa mudança do papel do Estado se apresenta de forma pujante na área da educação, com a transferência ou compartilhamento das responsabilidades estatais com entidades privadas, crescente participação de organizações do mercado na oferta e gestão da educação pública, inversão de recursos públicos ao setor educacional privado.

1.2 – Público e privado nas políticas públicas de educação no Brasil

Parte-se do pressuposto que as políticas educacionais brasileiras estão envoltas numa dinâmica global de reformas, cujas características e fluxos podem ser compreendidos no âmbito do aprofundamento da acumulação flexível do capital e da hegemonização do ideário neoliberal, que redefinem as relações entre Estado e governo, governo e sociedade civil, bem

como a forma pela qual as ações públicas (estatais e/ou governamentais) são concebidas e executadas por meio das políticas públicas.

Melo (2003) realiza uma análise detida, minuciosa e acurada dos aspectos da mundialização do capital, no âmbito da acumulação flexível do capital e da propagação da ideologia neoliberal a partir dos anos 80, na qual registra a revolução do modo de produção com a incorporação massiva e ostensiva da ciência e tecnologia (computação, informática, cibernética, microeletrônica, biotecnologia). A autora salienta o fortalecimento do capital privado, com a acumulação centralizada no eixo EUA, Japão e Comunidade Europeia, e descentralização das operações produtivas para os países do “Terceiro Mundo”. Em paralelo, observa-se o desmantelamento da esfera pública – especialmente das políticas sociais, e do Estado de Bem-Estar-Social. Melo (2003) constata o surgimento de uma nova correlação de forças sociais com o objetivo de mundializar o capital a partir da articulação entre regiões, países, blocos econômicos, áreas de livre comércio, organismos internacionais, tais como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Esse é o panorama que consubstancia uma agenda comum para o setor educacional da América Latina e Caribe nos anos 80 e 90, pautada pelas seguintes diretrizes e ações: redução dos investimentos em educação; políticas e programas focalizados (Brasil – universalização do ensino fundamental, e Venezuela – programas de diminuição do analfabetismo); educação vista como direito individual; mudanças curriculares, privilegiando a participação do terceiro setor; desmonte do arcabouço normativo da estrutura e financiamento do sistema educacional; mudanças curriculares; gestão do sistema educacional e da escola, a qual prevê forma restrita de participação social.

Embora sejam verificadas orientações e ações comuns implementadas na América Latina e Caribe sob a égide da mundialização do capital e do neoliberalismo, o fenômeno da mundialização da educação apresenta especificidades forjadas no embate entre agentes coletivos que tomam posições convergentes ou divergentes ao movimento hegemônico.

No entanto, este processo de mundialização da educação, que pressupõe vocações produtivas regionais, realiza-se de forma concomitante, mas profundamente diferenciada, em cada país, enfrentando a resistência de diversos sujeitos políticos coletivos (MELO, 2005, p. 406).

No atual contexto brasileiro, há uma tendência de aprofundamento do modelo neoliberal, com avanço ainda mais agressivo dos agentes coletivos privados aos bens públicos, mas agora com forte atrelamento a uma ideologia conservadora-liberal, que confere novos contornos às disputas no campo educacional.

De acordo com Paulani (2006), a concepção neoliberal se firmou no Brasil a partir das eleições presidenciais de 1989, e foi se aprofundando ao logo do tempo com o projeto de modernização do Estado proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), calcado na estabilização monetária, a qual justificou privatizações, abertura econômica, sobrevalorização da moeda brasileira, e aumento inédito das taxas de juros. Posteriormente, a autora aborda a consolidação das condições necessárias para a inserção do país no circuito de valorização financeira com a reforma da previdência, criação do mercado privado de previdência, nova lei de falências, e instituição do mecanismo de Desvinculação de Recursos da União (DRU). Paulani (2006) afirma que a ascensão ao poder de um governo de esquerda, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), não foi capaz de reverter tendência de enraizamento da concepção neoliberal no país, em que pese o significativo investimento na área social.

Ao contrário, o governo petista manteve a orientação neoliberal, e a autora menciona três razões que embasam esse entendimento, quais sejam: 1) adesão ao processo de transformação do país em plataforma de valorização financeira internacional, 2) manutenção de política macroeconômica de matriz ortodoxa, e 3) política social baseada em políticas compensatórias de renda.

Assim, consideradas em seu conjunto, as três razões citadas não só não nos permitem de modo algum afirmar que o governo Lula promova qualquer tipo de enfrentamento, por diminuto que seja, ao neoliberalismo, como, ao contrário, nos obrigam a perceber o caráter completamente neoliberal de seu governo (PAULANI, 2006, p. 99).

Coutinho (2006) também concorda que o governo petista não se afirmou enquanto alternativa ao modelo neoliberal.

Infelizmente, a chegada do PT ao governo federal em 2003, longe de contribuir para minar a hegemonia neoliberal, como todos esperavam, reforçou-a de modo significativo. A adoção pelo governo petista de uma política macroeconômica abertamente neoliberal – e a cooptação para esta política de importantes movimentos sociais ou, pelo menos, a neutralização da maioria deles – desarmou as resistências ao modelo liberal-corporativo e abriu assim caminho para uma maior e mais estável consolidação da hegemonia neoliberal entre nós (COUTINHO, 2006, p. 93).

Em que pese o evidente predomínio do neoliberalismo no país, Coutinho (2006) ressalta que a concepção de Estado está em disputa entre a proposta liberal-corporativa, que defende o mercado enquanto regulador dos problemas sociais e econômicos, e a proposta democrática “que representa os interesses das classes subalternas, centrada na reconstrução ou redefinição do espaço público” (Ibid., p. 96). Nessa linha, Filgueiras (2006) destaca que o projeto neoliberal no Brasil não alcançou a hegemonia, embora sua ideologia tenha ressonância em vários segmentos da classe trabalhadora.

Apesar de tudo, o projeto neoliberal não conseguiu tornar-se hegemônico, com a constituição de um amplo consenso na sociedade, através da incorporação orgânica de importantes setores das classes trabalhadoras. No entanto, conseguiu impactar ideologicamente vários de seus segmentos, obtendo um apoio difuso –ou pelo menos uma não oposição ativa– para as reformas neoliberais que, juntamente com o conjunto do modelo neoliberal, não são vistas como regressivas socialmente pelo conjunto da população (BOITO, 2004, apud FILGUEIRAS, 2006, p. 201-202).

Para Brand (2016), o Estado é entendido como relação social, assim, ele organiza, consolida e reproduz as relações sociais dominantes, hegemônicas. Por isso, a transformação de determinado modelo de Estado pressupõe transformações em diversas dimensões da vida social: economia, cultura, política, educação, tecnologia, proteção social.

Além das diversas dimensões sociais que precisam ser transformadas para a emergência de outra forma de organização das relações sociais, é necessário considerar que a organização estatal do país desde 1930, momento de ingresso do Brasil na “modernidade”, sempre tendeu a privilegiar as relações privadas de mercado, com históricos déficits de democracia e justiça social, como pondera Coutinho (2006), contexto que torna ainda mais propício o desenvolvimento e fortalecimento da concepção neoliberal de Estado.

Portanto, pode-se compreender o motivo pelo qual os governos petistas (Lula e Dilma) não tenham logrado êxito na construção de alternativa ao Estado neoliberal, bem como confere pistas sobre a facilidade encontrada pela elite liberal-conservadora brasileira em executar a agenda neoliberal quando retorna ao posto de comando do governo. Dentre as reformas que deram “corpo” ao projeto neoliberal no país, Filgueiras (2006) destaca a reforma administrativa levada a cabo pelo governo FHC.

Na reforma administrativa, a questão básica foi a separação dos diversos segmentos do Estado de acordo com as denominadas funções ‘próprias’ de Estado e as ‘outras’, abrindo, assim, a possibilidade da terceirização de uma série de atividades na área social para a atuação de empresas privadas. (FILGUEIRAS, 2000, apud FILGUEIRAS, 2006, p. 195).

Por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), viabilizou-se a implementação da matriz neoliberal de redução das responsabilidades do poder público a partir do discurso da crise fiscal incontornável, que teria minado a capacidade de investimento e de promoção do desenvolvimento econômico pelo Estado brasileiro – discurso muito forte atualmente. Para fazer frente à crise, o PDRE defende o modelo da administração pública gerencial, bem como a desresponsabilização do Estado na provisão dos bens sociais – processo que denomina de “publicização”.

Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 12-13).

A partir da matriz do PDRE, surgiu um arcabouço legal com os instrumentos necessários para a implantação do modelo gerencial nas diversas estruturas governamentais e políticas públicas, quais sejam: Emenda Constitucional nº. 19, de 1998; Lei nº. 9.637, de 1998, que trata das Organizações Sociais (OSs); Lei nº. 9.790, de 1999, que dispõe acerca das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Dessa forma, cabe questionar de que forma as propostas neoliberais, presentes no contexto brasileiro desde os anos 80, influenciam as políticas públicas educacionais contemporâneas, partindo do acolhimento do princípio de que a agenda privatizante neoliberal sempre esteve à espreita de oportunidades para avançar na consecução dos seus interesses. Como ressalta Rose (1996) “o neoliberalismo não renuncia à vontade de governar” (apud GARCIA, 2010, p. 449).

Cury (2018) trata das questões entre público e privado na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e nas leis educacionais sancionadas e publicadas sob os auspícios da Carta Magna de 88. Ele identifica que a CF/88 traz em seu bojo uma concepção de cidadania tanto liberal (reconhecimento dos indivíduos e da propriedade) quanto democrática (direitos e garantias sociais para a coletividade). Segundo ele, essa tensão entre individual/privado e democrático-republicano/público já estava presente nas Constituições de 1934 e 1946. Sobre o status da educação na Constituição, Cury (2018), utilizando-se da perspectiva do direito administrativo em Di Pietro (2004), e tendo por referência o art. 208 da CF/88, afirma que a Constituição Cidadã trata a educação enquanto serviço público social.

Serviço público social é o que atende a necessidades coletivas em que a atuação do Estado é essencial, mas que convivem com a iniciativa privada, tal como ocorre com

os serviços de saúde, educação, previdência, cultura, meio-ambiente; são tratados na Constituição no capítulo da ordem social e objetivam atender aos direitos sociais do homem, considerados direitos fundamentais pelo art. 6º da Constituição. (DI PIETRO, 2004, p. 105 apud CURY, 2018, p. 877).

Assim, a educação na CF/88 seria resultado da conciliação possível entre o público e o privado no contexto da recente redemocratização do país, sendo que as normativas infraconstitucionais, Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), também estão carregadas dessa disputa.

Cury (2018) ressalta, fundamentado em Adrião e Peroni (2008), que existe a emergência de novos contornos na educação básica, marcados pelo aprofundamento da gestão privada aplicada ao setor público e forte avanço do terceiro setor, ou seja, vê-se o avanço da esfera privada sobre a pública também no nível educacional, cuja oferta é obrigatória pelo poder público.

Esses novos contornos, os quais atingem todos os níveis e modalidades de ensino, têm origens nas reformas educacionais realizadas no país nas últimas décadas, lastreadas pelas orientações do Consenso de Washington (1989), que no âmbito da estrutura político-administrativa brasileira teve a Reforma do Estado como marco que estabeleceu as bases para uma significativa ampliação da permeabilidade do setor público ao privado.

A nova ordem socioeconômica então instaurada recebeu o nome de “neoliberalismo” que remete ao “Consenso de Washington”. Essa expressão decorreu da reunião promovida em 1989 por John Williamson no *International Institute for Economy*, que funciona em Washington, com o objetivo de discutir as reformas consideradas necessárias para a América Latina. Os resultados dessa reunião foram publicados em 1990. Williamson denominou de “Consenso de Washington” o conjunto das recomendações saídas da reunião porque teria constatado que se tratava de pontos que gozavam de certa unanimidade, ou seja, as reformas sugeridas eram reclamadas pelos vários organismos internacionais e pelos intelectuais que atuavam nos diversos institutos de economia (SAVIANI, 2018, p. 292).

Saviani (2018) aborda as políticas educacionais do governo federal brasileiro após a ditadura militar (do governo Collor ao de Dilma Rousseff), tendo como pano de fundo a nova ordem socioeconômica denominada de neoliberalismo e as recomendações do Consenso de Washington. Nessa revisão histórica, aponta as interfaces entre público e privado nas políticas educacionais implementadas em âmbito nacional no decorrer dos governos que se sucederam após 1988. No governo Collor é promovida política de arbitragem dos preços das mensalidades das escolas privadas. Em seguida, na gestão Itamar Franco, há o lançamento do Plano Decenal “Educação para Todos” – do qual participou uma ampla gama de atores não-governamentais no processo de formulação.

Saviani (2018) enfatiza a publicação do Decreto nº. 2.306, de 19/08/1997, que, dentre outros assuntos, dispôs sobre a admissão das entidades privadas com fins lucrativos no Sistema Federal de Ensino, no mandato de Fernando Henrique Cardoso. O autor encerra o cotejamento dessas relações público-privadas no âmbito das políticas educacionais mencionando a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, enquanto continuidade da estratégia de ampliação da participação das entidades privadas na oferta da educação superior, e a instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), por meio do qual é incentivada a alocação de recursos públicos a entidades privadas para ampliação do quantitativo de vagas, na gestão Dilma Rousseff.

Além da intensificação das relações público-privadas no campo das políticas educacionais recentes, Saviani (2018) expõe o aprofundamento de um panorama político conversador e autoritário no país após o impeachment de Dilma Rousseff, ocasionado pelo golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016, no qual se vislumbra vários retrocessos na agenda educacional pública, à exemplo da inviabilização da Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024).

A respeito da relação entre Estado, mercado e educação, Scaff (2017) realizou levantamento sobre as formas de privatização na educação básica a partir de teses e dissertações dos programas de pós-graduação brasileiros, no período de 2000 a 2012, e encontrou 85 trabalhos, sendo 44 atinentes à educação básica e 41 acerca da educação superior. Scaff (2017) ressalta que 60% desses trabalhos abordam as parcerias público-privadas na educação básica, concretizadas predominantemente por meio da venda de melhorias para escolas e redes de ensino e das parcerias com o terceiro setor.

Adrião e Peroni (2009), ao tratarem das parcerias entre público e privado na educação, mencionam políticas de convênio e parcerias voltadas à compra de material apostilado, aquisição de sistemas de gestão produzidos por entidades com ou sem fins lucrativos, ampliação de matrículas custeadas por recursos públicos em instituições privadas, terceirização de merenda e contratação de funcionários de fora do quadro do magistério. As autoras relatam a existência de um panorama propício ao crescimento da interação entre o setor público e o privado.

Em síntese, o quadro para a ampliação da simbiose entre o setor privado e público via distintas formas de parceria está dado: hegemonia de um discurso reiterado durante duas décadas de que o setor privado é mais eficaz e eficiente que o estatal e reafirmado pelas reformas na gestão pública, retração do crescimento do mercado para o setor privado na educação pela quase estagnação das matrículas e descentralização das responsabilidades educacionais para os municípios (ADRIÃO; PERONI, 2009, p. 113).

Adrião (2018) realizou estudo sobre a privatização da educação obrigatória por meio da análise de literatura nacional e internacional produzida e disponível no período de 1990 a 2014, enfocando três dimensões: oferta educacional, gestão da educação e currículo. Com relação às formas de privatização na oferta educacional, a autora identificou a seguinte situação:

A primeira dimensão, relativa à privatização da oferta educacional, operacionaliza-se por meio de três formas: financiamento público, aumento das matrículas em estabelecimentos particulares e introdução de políticas ou programas de escolha parental. O financiamento público à educação privada, por sua vez, viabiliza-se, de acordo com o inventariado, por meio de três mecanismos: introdução de sistemas de bolsas de estudos; implantação de convênios ou contratos entre esferas governamentais e setor privado e presença de mecanismos de incentivos fiscais para a escola privada, como dedução de impostos ou renúncia fiscal (ADRIÃO, 2018, p. 11).

Adrião (2018) ressalta a existência de uma dualidade no conjunto das escolas privadas, com a existência de unidades de elite para um pequeno segmento da população e de escolas de baixo custo prevalentes nas periferias urbanas. De acordo com a autora, a privatização da gestão da educação pública é a mais abordada nas pesquisas brasileiras (SILVA; CORBALÁN, 2009; ADRIÃO; PERONI, 2013; PERONI; CAETANO, 2016; ADRIÃO et al. 2009; ADRIÃO; GARCIA, 2014; OLIVEIRA et al, 2009; OLIVEIRA; 2015, entre outros). Essa privatização dá-se em duas dimensões: gestão educacional e gestão escolar. Na gestão educacional, tem-se a privatização por meio da adoção de sistemas de monitoramento do trabalho pedagógico e das atividades escolares.

As alternativas ofertadas envolvem a adoção de sistemas e plataformas digitais para coleta e gerenciamento de informações sobre desempenho de estudantes em testes de larga escala ou avaliações diversas; frequência de docentes e estudantes; a criação de esferas de gerenciamento e de modalidades de seleção de pessoal específicas para acompanhamento das medidas introduzidas; preveem a criação de banco de dados coletados junto aos sistemas de ensino e geridos pelo setor privado etc. (ADRIÃO, 2018, p. 19-20).

Quanto à gestão escolar, verificam-se políticas governamentais de repasse de escolas públicas para gestão por entidades privadas.

Essa forma de privatização, até então marginalmente encontrada em escolas de ensino fundamental e médio, tende a se generalizar para toda a educação básica por meio de políticas governamentais de transferências de escolas para OS; OsciP e ou para mantenedoras particulares via PPPs. Amplia-se ainda a transferência da gestão da escola pública para instituições que integram braços sociais de corporações privadas, como o Instituto de Corresponsabilidade Educacional em Pernambuco (ADRIÃO, 2018, p. 19-20).

Adrião (2018) menciona três formas de privatização do currículo da educação pública no Brasil: 1) influência de organizações, grupos, empresas internacionais na determinação das bases, orientações do currículo; 2) aquisição de Sistemas Privados de Ensino (SPE); 3) compra e utilização de produtos e serviços relacionados ao trabalho pedagógico, denominados de tecnologias educacionais. A autora ressalta que o enfrentamento ao processo de privatização da educação requer ações em nível global, “entretanto, essas contraposições se materializam na produção de evidências empíricas localmente produzidas e produção de respostas a políticas e programas localmente implantados” (ADRIÃO, 2018, p. 24-25).

Adrião e Kanno (2018) realizaram estudo acerca da oferta da educação obrigatória por instituições privadas a partir dos dados de matrícula disponibilizados pelo INEP, referentes ao período de 2005 a 2015. Os autores constataram a redução da oferta pública em todas as etapas e na maioria das regiões do país. Assim, “a diminuição da oferta pública em todas as etapas e na maioria das regiões dispara o sinal de alerta para a efetivação do direito à educação escolar no Brasil” (ADRIÃO; KANNO, 2018, p. 27).

Salvador (2017), a partir da análise de coletados sobre os sistemas de ensino municipal, estadual e federal, identificou o incremento de estabelecimentos de ensino e de matrículas em instituições privadas de educação básica. Moehlecke (2018) procedeu ao mapeamento dos programas de privatização da oferta de educação básica presentes nas redes estaduais de ensino, de 2005 a 2015, que englobaram os seguintes elementos:

a) oferecimento de vagas no currículo regular ou complementar, como cursos de línguas, dança, capoeira, informática etc.; b) disponibilização de equipamentos para a escola como computadores, livros, biblioteca; c) investimento em outros aspectos da infraestrutura da escola (MOEHLECKE, 2018, p.31).

A partir das análises realizadas, a autora afirma que as regiões Nordeste e Sudeste foram as que apresentaram maior quantidade de programas; no estado do Pará, concentraram-se os 12 programas encontrados na região Norte; há elevado número de programas com incidência do setor privado na dimensão da oferta no estado de São Paulo.

Os Institutos e Fundações são atores privados presentes em programas das cinco regiões brasileiras. É possível encontrar organizações financeiras internacionais e empresas como atores privados nas diferentes regiões, com exceção do Centro-Oeste. Verifica-se também a presença de agências nas regiões Sudeste e Nordeste (Ibid., p.39).

Avançando na discussão a respeito dos entes privados que promovem a privatização da educação pública, Peroni (2018) ressalta a oferta da educação infantil por instituições sem fins

lucrativos, influência dos empresários nas políticas educacionais por meio do Movimento Todos pela Educação (TPE), condução e execução de projetos pedagógicos e de gestão das unidades escolares por entidades como Instituto Ayrton Senna (IAS) e Instituto Unibanco (IU), além do protagonismo dos think tanks, tais como Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Atlas, na orientação das políticas educacionais. Peroni (2018) salienta a existência de estudos que evidenciam a precariedade do atendimento educacional por instituições privadas sem fins lucrativos de educação infantil em várias dimensões (condições físicas do local, projeto pedagógico, remuneração e formação dos professores, ausência de gestão democrática nas instituições).

No âmbito da educação superior, tem-se uma realidade ainda mais marcada pela mercantilização e privatização, com forte participação das instituições privadas na oferta de grande parte das matrículas (DA CRUZ; COSTA DE PAULA, 2018, BARBOSA, 2018; DINIZ; GOERGEN, 2019, LESNIESKI; TREVISOL, 2021). Conforme enfatiza Barbosa (2018), em que pese a expansão significativa da educação superior no Brasil, ela recentemente deixou a fase “elitista” para adentrar o estágio de “massificação”, no qual 30% ou mais da população em idade universitária cursa a educação superior. Essa massificação está inscrita em meta pactuada nacionalmente no âmbito do PNE 2014-2024, que prevê elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e da taxa líquida para 33% da população de 18 a 24. Ademais, há ainda um longo caminho para democratização da educação superior no país, que proporcione o acesso e a permanência de parcela significativa da população, historicamente excluída (jovens negros, pobres, periféricos, LGBTQIA+).

Muito mais do que ampliar as oportunidades de acesso, a democratização da educação superior precisa garantir a inclusão social de jovens historicamente excluídos, em virtude da sua condição social e/ou racial, tornando-se de crucial importância assegurar também a sua permanência nos cursos. Sendo assim, “acesso e permanência são aspectos essenciais do processo mais amplo de democratização” (DIAS SOBRINHO, 2010, p.1226 apud DA CRUZ; COSTA DE PAULA, 2018, p. 60).

Salvador (2017), ao realizar análise dos dados referentes ao repasse de recursos públicos da União, Estados e Distrito Federal a entidades privadas sem fins lucrativos do setor educacional, no intervalo temporal de 2009 a 2014, observou crescimento real de 32,41% no montante das transferências a tais instituições, sendo que as subvenções sociais têm grande participação nesses repasses.

As subvenções sociais responderam, em 2013, por 61,76% do repasse realizado e, em 2014, por 37,85% do montante dos recursos que foram transferidos dos orçamentos públicos das UFs para as instituições privadas sem fins lucrativos (SALVADOR, 2017, p. 188).

Ele caracteriza as subvenções sociais enquanto despesas orçamentárias destinadas às entidades privadas de caráter assistencial ou cultural, sem fins lucrativos, conforme regulamentação do parágrafo único do art. 16 e do art. 17 da Lei nº. 4.320/1964 (BRASIL, 1964), e previsão do art. 26 da Lei Complementar nº. 101, de 4/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000). O autor trata ainda do financiamento indireto da educação por meio da imunidade tributária, prevista no § 7º do Art. 195 da Constituição Federal, concedida às entidades privadas filantrópicas de ensino detentoras do CEBAS Educação, e ressalta que a desoneração dessas instituições é bastante expressiva, com crescimento contínuo (aumento de 79% no período de 2009 a 2013), e, por isso, necessita de uma análise pormenorizada.

Salvador (2017), utilizando dados do MEC, percebeu uma distribuição desigual das instituições filantrópicas no território: as regiões mais ricas são aquelas com maior concentração das entidades certificadas ou em processo de certificação, e existe um quantitativo de instituições de educação básica bem maior que o de Instituições de Educação Superior – IES.

Pelo volume expressivo de instituições de educação básica dentre as instituições de educação com CEBAS (no mínimo 42,5%), percebe-se que essa desoneração é fruto tanto da venda dos serviços educacionais por instituições privadas de educação (mercantilização), como repasse de recursos públicos às instituições de educação privadas (privatização) e em função do enorme volume de solicitação de CEBAS por parte de instituições de educação, esse fenômeno precisa ser observado, denunciado e, especialmente, freado (SALVADOR, 2017, p. 191-192).

Assim sendo, conforme o referencial delineado neste subcapítulo, verifica-se o aprofundamento das interações entre o setor privado e o setor público educacional, com a transposição da lógica de mercado e das estratégias e mecanismos empresariais, sob a égide do neoliberalismo e do gerencialismo, às políticas públicas de educação em suas diversas dimensões (oferta educacional, gestão, currículo) e nos diferentes níveis de governo (União, Estados e Municípios).

O avanço do modelo neoliberal sobre a educação pública e suas respectivas políticas no Brasil, iniciado na década de 80, sustentou-se e robusteceu-se no contexto sociopolítico e econômico de várias gestões governamentais comprometidas com a concepção liberal-corporativa de Estado, que, embora não tenha alcançado a hegemonia, goza de ampla aceitação social, até mesmo no seio da classe trabalhadora e de suas entidades representativas.

No campo educacional, o fortalecimento do projeto neoliberal e da matriz gerencial, deu-se com a diversificação das formas de desresponsabilização do Estado e dos governos em relação à educação básica, nível de prestação obrigatório do poder público, por meio de parcerias público-privadas; redução da oferta pública e incremento dos estabelecimentos e matrículas privadas; execução de programas de privatização da oferta educacional por entidades do terceiro setor junto às redes estaduais e municipais, crescimento significativo de recursos públicos transferidos para entidades privadas sem fins lucrativos, incremento exorbitante do financiamento indireto das entidades filantrópicas do setor educacional por meio das desonerações. Dessa forma, a Política de Certificação faz parte desse contexto de “publicização” das ações governamentais no campo educacional, com o governo federal adotando estratégia de parceria com o setor privado para a oferta de vagas e assistência estudantil, na educação básica e superior, aos alunos de baixa renda.

1.3 – Avaliação de políticas públicas e de políticas educacionais

Pode-se afirmar que o ato de avaliar faz parte do dia a dia. Assim, avalia-se qual a melhor roupa usar em determinada ocasião, qual o automóvel mais adequado para nossas necessidades de deslocamento, qual o melhor roteiro para fazer uma viagem com a família, qual escola com melhor custo-benefício para matricular os filhos. Ou seja, a atitude de avaliar é um hábito corriqueiro, naturalizado e automatizado nos nossos afazeres cotidianos. Mas será que é essa concepção que permeia o processo de avaliação de políticas públicas? Para Aguilar e Ander-Egg (1995) a avaliação pode de fato ter essa acepção mais ampla e informal, fundamentada nos nossos valores, crenças, expectativas.

Nesta forma de avaliar, percebe-se imediatamente que a ponderação das ações e decisões que tomamos na vida cotidiana não se baseia necessariamente numa informação suficiente e adequada, nem pretende medir com objetividade e com a maior precisão possível o que se está julgando. Trata-se, portanto, de formas de possível de avaliação informal como atividade que costumamos realizar em nossa atividade cotidiana (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p. 18).

Entretanto, quando se aborda a avaliação da ação pública, tem-se outra concepção em jogo. Nesse momento, fala-se de avaliação em sentido estrito, ato sistêmico que se apoia em método científico.

(...) forma de valoração sistêmica que se baseia no emprego de procedimentos que, apoiados no uso do método científico, servem para identificar, obter e proporcionar a informação pertinente e julgar o mérito e o valor de algo, de maneira justificável (Ibid., p. 23).

Para melhor enquadrar tal concepção científica, os autores procedem a uma análise comparativa e distintiva entre avaliação e medição, estimação, seguimento, controle e programação, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Conceito de avaliação e de termos similares.

TERMOS	CONCEITO	AVALIAÇÃO
Medição	Ato ou processo de determinar a extensão e/ou quantificação de alguma coisa.	Faz referência ao ato ou processo de determinar o valor dessa coisa.
Estimação	Tem um caráter aproximado (apreço e valor que se atribuem a uma coisa) que, com frequência, está carregando de subjetividade.	Pretende maior objetividade e precisão possíveis.
Seguimento	É uma forma de exame contínuo e periódico, requerido por uma unidade administrativa com o propósito de assegurar o cumprimento do calendário de trabalho e a entrega de insumos no momento oportuno. Tudo isso orientado para alcançar os objetivos previstos no programa.	Avaliação pretende julgar essas conquistas e seu nível de obtenção, assim como os resultados obtidos como consequência de um determinado programa
Controle	É uma verificação de resultados. Constatação do que acontece.	Ponderação ou julgamento dos resultados.
Programação	Programar é introduzir organização e racionalidade na ação, para alcançar determinadas metas e objetivos.	Avaliar é uma forma de verificar e julgar essa racionalidade, medindo a consecução dos objetivos e metas previamente estabelecidos e a capacidade de alcançá-los.

Fonte: elaboração a partir de Aguilar e Ander-Egg (1995).

Nos termos de Cohen e Franco (2013), seguimento refere-se ao acompanhamento ou monitoramento, e diz respeito à investigação contínua de como está ocorrendo a execução do projeto, programa, com o objetivo de assegurar o fornecimento de insumos, cumprimento dos calendários de trabalho, e, conseqüentemente, o atingimento das metas planejadas. Avançando na aproximação conceitual da avaliação enquanto processo sistêmico fundamentado no método científico, Aguilar e Ander-Egg (1995) descrevem 20 definições, provenientes de diferentes momentos históricos, países e matrizes teóricas. A partir desse aporte teórico, os autores assim definem avaliação:

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão

dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1995, p.31-32).

Já Vedung (2010), numa aproximação inicial, define avaliação desta forma:

A avaliação é um conceito nebuloso. Neste artigo, a avaliação é minimamente definida como uma avaliação retrospectiva cuidadosa das intervenções do setor público, sua organização, conteúdo, implementação e saídas ou resultados, que se destinam a desempenhar um papel em futuras situações práticas (VEDUNG, 2010, p. 264, tradução minha).

Aguilar e Ander-Egg (1995) abordam ainda quais seriam os principais traços característicos das avaliações, são eles, sinteticamente: i) é uma forma de pesquisa social aplicada; ii) é sistemática, planejada e dirigida; iii) destina-se a identificar, obter e proporcionar informações de maneira válida e confiável; iv) apoia-se em dados e informações suficientes e relevantes para sustentar um juízo sobre o mérito e o valor de: a) diferentes componentes de um programa, b) um conjunto de atividades específicas realizadas com o fito de produzir efeitos e resultados concretos; v) é capaz de comprovar a extensão e o grau dos efeitos/resultados de maneira que embase a tomada de decisão racional sobre o curso da ação; e vi) orienta-se para a solução de problemas e para promoção de conhecimento acerca dos fatores associados ao êxito ou fracasso dos resultados dos programas e/ou serviços sociais prestados.

No que tange às diversas correntes de avaliação, Vedung (2010) fala de quatro ondas que foram disseminadas desde 1960, as quais conferem os contornos das atuais atividades avaliativas. Essas abordagens estão acopladas a doutrinas de governança do setor público, que foram apoiadas por posições políticas ora de esquerda, ora de direita. A primeira onda seria a científica (1950-60), vinculada à corrente mais geral do racionalismo radical aplicado ao serviço público, cujo apoio político se encontra no espectro da esquerda, e tem sustentáculo na narrativa de que é possível tornar o capitalismo mais humano por meio da intervenção do Estado, e de suas políticas públicas, o que geraria um Estado de Bem-Estar-Social (Welfare State).

Ao enfatizar as etapas de planejamento orientadas para o futuro dos processos de tomada de decisão pública, o racionalismo radical foi firmemente orientado para o início do ciclo de políticas. O importante era que intervenções públicas abrangentes particularmente grandes fossem cuidadosamente projetadas no mecanismo de planejamento central antes de serem adotadas; adoção, aplicação e eficácia prática foram percebidas como relativamente sem problemas (Wittrock e Lindström, 1984). O racionalismo radical enfatizou que os problemas deveriam ser examinados na íntegra antes que os governos decidissem intervir (VEDUNG, 2010, p. 266, tradução minha).

O autor fala do modelo de engenharia de intervenção pública, forma mais extravagante do racionalismo radical aplicado ao setor público, o qual se fundamenta na avaliação enquanto fonte de conhecimento para a ação dos tomadores de decisão. Portanto, esse modelo tem uma visão instrumental da avaliação, sendo que as descobertas dos testes avaliativos são tomadas como verdadeiras e transformadas em insumos relevantes das decisões.

De acordo com o modelo de engenharia, as decisões de intervenção devem ser tomadas em duas etapas claramente discerníveis. O primeiro estágio preliminar sugere que medidas concebíveis para atingir determinados fins devem ser rigorosamente testadas em ensaios piloto de pequena escala cuidadosamente projetados. As conclusões dos ensaios piloto devem ser inseridas no sistema político, que em um segundo estágio, com base nas conclusões, deve chegar a uma decisão sobre a introdução em larga escala da medida mais eficaz para atingir os fins declarados (VEDUNG, 2010, p. 267, tradução minha).

Em seguida, tem-se a perspectiva orientada ao diálogo, segunda onda histórica, datada de início da década de 1970, erigida sob a crítica ao planejamento social centralizado e elitista, proveniente do espectro político mais à esquerda do centro. Essa onda defende a participação na avaliação de todas as partes envolvidas, assim, as demandas e reivindicações dos diversos interessados devem ser o ponto de partida para os processos avaliativos.

Também no âmbito da “Onda do Diálogo”, Vedung (2010) cita Guba e Lincoln (1989), os quais propuseram um paradigma construtivista, modelo alternativo ao positivista-científico, que se diferencia nos seguintes pontos: 1) ontologia – nega a existência da realidade objetiva e afirma que as realidades são construções sociais da mente; 2) epistemologia – nega o dualismo entre sujeito-objeto, e postula que é por meio da interação observador/observado que se dá o conhecimento; 3) metodologia – utiliza-se do processo hermenêutico e repousa na racionalidade comunicativa.

Com o passar do tempo, a onda dialógica gera uma demanda por aprofundamento da democracia representativa, assim, fortalece-se a exigência de novos fóruns para debater as intervenções públicas em desenvolvimento e mesmo novas propostas de ações.

As avaliações foram apresentadas como áreas apropriadas para a democracia deliberativa, que pode aprofundar a democracia representativa. O ponto era que os usuários e outras partes interessadas, participando de tais diálogos avaliativos, como efeito colateral a longo prazo, aprenderiam a se tornar mais engajados e melhores cidadãos e, assim, a fortalecer a democracia representativa (Sjöblom, 2003). A tendência para o "empoderamento" e a "avaliação de empoderamento" também pode ser rastreada até esse momento (VEDUNG, 2010, p. 270, tradução minha).

Já o 3º (terceiro) momento histórico que marca os anos 80, nomeado por Vedung (2010) de “Onda Neoliberal”, está na ala direita da política, diretamente vinculada com os ideais do New Public Management (NPM). Na perspectiva do NPM, o setor público passou a ser visto como problema a ser revolido, e as soluções para ele são a descentralização, a desregulamentação, a privatização, e as estratégias voltadas aos clientes.

De acordo com Vedung (2010), a nova gestão pública tem três características principais, quais sejam: 1) crença na liderança, a ser exercida por profissionais da gestão; 2) aumento do controle indireto em detrimento ao direto, ou seja, o governo enquanto o timoneiro do navio (Estado), mas não como remador, tendo a privatização como diretriz; 3) foco no cliente, ou seja, na livre escolha dos clientes pelos provedores de serviços disponíveis; esta última difere do enfoque nos interessados postulado pela onda do diálogo, cuja ênfase está na democracia participativa.

A avaliação veio a ser incluída em uma linha de pensamento neoliberal e orientada para o mercado chamada Nova Gestão Pública. A Nova Gestão Pública pressionou fortemente a avaliação como responsabilidade e valor ao dinheiro. A avaliação da responsabilidade tornou-se um recurso permanente do gerenciamento de desempenho e da terceirização. A avaliação assumiu novas expressões na forma de avaliação orientada para o cliente. A avaliação do valor e do dinheiro na forma de estudos de custo-efetividade e produtividade foi altamente considerada (VEDUNG, 2010, p. 276, tradução minha).

Dentro da linha histórica estabelecida por Vedung (2010), a Onda de Evidências é a perspectiva mais recente, a partir de meado dos anos 90 em diante, vinculada ao espectro político da direita, na qual o campo avaliativo é estruturado do ponto de vista da metodologia das ciências sociais, distanciando-se do enfoque (político, administrativo ou orientado para clientes) das abordagens anteriores. Nessa onda as atividades dos governos devem ser baseadas no sucesso, e a maneira de alcançá-lo é pelo escrutínio das experiências que funcionam, ou seja, por meio das evidências. Portanto, os desenhos de avaliação são classificados conforme a capacidade de produzir conhecimento seguro sobre os efeitos de determinada ação pública. Faz-se necessário destacar a existência de hierarquia de relevância entre as evidências, uma vez que aquelas obtidas em experimentos randomizados e em quase-experimentos tem maior estatura do que evidências provenientes da opinião dos usuários (voz das pessoas avaliadas).

Nas décadas de 1950 e 1960, a ideia de que decisões sobre políticas e programas públicos deveriam se basear em informações científicas veio do setor de defesa. A Corporação RAND nos EUA e o Instituto de Pesquisa de Defesa na Suécia foram os proponentes iniciais dessa noção. Desta vez, o ímpeto foi dado pela área médica. Tudo começou com demandas de medicina social baseada em evidências, que mais tarde levaram a pedidos de assistência social baseada em evidências, saúde pública baseada

em evidências e prevenção de crimes baseados em evidências (Sherman, 2002) (VEDUNG, 2010, p. 274, tradução minha).

Vedung (2010), já na parte conclusiva do artigo, retoma alguns autores que também utilizaram metáforas para realizar exame do desenvolvimento histórico da avaliação, são eles: Marvin C. Alkin (2004) – metáfora da árvore; e Guba e Lincoln (1989) – metáfora das gerações. Essas duas visões, bem como a construída por Vedung (2010), capturam a dimensão temporal e apontam a coexistência das diferentes vertentes avaliativas ao longo do tempo.

Bauer (2019) constata que há poucos trabalhos sobre as questões valorativas do processo de avaliação. Ela ressalta que os pesquisadores e avaliadores não explicitam as bases a partir das quais procedem a avaliação de projetos, programas e políticas educacionais. Vianna (apud BAUER, 2019) ressalta a multiplicidade de interesses, visões e valores que são inerentes ao ato de avaliar. Assim, para proceder ao julgamento adequado dos programas escolares, é necessário levar em consideração toda essa diversidade.

Jannuzzi (apud BAUER, 2019) nos apresenta três concepções de avaliação em disputa no Brasil, quais sejam: i) eficiência econômica, ii) eficiência procedural; e iii) efetividade social. Essas concepções estão atreladas a valores que influenciam as escolas teórico-metodológicas daqueles que se propõem a avaliar políticas públicas, são eles, respectivamente: qualidade do gasto público, conformidade processual e aprimoramento em busca do maior impacto social. De acordo com Bauer (2019), Jannuzzi posiciona-se pela concepção de efetividade social, a qual se alinha aos valores do “aprimoramento em busca do maior impacto social”.

Jannuzzi explora, com clareza dificilmente encontrada na literatura brasileira sobre avaliação de programas, como valores públicos republicanos influenciam (ou deveriam influenciar) os critérios de mérito e valor utilizados no julgamento dos programas e projetos, que coadunam com as teorias prescritivas de valor, exploradas anteriormente (BAUER, 2019, p. 33).

Por sua vez, Vianna (2010) afirma que a avaliação educacional no Brasil se desenvolveu de forma tardia e muito vinculada com os processos de medidas, sendo que a avaliação de programas ainda está inapropriadamente definida. Ele traz uma perspectiva democrática de avaliação, a qual pressupõe a participação de todos os envolvidos. Segundo o autor, fundamentado em Stake (1973), deve-se inicialmente realizar a caracterização do programa que será objeto de avaliação.

É necessário que se detalhe a especificação do programa de avaliação, apresentando às audiências os elementos seguintes: 1) o que é o programa e em que consiste; 2) o que ocorreu durante a sua implementação (em sala, em laboratórios ou em outros locais); 3) o que foi tentado, ainda que não tenha sido bem-sucedido; e, finalmente, 4) os dados do resultado do programa. Ao relatório incorporam-se também outros importantes subsídios, como: 1) aquilo que se pretendeu e 2) o que foi efetivamente constatado, acrescentando-se outros elementos que, eventualmente, possam ser úteis para a formulação de juízos de valor pela equipe de avaliação (VIANNA, 2010, p. 6).

Vianna (2010) também destaca a necessidade de estabelecer padrões para realizar o julgamento do programa. Ele Vianna defende que a avaliação de um programa deve explicitar a relação entre o que foi proposto (objetivo do programa) e aquilo que realmente aconteceu (execução do programa). A avaliação de políticas públicas, longe de ser uma ação técnica, está envolvida em complexa rede de interesses públicos e privados, na qual há vários setores e grupos sociais implicados.

Jannuzzi (2016) faz uma distinção entre avaliação de políticas públicas e avaliação de programas. Para ele, a avaliação de políticas públicas é uma tarefa mais ampla que engloba o contexto político-social de surgimento da política, os atores envolvidos, mais focada no processo de construção e legitimação da ação pública. Já a avaliação de programas elabora recomendações práticas voltadas ao aprimoramento da política pública.

Em que pese o foco do presente estudo ser a avaliação de um programa específico, pertencente a um determinado subsistema de política pública – o educacional, compreende-se que tal avaliação não pode se afastar da contextualização sociopolítica na qual a ação pública se desenvolve, muito menos deixar de considerar os atores envolvidos. Por isso, o trabalho ora proposto trata da avaliação da política educacional CEBAS Educação na perspectiva da compreensão de como a ação pública (programa), envolta num contexto social e político específico que a tornou possível e a mantém (política), está contribuindo com o acesso à educação de estudantes de baixa renda à educação básica e superior.

Ademais, como bem salienta Jannuzzi (2016), ao tecer os supostos que alicerçam sua concepção de monitoramento e avaliação, é preciso levar em consideração a:

[...] complexidade da prática da política pública no país, pelo escopo setorial, escala populacional, desenho federativo e contexto heterogêneo de operação dos programas, em termos socioterritoriais, seja em termos de capacidade de gestão nos três âmbitos de governo (JANUZZI, 2016, p. 11).

O presente trabalho também se alinha aos outros três princípios colocados pelo autor, quais sejam: i) avaliação na perspectiva tecnopolítica, segundo a qual a gestão pública subordina-se aos preceitos constitucionais e normativos e às prioridades definidas pela

sociedade; ii) avaliação enquanto mecanismos de aprendizagem organizacional que implica na melhoria contínua da ação pública; iii) avaliação enquanto atividade orientada por valores e paradigmas variados, com métodos e técnicas validados por diferentes comunidades epistêmicas, os quais podem ser testados por outras investigações subsequentes que corroborem a validade dos achados, incluam novos elementos, ou refutem, parcial ou integralmente, o estudo anterior.

1.4 – Proposta de avaliação da implementação da política pública educacional de certificação – CEBAS Educação

Para a avaliação da implementação da CEBAS Educação, é relevante retomar as indagações postas por Souza (2006) a respeito das políticas públicas. Quem ganha com a implementação da mencionada política? Por que a adoção de tal estratégia pelo poder público, levando em consideração outras possibilidades e caminhos existentes? Qual diferença faz, qual a contribuição dessa política educacional? Essas questões norteiam a proposta de avaliação da implementação da CEBAS Educação.

Quanto ao processo de implementação de políticas públicas, no geral, e de políticas educacionais, especificamente, opta-se pela perspectiva complementar das abordagens apresentadas por Lima e D’ascenzi (2014): controle, interação e simbólica.

Portanto, utiliza-se a dimensão normativa para caracterizar a política avaliada por meio do levantamento e análise da legislação e das demais normas básicas que conferem sustentação à implementação dessa ação, bem como para cotejar as metas estabelecidas pela política e o alcance destas, tendo como parâmetro de comparação as metas previstas no PNE 2014-2024 e no PDE 2015-2024.

Nessa perspectiva complementar, cabe frisar a relevância dos atores envolvidos na implementação da política, bem como seus valores, ideias e percepções. Logo, julga-se imprescindível a escuta daqueles que estão à frente da execução do programa (gestores públicos, servidores e funcionários terceirizados).

Torna-se imprescindível salientar que, tendo em vista as limitações impostas pelo contexto de pandemia (Covid – 19), não foi empreendida a escuta dos beneficiários da Política de Certificação – estudantes, pais, responsáveis e familiares.

Portanto, a avaliação da CEBAS Educação pode ser compreendida enquanto uma Pesquisa de Avaliação (JANUZZI, 2016), uma vez que prevê trabalho empírico de campo com os atores governamentais envolvidos na política pública. Januzzi descreve seis etapas de

especificação e realização de uma Pesquisa de Avaliação, são elas: 1) estudo de avaliabilidade do programa; 2) concepção de Pesquisa de Avaliação, de seu escopo e foco investigativo; 3) desenho de pesquisa e sua especificação metodológica; 4) condução do trabalho de pesquisa documental e/ou de campo; 5) análise da pesquisa e discussão de achados com a equipe do programa; 6) produção de relatório de pesquisa e disseminação. No estudo de avaliabilidade, pretende-se constatar se a avaliação proposta é viável, a partir da resposta aos seguintes questionamentos:

Estaria o programa em estágio ou momento propício para uma investigação mais detalhada? Em que aspectos? No seu desenho de intervenção, em atividades que sua implementação ou já estaria avançado suficientemente para uma avaliação de resultados e impactos? O programa, de fato, já existe? Houve dotação orçamentária, repasses para agentes operadores e alocação de equipe? Já está implantado no país ou região em que fora previsto? Existe um sistema de gestão, registro de atividades e indicadores de monitoramento? Existem bases de dados para avaliação do programa? Já foram feitas avaliações anteriores do programa? (JANUZZI, 2016, p. 58-59).

Sobre o estágio de implementação da CEBAS Educação, salienta-se que a Política de Certificação tem base na CF/88, conforme § 7º do art. 195, que trata da imunidade tributária conferida às entidades filantrópicas, e vinha sendo executada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), conforme informações extraídas do levantamento dos estudos sobre a Certificação na Plataforma da CAPES. Portanto, a Política de Certificação nas três áreas sociais (Saúde, Educação e Assistência Social), tendo como referência a CF/88, conta com pelo menos 33 anos de execução. Esse levantamento também indicou ponto de transformação da lógica da Política de Certificação com a edição da Lei nº. 12.101/2009 (BRASIL, 2009), a qual definiu regras objetivas de execução da política e transferiu a gestão do CNAS para os três ministérios afins (MS, MEC e MC), integrando-a à estrutura da administração federal direta.

Mesmo com essa mudança na lógica da Certificação, a CEBAS Educação, sob os auspícios da Lei nº. 12.101/2009 (Brasil, 2009), conta com mais de 10 anos de implementação, período razoável para a produção de efeitos, resultados e impacto. Conforme anteriormente explicitado, a CEBAS Educação dispõe de estrutura burocrática no âmbito do Ministério da Educação, com técnicos e gestores envolvidos, e com um montante significativo de gasto tributário, oriundo da imunidade conferida às entidades filantrópicas educacionais. Verificou-se, ainda, a inexistência de estudos anteriores com foco na avaliação da CEBAS Educação, fato que fortalece a relevância desta Pesquisa de Avaliação.

Sobre a existência de dados, banco de dados, indicadores de monitoramento e avaliação para subsidiar a Pesquisa de Avaliação da Política de Certificação na Área da Educação,

considerando a existência de estrutura administrativa e burocrática específica para gerenciamento da política junto ao MEC, partiu-se do pressuposto que o órgão gestor da CEBAS Educação detivesse as informações básicas acerca da Política de Certificação (instituições certificadas, alunos atendidos) no período de 2010 a 2019 no Distrito Federal. Entretanto, a maioria das informações solicitadas foi negada, ora com justificativa que o órgão não teria capacidade técnica instalada para produzi-las ora com o argumento de não ter as fontes de dados necessárias para gerar as informações para todo o período solicitado. Desse modo, dos cinco conjuntos de informações solicitadas, o gestor nacional da CEBAS Educação somente forneceu parcialmente um deles, referente às Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs) por meio das quais o MEC informa anualmente, por força de lei, à Receita Federal quais são as entidades com certificação ativa ou cancelada.

Com base nas Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs), foram extraídos dados sobre as entidades certificadas no período de 2012 a 2019, lapso temporal das DBFs disponibilizadas pelo MEC e pela Receita Federal. Posteriormente foi feito cruzamento desses dados com as informações prestadas pelo INEP, para obter o número de matrículas nas instituições certificadas de educação infantil e educação superior, e, por conseguinte, para dimensionar a quantidade de bolsas ofertadas – conforme detalhado no Capítulo 3. A partir dessas informações, foi dimensionada a contribuição das matrículas e bolsas oferecidas pelas entidades educacionais filantrópicas no atendimento na educação infantil e nas taxas bruta (TBM) e líquida de matrícula (TLM) da educação superior no Distrito Federal no período de 2012 a 2019, de acordo com as metas estabelecidas pelo PDE 2015-2024.

Ademais, o acesso a esses dados e informações permitiu cumprir objetivo específico desta proposta de Pesquisa de Avaliação da CEBAS Educação de analisar a contribuição das bolsas ofertadas no acesso à educação infantil e superior e no atingimento das metas de atendimento e de matrículas previstas no PDE 2015-2024. Os dados e informações para a consecução dos demais objetivos específicos foram extraídos de duas fontes diferentes: 1) documentos, disponíveis na rede mundial (internet), de livre acesso; e 2) atores governamentais envolvidos na implementação da política (técnicos e gestores da política no MEC).

Segundo Jannuzzi (2016), o resultado dessa fase inicial de prospecção da viabilidade do programa deveria resultar em uma síntese atualizada do programa, sendo que o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) seria um recurso interessante para subsidiar as demais etapas de planejamento da Pesquisa de Avaliação. Em vista disso, conquanto não se tenha utilizado o MaPR enquanto instrumento de planejamento desta proposta avaliativa, decidiu-se pela

pertinência e relevância da construção de tal mapeamento para a CEBAS Educação, pois ele pode fornecer insumos importantes sobre os processos críticos da política.

[...] o MaPR presta-se a uma leitura mais compreensiva de como funcionam, de fato, programas sociais complexos, operados com interdependência de muitos agentes, sob contextos e condições tão diversas pelo país. Oferece, ainda, uma narrativa de associação/causalidade mais compreensiva e realista das atividades do programa para a mitigação do problema social originário, ao orientar a interpretação dos resultados como consequência não de um fator ou atividade específica, mas do “pacote conjugado” de atividades + condições de operação + contexto do programa (JANNUZZI, 2016, p. 21).

Com relação à etapa seguinte de concepção e desenho da Pesquisa de Avaliação, tem-se a delimitação dos objetivos, foco da pesquisa, e respectivo desenho metodológico. Em seguida, o autor entra na etapa referente à Condução do trabalho de pesquisa documental e/ou de campo, que engloba pré-teste de instrumentos, planejamento logístico da coleta, análise crítica das evidências coletadas na pesquisa. Na fase 5, encontra-se a análise dos dados e interpretação dos resultados. De acordo com Jannuzzi (2016), a exploração e análise inicial dos dados coletados, ainda com a pesquisa de campo em execução, podem servir para verificar e corrigir possíveis erros de coleta, bem como avaliar a consistência dos dados e achados preliminares. A etapa final trata da produção de relatório de pesquisa e disseminação. O autor argumenta que o relatório precisa ser claro, organizados por temas gerais ou pelas questões centrais que pautaram a pesquisa de avaliação.

O objetivo do relatório deve ser o de comunicar os achados aos seus principais interessados e não o de impressionar a comunidade de avaliadores pela complexidade das técnicas ou ineditismo da abordagem metodológica adotada, critérios que presidem, muitas vezes, a elaboração de relatórios de pesquisa. É preciso também não confundir-lo com um trabalho elaborado para submissão a uma revista científica, em que a organização dos tópicos reflete uma lógica que pode não ser a melhor para o público de técnicos, gestores e decisores que se quer atingir (JANNUZZI, 2016, p. 67).

Frisa-se que a presente dissertação incorpora Nota Técnica, endereçada ao MEC, com a síntese do estudo, respectivos achados e sugestões, similar ao relatório de pesquisa mencionado pelo autor.

Tendo como referencial os tipos de avaliação elaborados por Aguilar e Ander-Egg (1995) e demais referenciais de área de avaliação aqui delineados, desenhou-se matriz de avaliação da Política CEBAS Educação – conforme Quadro 5.

Quadro 5 – Proposta de Matriz Avaliativa da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Educação (CEBAS Educação).

PERSPECTIVA	ENFOQUE	DESCRIÇÃO
Segundo o Momento	Avaliação Durante (Avaliação da gestão, contínua, concorrente, monitoração ou concomitante).	É a mais adequada, tendo em vista que o programa CEBAS Educação está em execução atualmente. Assim, a avaliação trará informações sobre a ação governamental, por meio das quais será possível propor mudanças para o aperfeiçoamento do programa, ou, se for o caso, demonstrar a necessidade de descontinuidade da política educacional.
Segundo as Funções	Avaliação Somativa	Avaliação dos resultados alcançados com a política (somativa), sendo que as informações encontradas também subsidiarão propostas de melhoria da atuação do poder público (formativa).
	Avaliação Formativa	
Segundo a Procedência dos Avaliadores	Avaliação Externa	Realizada por agentes que não trabalham com o programa que será avaliado.
Segundo Aspectos do Programa Avaliado	Áreas de Coerência Externa (Avaliação Substantiva)	Avaliação dos resultados efetivos da CEBAS Educação em relação ao acesso à educação básica e superior.
Plano e Conceitualização do Programa	Avaliação do Estudo-Pesquisa	Avaliação do modelo de intervenção social ao qual se recorreu para resolver a situação-problema de acesso à educação (básica e superior) por alunos provenientes de famílias de baixa renda.
	Avaliação do Diagnóstico	
	Avaliação do Plano e Concepção do Programa	
Instrumentação e Seguimento do Programa	Avaliação de Cobertura	Verificar até que ponto a política atingiu a população a qual se destina.
	Avaliação de Implementação	Avaliação dos instrumentos e meios utilizados na implementação de um programa.
Eficácia (resultados)	-----	Opta-se pela realização da avaliação de eficácia (resultado), que consiste em analisar o atingimento dos resultados estabelecidos.

Fonte: Elaboração própria a partir de Aguilar e Ander-Egg (1995).

Com relação ao pano de fundo da execução da CEBAS Educação, conforme os apontamentos dos referenciais teóricos que tratam das relações entre público e privado, atualmente é inegável a influência da Nova Gestão Pública (NAP) na administração pública e nas políticas públicas brasileiras, com forte apelo pelo emprego da visão e dos instrumentos da gestão empresarial ao setor público.

A Política de Certificação, objeto desta proposta avaliativa, coaduna-se com os princípios e orientações da NAP, uma vez que o foco dessa ação é a concessão de acesso à educação por meio de entidades privadas filantrópicas, ou seja, o programa só é viável por conta da interação entre a administração pública (MEC) e as entidades privadas de educação básica e superior, com o vultoso aporte de recursos públicos por meio da renúncia de receitas. Sob a égide da NAP, cada vez mais é exigido do setor público avaliação de efetividade e produtividade da ação estatal, numa perspectiva gerencialista-empresarial de produzir mais com menos recursos (financeiro, pessoal, estrutura física).

Posto isso, na presente proposta de pesquisa, sugere-se a avaliação da CEBAS Educação no sentido de evidenciar, além de outros elementos, se a parceria com o setor privado gera ganhos ao setor público e ao público-alvo da política.

CAPÍTULO 2 – CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO (CEBAS EDUCAÇÃO).

Este capítulo trata da identificação e análise dos elementos constituintes da Política de Certificação (CEBAS Educação) a partir da base normativa que lhe confere os contornos legais (Lei nº. 12.101/2009, Decreto nº. 8.242/2014, e Portaria Normativa MEC nº. 15/2017), do documento elaborado pelo MEC intitulado “O que é CEBAS Educação? Guia Prático sobre a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Educação”, dos relatórios recentes dos órgãos de controle (TCU, 2018) e (CGU, 2019), e do relatório de avaliação da CEBAS Educação (CMAP, 2020).

Frisa-se a recente alteração legislativa da Política de Certificação com a edição da Lei Complementar n. 187/2021 (BRASIL, 2021), que passa a disciplinar essa política pública educacional. Embora a presente avaliação atenda-se ao período de implementação de 2010 a 2019 da CEBAS Educação, não abarcado pela nova legislação, neste capítulo são delineadas as principais mudanças e inovações contidas na mencionada lei complementar.

A análise dessas fontes documentais tem o objetivo de demonstrar quais os componentes que estruturam a CEBAS Educação, bem como conferir resposta aos seguintes questionamentos: Qual a origem e natureza dessa ação pública? Qual a finalidade da política (o que a ação pública pretende resolver)? Quais são os objetivos da política? Quais são as metas estabelecidas? Se há vinculação com outras políticas, programas e projetos do MEC? Quem são os envolvidos na política (executores, intermediários, beneficiários)? Como funciona a política?

2.1 – A política de certificação nos documentos oficiais elaborados pelo MEC e nas normas legais e infralegais.

O *Guia Prático sobre a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Educação*, disponível na página eletrônica da política⁵, é uma cartilha elaborada pelo MEC que, conforme menciona o referido órgão gestor da política (MEC, 2018), insere-se no esforço institucional de melhoria da governança da CEBAS Educação. O Guia Prático tem uma dupla função: explica a política, sua natureza, quais atores participam da execução, quem são os beneficiados; e também traz orientações a respeito dos procedimentos administrativos atinentes à solicitação, obtenção e perda da Certificação pelas entidades filantrópicas.

Logo em sua apresentação, o guia explicita que a finalidade do documento é fornecer informações (gerais, técnicas, contábeis e financeiras) objetivas e transparentes sobre a CEBAS Educação à sociedade e às entidades, com o intuito de conferir maior celeridade aos procedimentos de análise dos requerimentos de certificação, e de alinhar a atuação das entidades participantes aos ditames da Lei nº. 12.101/2009.

Concebido com o intuito de proporcionar às entidades e à sociedade em geral uma informação objetiva e transparente, este guia aborda as questões gerais do CEBAS Educação, bem como fornece orientações técnicas, contábeis e financeiras acerca da implementação da política de concessão de bolsas pelas entidades de assistência social atuantes na área da educação. (MEC, 2018, p.1).

Assim, fica claro que o documento aborda o escopo da Política de Certificação, bem como orienta sobre os procedimentos burocráticos aos quais as entidades postulantes ou parceiras precisam observar para solicitar ou manter a condição de certificada. Ele é dividido em três partes, com os respectivos títulos e subtítulos, conforme descrito no Quadro 6.

Quadro 6 – Assuntos abordados no Guia Prático da CEBAS Educação.

Partes	Títulos	Subtítulos
PARTE I	INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O CEBAS	O que é o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social? Quais são os benefícios que podem ser usufruídos pelas entidades?
	ANTES DE REQUERER O CEBAS EDUCAÇÃO .	O que a entidade deve observar antes de requerer o CEBAS Educação? Qual legislação consultar antes de requerer o CEBAS Educação? Quem pode requerer o CEBAS no Ministério da Educação? Qual é a primeira providência a ser adotada pela entidade que pretende requerer o CEBAS? A entidade que não atua de forma preponderante na educação precisa se cadastrar no SisCEBAS? Por que esse cadastramento é obrigatório?

⁵ Página eletrônica acessível por meio deste link: <http://cebas.mec.gov.br>.

		Preciso de certificação digital para acessar o SisCEBAS?
	REQUERIMENTO DE CONCESSÃO E RENOVAÇÃO DO CEBAS EDUCAÇÃO	<p>Como requerer o CEBAS Educação pela primeira vez? E quando a entidade atua em mais de uma área (Saúde e Assistência Social)? Como saber se a atuação preponderante da entidade é a Educação? O MEC certifica a entidade que presta serviços a pessoas com deficiência? Como requerer a renovação do CEBAS Educação? Qual a diferença entre concessão originária, concessão, renovação tempestiva e renovação intempestiva? Quais são os efeitos das decisões favorável e desfavorável na certificação CEBAS? Que requisitos a entidade deve comprovar para obter o CEBAS Educação? Que informações e documentos a entidade deve apresentar para requerer o CEBAS Educação? Quais são as condições a serem atendidas para a oferta de bolsas de estudo? Quem é considerado aluno pagante? Como comprovar a concessão de bolsas quando o atendimento é totalmente gratuito? O que é o relatório de Atividades? O que é o Plano de Atendimento? Como é feita a comprovação da Seleção de Bolsistas pelo critério socioeconômico? O que é Termo de Ajuste de Gratuidade (TAG)? O que é o Plano de Cumprimento das Metas?</p>
	TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS – INFORMAÇÕES GERAIS	<p>Como a entidade pode acompanhar a análise de um requerimento protocolado no MEC? Fluxo resumido da análise e julgamento de requerimentos de CEBAS Educação A entidade já certificada deve prestar alguma informação extra ao Ministério da Educação? Qual o período de validade do certificado CEBAS? O MEC emite e encaminha o certificado CEBAS impresso para a entidade?</p>
	TRANSPARÊNCIA E CANAIS DE COMUNICAÇÃO DO CEBAS EDUCAÇÃO	<p>Como uma instituição de ensino que possui o CEBAS é identificada? Como posso obter informações sobre as entidades que possuem o CEBAS Educação? Como proceder em caso de indícios de irregularidade em entidade certificada pelo CEBAS? Em caso de dúvidas, como as entidades e o público podem entrar em contato com o MEC? Os canais de comunicação do CEBAS são os elencados abaixo. Como pode ser feito o pedido de vistas e/ou cópia do processo? Conheça e entenda as principais regras de transição aplicadas à legislação CEBAS.</p>
PARTE II	GUIA PRÁTICO DE CONTABILIDADE CEBAS EDUCAÇÃO	<p>Relatórios Contábeis Documentos Administrativos Principais Questionamentos Boas Práticas Contábeis</p>
PARTE III	CEBAS, Rede de Proteção Social, Terceiro Setor e Participação Social	<p>Histórico O CEBAS e o Conceito de Rede de Proteção Social O Terceiro Setor e o CEBAS O Conceito de Participação Social A Participação Social aplicada ao CEBAS</p>

Fonte: elaboração própria a partir de MEC, 2018.

Em uma análise mais detida da estrutura do documento no quadro acima, verifica-se que grande parte dos títulos e dos subtítulos diz respeito aos procedimentos burocráticos, que as entidades devem cumprir para acessar a política ou nela permanecer.

De acordo com guia, a CEBAS Educação é uma certificação concedida a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que prestam serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde. No âmbito das políticas educacionais, o documento inscreve a

Certificação como estratégia de inclusão social por meio do acesso à educação, mediante a concessão de bolsas de estudo por entidades privadas sem fins lucrativos.

A Lei nº. 12.101/2009(BRASIL, 2009), o Decreto nº. 8.242/2014 (BRASIL, 2014a) e a Portaria Normativa nº. 15/2017(BRASIL, 2017) confirmam o entendimento da natureza da Política de Certificação enquanto estratégia de parceria do poder público com entidades privadas que prestam “serviços” na área educacional.

Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social e a isenção de contribuições para a seguridade social serão concedidas às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei (BRASIL, 2009, p. 1).

Art. 1º A certificação das entidades beneficentes de assistência social será concedida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação e que atendam ao disposto na Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009, e neste Decreto. (BRASIL, 2014a, p.1).

Art. 5º O CEBAS-Educação será concedido, pelo MEC, nos termos estabelecidos na Lei no 12.101, de 2009, às entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuam, diretamente ou por meio de instituições de ensino mantidas, na oferta da educação básica regular e presencial, na oferta da educação superior, ou em ambos os níveis, que atendam ao princípio da universalidade do atendimento, selecionem os bolsistas e beneficiários de demais benefícios pelo perfil socioeconômico, e cumpram integralmente os requisitos estabelecidos na referida Lei e no Decreto no 8.242, de 2014, e as regulamentações contidas nesta Portaria Normativa. (BRASIL, 2017, p. 12).

As instituições educacionais filantrópicas certificadas pelo CEBAS Educação têm benefícios de cunho tributário, bem como podem receber transferências governamentais.

As entidades detentoras do CEBAS podem usufruir de isenção do pagamento das contribuições sociais, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos seus empregados. Também podem receber transferências de recursos governamentais a título de subvenções sociais, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente. (MEC, 2018, p. 5).

Art. 29. A entidade beneficente certificada na forma do Capítulo II fará jus à isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991, desde que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos: ((BRASIL, 2009, p. 3).

Esses benefícios concedidos pelo poder público às entidades filantrópicas configuram-se enquanto contraprestação do acesso à educação por meio de bolsas de estudo, ou seja, o governo utiliza-se do mecanismo da imunidade tributária para obter matrículas na rede privada de ensino, ampliando, portanto, a oferta de vagas na educação básica e superior aos estudantes provenientes de famílias de baixa renda.

A Lei 12.101/2009 (BRASIL, 2009) insere a CEBAS Educação no rol de ações integrantes política de acesso à educação implementada pelo Ministério da Educação.

Art. 12-A. As bolsas de estudo concedidas no âmbito do processo de certificação de entidades beneficentes de assistência social de que trata esta Lei constituem-se em **instrumentos de promoção da política pública de acesso à educação do Ministério da Educação.** (BRASIL, 2009, p. 2, grifo meu).

Essas bolsas podem ser ofertadas tanto na educação básica, em todas as suas etapas e modalidades, como na educação superior, abarcando até mesmo bolsas em cursos de pós-graduação stricto sensu. Como previsto no art. 13 da Lei 12.101/2009 (BRASIL, 2009), a concessão de bolsas é requisito para concessão ou renovação da CEBAS Educação, assim como a adequação às diretrizes e metas do PNE e o atendimento dos padrões de qualidade.

Art. 13. Para fins de concessão ou renovação da certificação, a entidade de educação que atua nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, regular e presencial, deverá: (Redação dada pela Lei nº. 12.868, de 2013) (Vide ADI 4480).

I - demonstrar sua adequação às diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), na forma do art. 214 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº. 12.868, de 2013).

II – atender a padrões mínimos de qualidade, aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação; e (Incluído pela Lei nº. 12.868, de 2013).

III - conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes. (Incluído pela Lei nº. 12.868, de 2013). (BRASIL, 2009, p. 2).

A CEBAS Educação também prevê a possibilidade de contraprestação por meio da concessão de benefícios, em substituição às bolsas de estudo, pelas entidades educacionais filantrópicas certificadas, conforme estabelecido na legislação.

Art. 13. § 2º **Será facultado à entidade substituir até 25% (vinte e cinco por cento) da quantidade das bolsas de estudo definidas no inciso III do caput e no § 1º por benefícios** concedidos a beneficiários cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de um salário mínimo e meio, **tais como transporte, uniforme, material didático, moradia, alimentação e outros benefícios, ações e serviços definidos em ato do Ministro de Estado da Educação.** (BRASIL, 2009, p. 2, grifo meu).

Art. 31. O Ministério da Educação estabelecerá as definições necessárias ao cumprimento das proporções de bolsas de estudo, benefícios complementares e projetos e atividades para a garantia da educação básica em tempo integral, previstas nos arts. 13, 13-A e 13-B da Lei nº. 12.101, de 2009. (BRASIL, 2014a, p. 4).

Esses benefícios são tipificados pelo § 4º do art. 7º da Portaria Normativa nº. 15/2017(BRASIL, 2017), que os classifica da seguinte maneira:

§ 4º Os benefícios de que trata o parágrafo anterior são tipificados em:

I - Tipo 1 - benefícios destinados exclusivamente ao aluno bolsista, tais como transporte escolar, uniforme, material didático, moradia e alimentação;

II - Tipo 2 - ações e serviços destinados a alunos e seu grupo familiar, com vistas a favorecer o acesso, a permanência e a aprendizagem do estudante na instituição de ensino; e

III - Tipo 3 - projetos e atividades de educação em tempo integral destinados à ampliação da jornada escolar dos alunos da educação básica matriculados em escolas públicas que apresentam Índice de Nível Socioeconômico baixo ou muito baixo segundo a classificação do INEP e que, cumulativamente, apresentem desempenho inferior à meta projetada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB. (BRASIL, 2017, p. 13).

A entidade filantrópica pode atuar somente na área educacional ou nas demais áreas da certificação – saúde e assistência social. Dessa forma, é possível ter entidade certificada pela CEBAS Educação com atuação concomitante na assistência social e/ou na saúde. Entretanto, o MEC certifica apenas as entidades filantrópicas com atuação preponderante na área educacional, comprovada com as despesas realizadas pela entidade filantrópica em educação e pela atividade econômica principal registrada no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

A área de atuação preponderante corresponde à área em que a entidade realiza o maior volume de despesas. Essa aferição é realizada de acordo com o art. 10, §1º, do Decreto Nº. 8.242, de 23 de maio de 2014. Ao realizar a análise do requerimento, o MEC verificará se essa preponderância está corretamente indicada com base nas demonstrações contábeis apresentadas (MEC, 2018, p. 7).

Art. 22. A entidade que atue em mais de uma das áreas especificadas no art. 1º deverá requerer a certificação e sua renovação no Ministério responsável pela área de atuação preponderante da entidade.

Parágrafo único. Considera-se área de atuação preponderante aquela definida como atividade econômica principal no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda. (BRASIL, 2009, p. 3).

Art. 10. A entidade que atuar em mais de uma das áreas a que se refere o art. 1º deverá requerer a concessão da certificação ou sua renovação junto ao Ministério certificador da sua área de atuação preponderante, sem prejuízo da comprovação dos requisitos exigidos para as demais áreas.

§ 1º A atividade econômica principal constante do CNPJ deverá corresponder ao principal objeto de atuação da entidade, verificado nos documentos apresentados nos termos do art. 3º, sendo preponderante a área na qual a entidade realiza a maior parte de suas despesas. (BRASIL, 2014a, p. 2).

O Decreto nº. 8.242/2014 (BRASIL, 2014a), ao tratar da certificação e da renovação, menciona, no § 7º do art. 4º, que “os requerimentos de que trata este artigo serão considerados recebidos a partir da data de seu protocolo, em sistema informatizado próprio com acesso pela internet”.

O Guia Prático salienta que a primeira providência a ser tomada pelas entidades postulantes a CEBAS Educação é “fazer o cadastro no Sistema Eletrônico de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (SisCEBAS) que é aberto a

todas as entidades que atuem na área da educação” (MEC, 2018, p. 6). O documento afirma que o registro no SisCebas é condição obrigatória para requisição da certificação pelas entidades beneficentes. Logo, depreende-se que a Política de Certificação conta com sistema informatizado de gestão dos processos e procedimentos referentes à certificação das entidades filantrópicas no âmbito do MEC.

A CEBAS Educação tem quatro tipos de requerimento de concessão da Certificação, os quais se relacionam com o tempo e periodicidade de solicitação da CEBAS Educação pelas entidades filantrópicas.

CONCESSÃO ORIGINÁRIA: Quando uma entidade apresenta o requerimento de certificação pela primeira vez, ou seja, não possui certificado anterior ativo e regular.
CONCESSÃO: Trata-se como concessão o processo de renovação protocolado fora do prazo, isto é, sem observar o período de 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o prazo final de validade do certificado anterior (como previsto no art. 7º do Decreto nº. 8.242/2014).

RENOVAÇÃO TEMPESTIVA: Quando uma entidade protocola um requerimento de renovação no decorrer dos 360 (trezentos e sessenta) dias que antecedem o termo final de validade do certificado anterior, como definido na Lei nº. 12.101/2009, e suas alterações, e no Decreto nº. 8.242/2014.

RENOVAÇÃO INTEMPESTIVA: Quando uma entidade protocola um requerimento de renovação sem observar a validade do certificado anterior. Este termo aplica-se aos requerimentos protocolados antes do advento da Lei 12.101/2009. (MEC, 2018, p. 8).

No âmbito da implementação da Política de Certificação, essa tipificação dos requerimentos de concessão da certificação vincula-se à situação das entidades com certificado vigente e daquelas com certificado expirado, o que impacta no acesso aos benefícios tributários pelas entidades. A Lei nº. 12.101/2009 (BRASIL, 2009) reforça tal compreensão quando trata do reconhecimento e da suspensão do direito à imunidade.

Art. 31. O direito à isenção das contribuições sociais poderá ser exercido pela entidade a contar da data da publicação da concessão de sua certificação, desde que atendido o disposto na Seção I deste Capítulo.

Art. 32. Constatado o descumprimento pela entidade dos requisitos indicados na Seção I deste Capítulo, a fiscalização da Secretaria da Receita Federal do Brasil lavrará o auto de infração relativo ao período correspondente e relatará os fatos que demonstram o não atendimento de tais requisitos para o gozo da isenção. (Vide ADI 4480)

§ 1º Considerar-se-á automaticamente suspenso o direito à isenção das contribuições referidas no art. 31 durante o período em que se constatar o descumprimento de requisito na forma deste artigo, devendo o lançamento correspondente ter como termo inicial a data da ocorrência da infração que lhe deu causa.

§ 2º O disposto neste artigo obedecerá ao rito do processo administrativo fiscal vigente (BRASIL, 2009, p. 3).

Compete aos três órgãos coordenadores da Política de Certificação (MEC, MC e MS) conceder ou negar o pedido de certificação, monitorar e supervisionar o cumprimento dos

critérios de certificação pelas entidades certificadas e cancelar a certificação concedida nas respectivas áreas de atuação.

Art. 24. Os Ministérios referidos no art. 21 deverão zelar pelo cumprimento das condições que ensejaram a certificação da entidade como beneficente de assistência social, cabendo-lhes confirmar que tais exigências estão sendo atendidas por ocasião da apreciação do pedido de renovação da certificação. (BRASIL, 2009, p. 3).

Art. 15. Compete aos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome supervisionar as entidades certificadas e zelar pela manutenção do cumprimento dos requisitos necessários à certificação, podendo, a qualquer tempo, determinar a apresentação de documentos, a realização de auditorias ou o cumprimento de diligências. (BRASIL, 2014a, p. 3.).

Art. 38. O MEC, tendo em vista o cumprimento do disposto no art. 24 da Lei no 12.101, de 2009, zelar pelo cumprimento das condições que ensejaram a certificação da entidade como beneficente de assistência social na área da Educação, por meio de ações de monitoramento e supervisão, podendo, a qualquer tempo, determinar a apresentação de documentos, a realização de auditorias e o cumprimento de diligências. (BRASIL, 2017, p. 14).

A situação da certificação (deferimento, indeferimento e cancelamento) deve ser informada à Receita Federal do Brasil (RFB).

Art. 25. Constatada, a qualquer tempo, a inobservância de exigência estabelecida neste Capítulo, será cancelada a certificação, nos termos de regulamento, assegurado o contraditório e a ampla defesa. (BRASIL, 2009, p. 3).

Art. 40. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome informarão à Secretaria da Receita Federal do Brasil, na forma e prazo por esta determinados, os pedidos de certificação originária e de renovação deferidos, bem como os definitivamente indeferidos, nos termos da Seção IV do Capítulo II (BRASIL, 2009, p. 4).

Art. 16. A autoridade competente para a certificação determinará o seu cancelamento, a qualquer tempo, caso constate o descumprimento dos requisitos necessários à sua obtenção.

[...]§ 3º A autoridade de que trata o caput deverá comunicar o cancelamento à Secretaria da Receita Federal do Brasil, até o quinto dia útil do mês subsequente ao cancelamento da certificação. (BRASIL, 2014a, p. 3).

A CEBAS Educação dispõe de mecanismo de controle denominado de “Representação”, destinado à apresentação de denúncia a respeito de práticas irregulares observadas nas entidades filantrópicas.

Art. 27. Verificada prática de irregularidade na entidade certificada, são competentes para representar, motivadamente, ao Ministério responsável pela sua área de atuação, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público:

- I - o gestor municipal ou estadual do SUS ou do SUAS, de acordo com a sua condição de gestão, bem como o gestor da educação municipal, distrital ou estadual;
- II - a Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- III - os conselhos de acompanhamento e controle social previstos na Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e os Conselhos de Assistência Social e de Saúde; e
- IV - o Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. A representação será dirigida ao Ministério que concedeu a certificação e conterá a qualificação do representante, a descrição dos fatos a serem apurados e, sempre que possível, a documentação pertinente e demais informações relevantes para o esclarecimento do seu objeto. (BRASIL, 2009, p. 3).

Salienta-se que as entidades filantrópicas são obrigadas a fornecer informações ao Censo da Educação Básica (Censo Escolar) e ao Censo da Educação Superior (Censo Superior), geridos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Art. 12. A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de educação que atenda ao disposto nesta Seção e na legislação aplicável.

Parágrafo único. As entidades de educação certificadas na forma desta Lei deverão prestar informações ao Censo da Educação Básica e ao Censo da Educação Superior, conforme definido pelo Ministério da Educação. (BRASIL, 2009, p. 2).

As informações prestadas ao INEP servem de base para a verificação da proporção mínima de bolsas que determinada entidade filantrópica deve disponibilizar, auxiliando, assim, no controle do requisito de contrapartida das entidades.

No tocante à participação social na implementação da CEBAS Educação, há previsão de manifestação da sociedade civil durante a tramitação de recurso em face de decisão de indeferimento ou cancelamento da certificação.

Art. 26. Da decisão que indeferir o requerimento para concessão ou renovação de certificação e da decisão que cancelar a certificação caberá recurso por parte da entidade interessada, assegurados o contraditório, a ampla defesa e a participação da sociedade civil, na forma definida em regulamento, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da publicação da decisão. (BRASIL, 2009, p. 3).

A Política de Certificação estabelece também mecanismos de publicidade e transparência da tramitação dos processos de certificação.

Art. 41. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome deverão manter cadastro das entidades sem fins lucrativos, beneficentes ou não, atuantes em suas áreas e tornar suas **informações disponíveis para consulta pública em suas páginas na internet.**

Art. 42. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome deverão **disponibilizar as informações sobre a tramitação dos requerimentos de certificação ou de sua renovação na internet.** (BRASIL, 2014a, p. 5, grifo meu).

Art. 54. O MEC disponibilizará na internet, por meio do Portal CEBAS-Educação, funcionalidades destinadas à comunicação com as entidades, bem como à transparência destas perante a sociedade.

Art. 55. **No Portal CEBAS-Educação ficará disponível para consulta o cadastro das entidades sem fins lucrativos, beneficentes ou não.**

Parágrafo único. As entidades beneficentes ou não deverão manter o seu cadastro atualizado, que servirá como item obrigatório para os processos de certificação ou de sua renovação.

Art. 56. No **Portal CEBAS-Educação** serão disponibilizados, em conformidade com os arts. 21 e 41 da Lei no 12.101, de 2009:

I - lista atualizada com os dados relativos às certificações concedidas, seu período de vigência e entidades certificadas;

II - informações sobre a tramitação dos requerimentos de certificação ou de sua renovação;

III - informações contábeis das entidades certificadas; e

IV - quantitativo de bolsas de estudo e benefícios concedidos pelas entidades certificadas e respectiva relação dos beneficiários. (BRASIL, 2017, p. 14, grifo meu).

No que concerne aos atores envolvidos na CEBAS Educação, tem-se a participação das entidades filantrópicas com atuação na educação, estudantes beneficiados e respectivos familiares, equipe técnica e gestores do MEC, Receita Federal, conselhos de acompanhamento e de controle social dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, Tribunal de Contas da União (TCU), e demais integrantes da sociedade civil.

O Guia Prático menciona a instituição de Comitê Técnico Consultivo de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CTC-CEBAS), por meio da Portaria nº. 504, de 10 de junho de 2014, cuja finalidade é assessorar o MEC no aperfeiçoamento do processo de certificação.

Art. 3º São objetivos específicos do CTC-CEBAS Educação:

I - proporcionar a democracia participativa, a transparência das ações e informações;

II - aprimorar os instrumentos normativos e organizacionais necessários ao efetivo exercício de certificação de entidades beneficentes de assistência social que atuam na área de educação;

III - fortalecer a capacidade institucional da SERES para gestão na certificação de entidades beneficentes de assistência social que atuam na área de educação;

IV - apresentar sugestões e avaliar propostas para formulação e implementação de políticas públicas CEBAS Educação, em consonância com o Plano Nacional de Educação - PNE;

V - fortalecer a atuação em rede das entidades beneficentes de assistência social que atuam na área de educação;

VI - assessorar na elaboração e implementação de modelo socioeducativo da Política Pública CEBAS Educação, com foco no incremento da matrícula, na permanência e sucesso do aluno, mediante a concessão de bolsas e a integração entre políticas sociais do Estado em consonância com o PNE; e

VII - Orientar as Entidades Beneficentes de Assistência Social que atuam na área de Educação com vistas ao aprimoramento de seus processos internos de gestão, controle e prestação de contas aos órgãos competentes (BRASIL, 2014b, p. 16).

Entretanto, a Portaria nº. 504/2014 restringe a participação social no CTC-CEBAS Educação aos membros do MEC e das entidades filantrópicas.

Art. 4º O CTC-CEBAS Educação será composto por integrantes designados por ato do Ministro de Estado da Educação, da seguinte forma:

a) um representante, titular e suplente, de cada um dos seguintes órgãos e entidades:

I - Diretoria de Política Regulatória - DPR, da SERES, que o presidirá;

II - Secretaria de Educação Superior - SESu;

III - Secretaria de Educação Básica - SEB; e

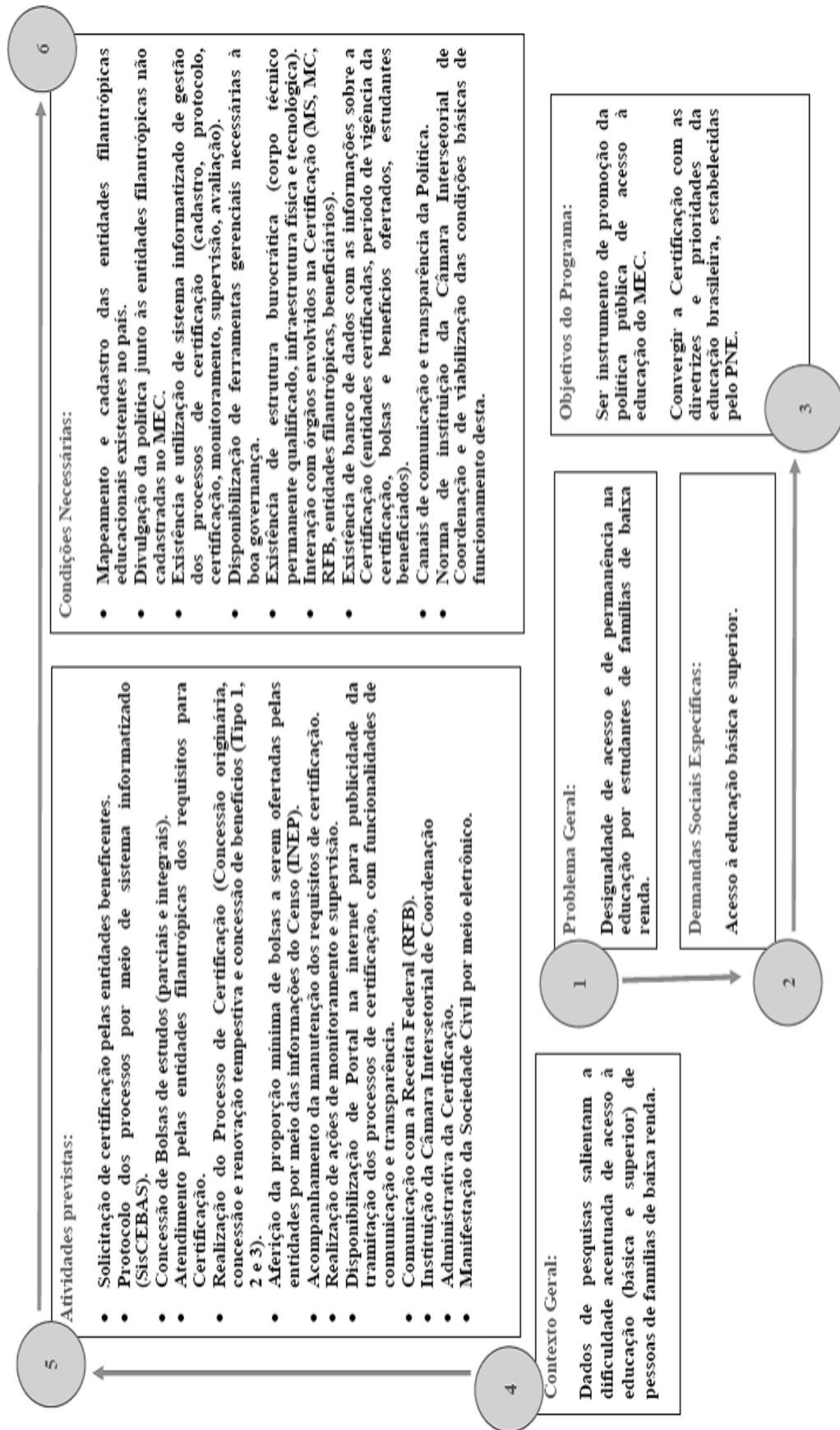
IV - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC.

b) três representantes das associações representativas de Instituições de Educação Superior ou Básica privadas sem finalidade lucrativa. (BRASIL, 2014b, p. 16).

A partir das informações sobre os elementos constituintes da CEBAS Educação, construiu-se Mapa de Processos e Resultados (MaPR) da CEBAS Educação (Figura 5), conforme delineado por Jannuzzi (2016), com a intenção de adensar a caracterização e de aprofundar o entendimento acerca do funcionamento dessa política pública educacional.

Para subsidiar a composição do MaPR da CEBAS Educação, foi preparado resumo sintético da Política de Certificação no modelo espiral, apresentado na Figura 4, uma representação inicial da Política de Certificação. As informações do modelo espiral foram extraídas da Lei nº. 12.101/2009 (BRASIL, 2009), do Decreto nº. 8.242/2014 (BRASIL, 2014a), da Portaria Normativa MEC nº. 15/2017 (BRASIL, 2017) e do Guia Prático (MEC, 2018). A descrição constante nos blocos Contexto Geral, Problema Geral e Demandas Sociais Específicas do Modelo Espiral também tomaram como base as informações de pesquisas acerca da dificuldade de acesso da população de baixa renda à educação (INEP, 2018, 2020a).

Figura 4 – Modelo Espiral do MaPR da CEBAS Educação.



Fonte: elaboração própria a partir de Jannuzzi, 2016.

Figura 5 - Mapa de Processos e Resultados (MaPR) da CEBAS Educação.
 Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil, 2009; Brasil, 2014b; Jannuzzi, 2016; Brasil, 2017; MEC, 2018.

RECURSOS	ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS	IMPACTOS
<p>Contexto de Operação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Público-alvo com dificuldade de acesso e permanência na educação. • Parceria entre governo federal e entidades educacionais filantrópicas. • Normas de regulamentação dos critérios de certificação. • Existência de estrutura burocrática de gestão da Política. • Equipe técnica qualificada e em quantidade suficiente. • Sistema informatizado de gestão dos processos de certificação. • Plataforma digital de transparência e comunicação. • Benefício tributário. 	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação da Política de Certificação junto à Sociedade e Entidades Beneficentes. • Busca ativa de Entidades Beneficentes interessadas na certificação. • Criação e manutenção de Registro de banco de dados com as informações das entidades beneficentes. • Contratação e manutenção de equipe técnica responsável pela realização do processo de certificação. • Treinamento da equipe técnica. • Edição de normativos infralegais de gestão administrativa da Política de Certificação. • Articulação com os demais ministérios envolvidos no processo de certificação. • Desenvolvimento e informatização de sistema de gestão dos processos de certificação. • Provisão de canais de comunicação e transparência. • Aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos de certificação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rede de Entidades Beneficentes registradas no MEC. • Oferta de bolsas de estudo na educação básica e superior. • Atendimento à demanda social por bolsas de estudo. • Corpo técnico treinado e em quantidade suficiente. • Normativos legais e infralegais atualizados. • Alinhamento da implementação da Política entre os ministérios executores. • Automação dos processos de certificação. • Incremento da confiabilidade dos procedimentos de certificação. • Banco de dados com informações atualizadas e fidedignas. • Canais de comunicação e transparência instituídos e acessíveis à sociedade. • Viabilidade de cruzamento de dados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidade dos estudos e acesso aos níveis mais elevados de escolarização/formação acadêmica. • Melhor condição de acesso ao mercado de trabalho. • Contribuição ao atingimento das metas de acesso à educação básica e superior estabelecidas pelo PNE. • Incremento da Rede de Entidades Filantrópicas com atuação na educação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupação de empregos, cargos, funções com boa remuneração pelos beneficiários. • Melhoria da situação social e econômica do beneficiário e de sua família. • Alcançe das metas de acesso à educação básica e superior previstas no PNE (2014–2024). • Fortalecimento da Rede de Entidades Educacionais Filantrópicas.
<p>Pressupostos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regularidade na certificação das entidades. • Efetivação da imunidade das entidades certificadas pela Receita Federal. • Capacidade do orçamento em absolver as isenções auferidas pelas entidades. 				

A LC nº. 187/2021, que passou a regulamentar a execução da CEBAS Educação, é originária do Projeto de Lei Complementar nº. 134, de 21/05/2019 (CD, 2019), apresentado pelo deputado federal Bibó Nunes, do Partido Social Liberal – PSL. Na justificativa do PLP nº. 134/2019 (CD, 2019), destaca-se o resgate do § 7º do art. 95 da CF/88 que prevê a possibilidade de imposição de restrição legislativa com condições para o gozo da imunidade. A partir dessa previsão constitucional, a justificativa menciona várias decisões judiciais, as quais consolidam entendimento no sentido de que as condições a serem atendidas pelas entidades filantrópicas, para usufruto da imunidade, devem ser previstas em Lei Complementar, e não em Lei Ordinária, à exemplo da Lei 12.101/2009 (BRASIL, 2009).

O argumento exposto no PLP n. 134/2019 (CD, 2019) coaduna-se com o Acórdão da ADI 4480/DF do plenário do Supremo Tribunal Federal (STF, 2020), que tornou inconstitucional parte da Lei nº. 12.101/2009 por entender que dispositivos contidos na referida legislação ordinária devem ser disciplinados por lei complementar (inconstitucionalidade formal), e que certos itens da lei contrariam a CF/88 (inconstitucionalidade material). Na decisão, o STF firmou entendimento que os dispositivos da Lei nº. 12.101/2009 (§1º, I e II; § 3º; § 4º, I e II; § 5º; 6º e 7º do art. 13), que versavam a respeito da exigência de oferta de bolsas de estudos pelas entidades filantrópicas em determinadas proporções, são formalmente inconstitucionais, haja vista que essa obrigação deve ser tratada no âmbito de Lei Complementar.

Isso porque as exigências estabelecidas nesses dispositivos não tratam de aspectos procedimentais, mas, sim, de condições para obtenção da certificação. Afinal, determinam a necessidade de concessão de bolsa de estudos e a forma como deverão proceder quanto à distribuição de bolsas de estudos, delimitando, inclusive, o percentual a ser ofertado (STF, 2020, p. 16).

Essa decisão, exarada pelo STF em março de 2020, atingiu diretamente o escopo da CEBAS Educação, uma vez que as entidades filantrópicas de ensino ficaram desincumbidas da oferta de bolsas de estudo, fato que compromete e inviabiliza o acesso à educação a estudantes de baixa renda por meio da parceria com instituições de ensino do setor privado. Isso pode explicar em parte a celeridade da tramitação e aprovação do PLP nº. 134/2019 (CD, 2019) no âmbito do Congresso Nacional e posterior sanção da LC nº. 187/2021 (BRASIL, 2021a), num contexto de pandemia.

No intuito de conferir uma visão geral das principais alterações e inovações impostas pela LC nº. 187/2021 à execução da CEBAS Educação, foi elaborado o Quadro 7.

Quadro 7 – Alterações/ inovações introduzidas pela LC nº. 187/2021 na CEBAS Educação.

Lei 12.101/2009	LC 187/2021	Alteração/Inovação
<p>Art. 2º. As entidades de que trata o art. 1º deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional.</p> <p>Art. 15. Para fins da certificação a que se refere esta Lei, o aluno a ser beneficiado será pré-selecionado pelo perfil socioeconômico e, cumulativamente, por outros critérios definidos pelo Ministério da Educação.</p>	<p>Art. 18 § 2º Para os fins desta Lei Complementar, o atendimento ao princípio da universalidade na área da educação pressupõe a seleção de bolsistas segundo o perfil socioeconômico, sem qualquer forma de discriminação, segregação ou diferenciação, vedada a utilização de critérios étnicos, religiosos, corporativos, políticos ou quaisquer outros que afrontem esse perfil, ressalvados os estabelecidos na legislação vigente, em especial na Lei nº. 12.711, de 29 de agosto de 2012.</p>	<p>Inclusão de discriminação positiva de reserva de vagas na educação superior para estudantes de escola pública, de baixa renda, autodeclarados pretos, pardos e indígenas, e com deficiência, em adequação à Lei nº. 12.711/2012.</p>
<p>Art. 2º As entidades de que trata o art. 1º deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional.</p>	<p>Art. 19 § 6º Atendidas as condições socioeconômicas referidas nos incisos I e II do § 1º do art. 19 desta Lei Complementar, as instituições poderão considerar como bolsistas os trabalhadores da própria instituição e os dependentes destes em decorrência de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, até o limite de 20% (vinte por cento) da proporção definida no caput e nos incisos I e II do § 1º deste artigo.</p>	<p>Estabelecimento de percentual de trabalhadores da própria entidade filantrópica certificada que pode ter acesso às bolsas de estudo, caso omissa na Lei nº. 12.101/2009 e respectivos regulamentos (Decreto nº. 8.242/2014 e Portaria Normativa nº. 15/2017).</p>
<p>Art. 3º A certificação ou sua renovação será concedida à entidade beneficente que demonstre, no exercício fiscal anterior ao do requerimento, observado o período mínimo de 12 (doze) meses de constituição da entidade, o cumprimento do disposto nas Seções I, II, III e IV deste Capítulo, de acordo com as respectivas áreas de atuação, e cumpra, cumulativamente, os seguintes requisitos: (Vide Lei nº. 13.650, de 2018)</p>	<p>Art. 35 - § 3º No caso em que a entidade atue em mais de uma das áreas a que se refere o art. 2º desta Lei Complementar, será dispensada a comprovação dos requisitos específicos exigidos para cada área não preponderante, desde que o valor total dos custos e das despesas nas áreas não preponderantes, cumulativamente:</p> <p>I - não supere 30% (trinta por cento) dos custos e das despesas totais da entidade;</p> <p>II - não ultrapasse o valor anual fixado, nos termos do regulamento, para as áreas não preponderantes.</p>	<p>Inovação com a possibilidade da entidade, que atua em mais de uma área, não precisar comprovar os requisitos exigidos pela LC nº. 187/2021.</p>
<p>Art. 13 - II - atender a padrões mínimos de qualidade, aferidos pelos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da</p>	<p>Art. 18 § 5º A cada 2 (dois) anos, será publicado levantamento dos resultados apresentados pelas instituições de ensino que oferecem educação básica certificadas na forma desta Lei Complementar, quanto</p>	<p>Estabelecimento de mecanismo objetivo de monitoramento da qualidade da educação (básica e superior) ofertada</p>

Educação; e (Incluído pela Lei nº. 12.868, de 2013)	às condições de oferta e de desempenho dos estudantes, com base no Censo Escolar da Educação Básica e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). § 6º A cada 3 (três) anos, será publicado levantamento dos resultados apresentados pelas instituições de ensino superior certificadas na forma desta Lei Complementar, em termos de avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes da educação superior, a partir dos dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).	pelas entidades filantrópicas certificadas pela CEBAS Educação.
Sem Previsão.	Art. 19 § 2º Para fins de concessão da bolsa de estudo integral, admite-se a majoração em até 20% (vinte por cento) do teto estabelecido, ao se considerar aspectos de natureza social do beneficiário, de sua família ou de ambos, quando consubstanciados em relatório comprobatório devidamente assinado por assistente social com registro no respectivo órgão de classe.	Inserção de dispositivo que possibilita a majoração da renda familiar de 1,5 salário-mínimo (bolsa integral) e de até 3 salários (bolsa parcial de 50%), com base em análise, devidamente fundamentada, de profissional da entidade filantrópica de ensino.
Art. 15 § 5º É vedado ao estudante acumular bolsas de estudo em entidades de educação certificadas na forma desta Lei. (Incluído pela Lei nº. 13.530, de 2017).	Art. 23 Parágrafo único. É permitido ao estudante acumular bolsas de estudo na educação profissional técnica de nível médio e ser contabilizado em ambas para fins de apuração das proporções exigidas nesta Seção.	Abertura da possibilidade de acumulação de bolsa de estudo, anteriormente proibida pela Política de Certificação.
Art. 13-C. Consideram-se alunos pagantes, para fins de aplicação das proporções previstas nos arts. 13, 13-A e 13-B, o total de alunos que não possuem bolsas de estudo integrais. (Incluído pela Lei nº. 12.868, de 2013)	Art. 24. Considera-se alunos pagantes, para fins de aplicação das proporções previstas nos arts. 20, 21, 22 e 23 desta Lei Complementar, o total de alunos matriculados, excluídos os beneficiados com bolsas de estudo integrais nos termos do inciso I do § 1º do art. 20 e com outras bolsas integrais concedidas pela entidade.	Reformulação do conceito de alunos pagantes com a dedução também de bolsas integrais ofertadas por iniciativa da própria entidade filantrópica, e que não fazem parte da CEBAS Educação, ou seja, que não se submetem às exigências da LC 187/2021, à exemplo cumprimento do perfil socioeconômico.
Art. 14 § 1º Os alunos beneficiários das bolsas de estudo de que trata esta Lei, ou seus pais ou responsáveis, quando for o	Art. 26. Os alunos beneficiários das bolsas de estudo de que trata esta Lei Complementar, ou seus pais ou responsáveis, quando for o caso,	Adequação à Lei Geral de Proteção de Dados

<p>caso, respondem legalmente pela veracidade e autenticidade das informações por eles prestadas. (Redação dada pela Lei nº. 13.530, de 2017)</p>	<p>respondem legalmente pela veracidade e pela autenticidade das informações por eles prestadas, e as informações prestadas pelas instituições de ensino superior (IES) acerca dos beneficiários em qualquer âmbito devem respeitar os limites estabelecidos pela Lei nº. 13.709, de 14 de agosto de 2018.</p>	<p>Pessoais (LGPD) - Lei nº. 13.709/2018.</p>
<p>Art. 22 Parágrafo único. Considera-se área de atuação preponderante aquela definida como atividade econômica principal no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda.</p>	<p>Art. 35 § 1º Consideram-se áreas de atuação preponderantes aquelas em que a entidade registre a maior parte de seus custos e despesas nas ações previstas em seus objetivos institucionais, conforme as normas brasileiras de contabilidade.</p>	<p>Opção pelo critério de custos e despesas das entidades para definição da área de atuação preponderante (saúde, educação ou assistência social).</p>
<p>Art. 21 § 4º O prazo de validade da certificação será de 1 (um) a 5 (cinco) anos, conforme critérios definidos em regulamento. (Redação dada pela Lei nº. 12.868, de 2013).</p>	<p>Art. 36. O prazo de validade da concessão da certificação será de 3 (três) anos, contado da data da publicação da decisão de deferimento no Diário Oficial da União, e seus efeitos retroagirão à data de protocolo do requerimento para fins tributários.</p>	<p>Estabelecimento de validade de 3 anos para todas as certificações concedidas, com efeitos retroativos à data do requerimento apresentado pela entidade.</p>
<p>Art. 4º § 1º Os requerimentos deverão ser analisados, de acordo com a ordem cronológica de seu protocolo, no prazo de até seis meses, salvo em caso de necessidade de diligência devidamente justificada, na forma do § 2º.</p>	<p>Art. 40 § 3º A entidade que apresentar requerimento de renovação de certificação com base nos requisitos de que trata o Capítulo II desta Lei Complementar, e desde que tenha usufruído de forma ininterrupta da imunidade de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal, por força do disposto no § 2º do art. 24 da Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009, poderá solicitar sua análise prioritária em relação a seus outros requerimentos de renovação pendentes na data de publicação desta Lei Complementar.</p>	<p>Inclusão de análise prioritária de processos de renovação, enquanto exceção à regra de ordem cronológica de apreciação dos requerimentos de certificação.</p> <p>Supressão do prazo de seis meses para análise dos requerimentos de certificação pelos órgãos públicos gestores da política (MEC, MS e MC).</p>
<p>Art. 14. Da decisão que indeferir o requerimento de concessão ou renovação ou que cancelar a certificação caberá recurso no prazo de trinta dias, contado da data de sua publicação.</p> <p>§ 4º Após o recebimento do recurso pelo Ministro de Estado, será aberto prazo de quinze dias, que suspenderá o prazo de sessenta dias previsto no § 1º, para manifestação, por meio eletrônico, da sociedade civil, não sendo admitidas manifestações</p>	<p>Sem previsão.</p>	<p>Exclusão de único mecanismo que resguardava a participação direta da sociedade civil nos processos de certificação da CEBAS Educação.</p>

encaminhadas sem a identificação do autor.		
--	--	--

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil, 2021a.

As alterações e inovações decorrentes da Lei Complementar nº. 187/2021 não modificaram o escopo da Política de Certificação enquanto ação pública promovida em parceria com o setor educacional privado para conferir acesso à educação (básica e superior) a estudantes de famílias de baixa renda. Aliás, grande parte da LC nº. 187/2021 espelhou-se na Lei 12.101/2009, tendo incorporado pontos centrais da lei ordinária, tais como: contraprestação das entidades por meio de bolsas e benefícios educacionais; perfil socioeconômico de um salário e meio e de três salários mínimos para acesso às bolsas de integrais e parciais, respectivamente (em que pese a possibilidade de majoração em até 20 por cento desses valores); controle da política por meio da “representação” de irregularidades; obrigação de fornecimento de informações ao INEP pelas entidades; coordenação da política pelos órgãos públicos de cada área (MEC, MS e MC); mecanismos de publicidade e transparência (placas indicativas da condição de certificada, manutenção de página eletrônica com informações sobre as entidades certificadas).

2.2 – Apontamentos dos relatórios de fiscalização dos órgãos de controle.

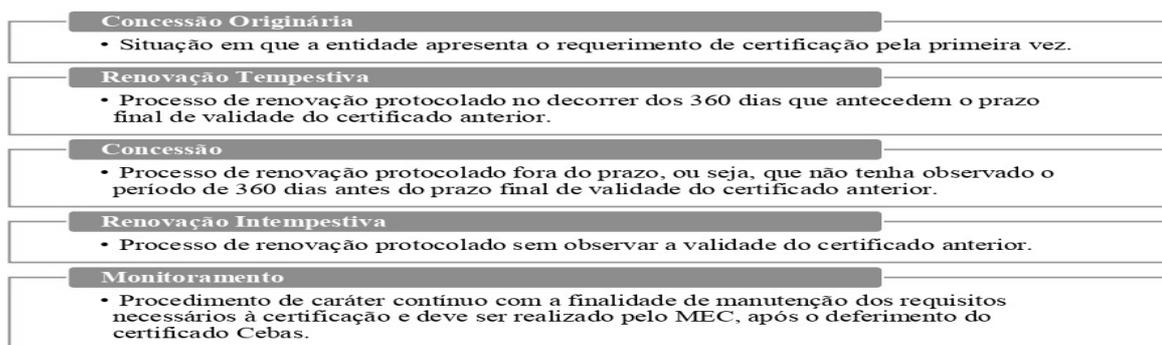
No intuito de aprofundar a compreensão a respeito da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS Educação), foram analisadas e sistematizadas as informações contidas nos trabalhos recentes de fiscalização empreendidos pela Controladoria – Geral da União (CGU, 2019) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2018) em face da Política de Certificação. Procedeu-se ao exame do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, o qual serviu de base para o Acórdão nº. 822/2018 – Plenário TCU, e do Relatório de Avaliação da CEBAS Educação elaborado pela CGU – divulgado em 2019.

Esses dois trabalhos são os mais recentes, e trazem em seu bojo dados e informações de auditorias anteriores nas quais a CEBAS Educação foi abordada, a exemplo do Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº. 201504883 (CGU, 2015), e do Relatório de Levantamento de Auditoria (TC 018.259/2013-8) (TCU, 2014). Ou seja, além de serem documentos atuais, os relatórios analisados neste estudo cumulam informações de outras auditorias e aprofundam apreciação sobre a CEBAS Educação.

O Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU, 2018) é resultado de fiscalização que teve por finalidade analisar os procedimentos para concessão, renovação e supervisão da CEBAS Educação, considerando que essa certificação é “um dos principais requisitos para que as entidades façam jus ao benefício previsto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1998” (TCU, 2018, p. 1). O Relatório menciona duas razões para a realização da auditoria na CEBAS Educação: 1) relevante impacto dos gastos tributários na gestão fiscal (estimativa de gasto de R\$ 4,5 bilhões no exercício de 2017 com a CEBAS Educação); e 2) necessidade de verificar o atendimento das condições legais e das contrapartidas.

A auditoria concentrou o foco da análise nas etapas da certificação sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC (CGCEBAS/SERES/MEC). De acordo com o documento do TCU, os principais fluxos do processo de certificação são: concessão/renovação, monitoramento, supervisão e comunicação. A auditoria se ateve aos fluxos de concessão/renovação e monitoramento – descritos na Figura 6.

Figura 6 – Fluxos de Concessão, Renovação e Monitoramento da CEBAS Educação.



Fonte: Extraído de TCU, 2018.

Para o cumprimento dos objetivos da auditoria e com o intuito de dimensionar se os recursos estão sendo usados conforme a legislação, foram elaboradas quatro questões orientadoras.

- A Certificação (Cebas) é concedida apenas a entidades que atendem aos requisitos legais exigidos?
- A Certificação (Cebas) é renovada apenas a entidades que atendem aos requisitos legais exigidos?

- A certificação é mantida apenas para entidades que mantêm o atendimento aos requisitos legais?
- A imunidade tributária do art. 195, § 7º é usufruída apenas por entidades que atendem aos requisitos legais exigidos? (TCU, 2018, p. 6).

A fiscalização registrou limitações por conta da recusa da Receita Federal do Brasil (RFB) em indicar quais entidades gozavam do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/88, sob a justificativa de sigilo fiscal, que impede o repasse de dados fiscais individualizados dos contribuintes. Isso impediu responder a seguinte questão da auditoria: A imunidade tributária do art. 195, § 7º é usufruída apenas por entidades que atendem aos requisitos legais exigidos?

A partir das informações constantes no Relatório de Auditoria do TCU e das determinações do Acórdão nº. 822/2018 – Plenário, procedeu-se à estruturação do Quadro 8 com os resultados do trabalho de fiscalização e respectivas determinações ao MEC.

Quadro 8 – Síntese da auditoria do TCU na CEBAS Educação.

ACHADOS	SITUAÇÃO ENCONTRADA	DETERMINAÇÕES DO ACORDÃO Nº. 822/2018 – TCU – Plenário
I – Atraso na análise dos requerimentos de concessão e renovação da Cebas, com potencial prejuízo à arrecadação.	A análise e decisão sobre os requerimentos de renovação tempestiva leva em média 58 meses, prazo muito superior aos 6 meses previstos pelo Decreto nº. 8.242/2014. Durante esse período, a entidade continua com certificação ativa e gozando do benefício da imunidade, mesmo que a decisão, ao final do processo, seja o indeferimento da renovação.	9.1.1. presente, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação que indique, detalhadamente, as medidas a serem adotadas e os respectivos prazos de implementação para que os processos de concessão e renovação da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (Cebas-Educação) sejam analisados tempestivamente, nos termos do art. 4º, § 1º, do Decreto 8.242/2014.
II - Os mecanismos e ferramentas de controle utilizados durante as análises dos processos de concessão e renovação da Cebas são insuficientes para garantir a veracidade das informações e o cumprimento dos requisitos dispostos na Lei 12.101/2009 e no Decreto 8.242/2014.	A Política de Certificação (Cebas Educação) não dispõe de procedimentos e mecanismos que permitam fazer cruzamento de dados para assegurar a veracidade das informações declaradas pelas entidades filantrópicas. Não existe sistema informatizado de gestão da Certificação. Não há banco de dados estruturado com as informações, quantitativas e qualitativas, dos bolsistas.	9.1.2. informe, quadrimestralmente, acerca do estágio de desenvolvimento dos módulos do Sistema de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (SisCebas) destinados a receber, de forma estruturada, as informações quantitativas e qualitativas referentes à oferta de bolsas de estudo concedidas pelas entidades, até que tais módulos se encontrem completamente implementados.
III – Ausência de prestação de contas anual por grande parte das entidades detentoras da	Não cumprimento do art. 36 do Decreto nº. 8.242/2014 que estabelece que as entidades certificadas devem apresentar relatórios anuais com informações sobre o preenchimento de bolsas de	9.1.3. presente, até 30/6/2018, o resultado consolidado da entrega, pelas entidades que tiveram Cebas-Educação válida em 2017, dos Relatórios Anuais de Monitoramento previstos no art. 57 da

certificação Cebas na área da educação, em desacordo com o art. 36 do Decreto 8.242/2014.	estudo e o atendimento às metas previstas no plano de atendimento apresentado ao órgão certificador. O MEC não procedeu à notificação e cobrança desses relatórios juntos às entidades filantrópicas. Em 2017, MEC publicou a Portaria Normativa nº. 15, de 11/8/2017, que em seu art. 57 regulamenta a apresentação do Relatório Anual pelas entidades certificadas.	Portaria Normativa MEC/GM 15/2017, que disciplinou o art. 36 do Decreto 8.242/2014, com detalhamento das medidas adotadas em relação às entidades inadimplentes ou que tenham apresentado o relatório sem as informações exigidas, à luz das disposições contidas no § 3º do art. 3º do Decreto 8.242/2014, que preveem o cancelamento da certificação, a qualquer tempo, das entidades que não cumpram as exigências estabelecidas.
IV – Inexistência de monitoramento referente às entidades que possuem Cebas.	Existe o desenho do fluxo de monitoramento, como etapa do processo de Certificação, mas as atividades estão pendentes de implementação. MEC relata que a implementação do monitoramento depende da conclusão de módulo específico no Sistema Informatizado (SisCEBAS 3.0), que está sendo criado para gerir a Certificação.	9.1.4. presente, no prazo de 90 (noventa dias), plano de ação para o monitoramento das entidades detentoras da Cebas-Educação, destacando, além dos prazos estimados para a consecução das tarefas, a metodologia a ser utilizada para a verificação do atendimento, pelas entidades, aos critérios socioeconômicos exigidos para a concessão de bolsas de estudo.
V – Indícios de oferta de bolsas em desacordo com as condições exigidas pela Lei 12.101/2009.	Na ausência de banco de dados estruturado sobre os bolsistas no âmbito do MEC, a fiscalização do TCU solicitou informações a 91 entidades sobre bolsistas, bolsas ofertadas e critérios de seleção dos bolsistas. A partir do cruzamento de dados das informações fornecidas pelas entidades, chegou-se aos seguintes indícios: oferta de bolsas em quantidades inferiores ao exigido pela legislação; bolsas que não atendem aos critérios estabelecidos na legislação; inconsistências nas informações apresentadas.	9.1.5. instaure processos de supervisão para as entidades nas quais foram identificados, por este Tribunal, indícios de concessão/renovação de bolsa de estudo em desacordo com os requisitos legais exigidos e informe ao Tribunal, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, acerca de seus resultados;

Fonte: Elaboração própria a partir de TCU, 2018.

Diante dos achados e situações sistematizados no quadro-síntese acima, a auditoria demonstra uma série de percalços na implementação da CEBAS Educação. Os problemas dizem respeito a questões de gestão interna da política, tais como: atraso na análise e decisão sobre os pedidos de certificação; inexistência de mecanismos (procedimentos, sistema) que permitam validar as informações prestadas pelas entidades durante o processo de certificação; descumprimento pelas entidades e ausência de cobrança do MEC da exigência de prestação de contas anual; e a não implementação do fluxo de monitoramento.

O único problema que não está vinculado diretamente às questões internas de gestão refere-se aos indícios de oferta de bolsas pelas entidades filantrópicas em desacordo com o previsto pela Lei nº. 12.101/2009. Entretanto, as dificuldades internas podem contribuir, mesmo que indiretamente, com tal desvio na contraprestação pelas instituições de ensino certificadas,

uma vez que estas percebem que não há cobrança de tal obrigação pelo poder público, nem punição àquelas que a infringem – visto que a irregularidade é muito difícil de ser identificada. Ou seja, o contexto atual de gestão da Política de Certificação incentiva o “efeito carona”, no qual entidades que não conferem a quantidade mínima de bolsas gozam do mesmo benefício tributário daquelas que cumprem integralmente tal exigência de contrapartida. Entende-se por “efeito carona” a atitude de indivíduos de, ao perseguirem seus interesses, beneficiarem-se de bens públicos disponíveis sem a necessária contribuição com a manutenção desses, conforme conceituado por Esteban e Ray (2001), a partir do trabalho de Olson (1965).

As recomendações do TCU vão ao encontro de sanar tais problemas internos de gestão da Política de Certificação. O órgão de controle recomendou ao MEC a elaboração e apresentação de plano de ação com medidas para ajuste do prazo de análise dos processos de certificação aos 180 dias previstos pelo Decreto nº. 8.242/2014 (BRASIL, 2014a). Isso impediria a utilização irregular, por longos períodos, do benefício da imunidade nos casos de renovação tempestiva, situação em que há continuidade do usufruto da imunidade durante o transcurso do processo administrativo de renovação, mesmo que o resultado do processo seja o indeferimento do requerimento de certificação. O Tribunal requereu a prestação de informações periódicas a respeito do desenvolvimento do SisCEBAS), que será responsável por manter e gerir as informações estruturadas sobre bolsas, entidades, processos de certificação, fluxos de monitoramento e supervisão. Outra recomendação diz respeito à apresentação do resultado consolidado da prestação de contas das entidades filantrópicas com em 2017. Essa orientação está vinculada à efetivação do fluxo de monitoramento da CEBAS Educação. Há ainda determinação do TCU de apresentação de plano de ação para o monitoramento das entidades certificadas pelo MEC. Por fim, o Tribunal recomenda a instauração de processo de supervisão em face das entidades que apresentaram indícios de irregularidade na auditoria realizada.

A CGU, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, levou a cabo avaliação da CEBAS Educação, considerando três motivos para consecução desse trabalho de fiscalização: 1) materialidade – estimativa da RFB de renúncia de R\$ 6,7 bilhões em 2019; 2) relevância – ação importante de inclusão social por meio da concessão de bolsas a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica; 3) criticidade – natureza descentralizada de implementação da política por meio de entidades filantrópicas de difícil controle. A partir dos motivos relatados acima, a CGU traçou o objetivo do trabalho de fiscalização e as questões que guiaram a avaliação da Política de Certificação (CEBAS Educação).

O objetivo geral deste trabalho consistiu em avaliar a conformidade da política CEBAS Educação, com foco na atuação das entidades certificadas, e a eficácia da política pública, no que tange aos resultados observados. Nesse sentido, a fim de orientar as análises, foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1. A renúncia de receitas decorrente da certificação de entidades beneficentes da área de educação é destinada exclusivamente ao financiamento da política pública, sem desvios de finalidade?

Questão 2. As bolsas de estudo CEBAS estão sendo efetivamente ofertadas, alcançando os alunos de maior vulnerabilidade socioeconômica?

Questão 3. As entidades beneficentes de assistência social da área de educação atendem às suas obrigações legais de transparência?

Questão 4. Os resultados verificados com a certificação de entidades beneficentes de assistência social da área de educação são condizentes com os objetivos da política pública? (CGU, 2019, p. 8, grifo meu).

A Controladoria sistematizou as informações obtidas pelo trabalho de fiscalização em quatro eixos, foram eles: renúncia tributária, efetiva oferta de bolsas, transparência e resultados da política pública. Em cada um desses eixos, encontram-se os itens avaliados, situação encontrada e as recomendações do órgão de controle – conforme detalhado no Quadro 9.

Quadro 9 - Relatório de Avaliação nº. 201801655 – CGU.

	ITENS AVALIADOS	SITUAÇÃO ENCONTRADA	RECOMENDAÇÕES
1. RENÚNCIA TRIBUTÁRIA	1.1. Entidades certificadas com filiais cuja atividade econômica principal não é relacionada às de educação, de saúde ou de assistência social e possível usufruto ilegítimo da renúncia tributária.	Texto legal da Política possibilita que o benefício da isenção alcance atividades econômicas comerciais, desempenhadas por filiais das entidades filantrópicas certificadas, alheias às áreas de saúde, educação e assistência social. Isso majora o custo da política e beneficia atividades econômicas, o que vai de encontro aos princípios da CF/88 da livre concorrência e da igualdade tributária.	Reavaliar o desenho da CEBAS Educação e a abrangência da renúncia de receitas, com o fim de: adequar o retorno social exigido das entidades certificadas, tornando-o compatível com os benefícios auferidos e com os patamares encontrados no mercado, e, dessa forma, eliminar os desperdícios estimados neste Relatório de Avaliação.
	1.2. Certificação ativa de entidade empresária e transferência de empregados a entidade certificada – possível contratação por entidade interposta.	Foi identificada a utilização de entidade certificada para a admissão de funcionários de entidade empresária (com fins lucrativos), com a finalidade de usufruto da isenção às contribuições para a seguridade social sobre a folha salarial desses empregados.	Reavaliar o desenho da CEBAS Educação e a abrangência da renúncia de receitas, com o fim de: adequar o retorno social exigido das entidades certificadas, tornando-o compatível com os benefícios auferidos e com os patamares encontrados no mercado, e, dessa forma, eliminar os desperdícios estimados neste Relatório de Avaliação.
	1.3. Ausência de atuação da RFB sobre a verificação do cumprimento dos requisitos de isenção, quando da concessão do benefício tributário	Verificou-se que a RFB não tem atuação no processo de fiscalização das isenções concedidas às entidades filantrópicas, o que dificulta a identificação, controle e punição	Sem recomendação.

		das entidades que se utilizam de forma ilegal do benefício tributário.	
	1.4. Sigilo fiscal das renúncias tributárias e limitações à supervisão e à auditoria	Atribuição de sigilo às informações particularizadas de beneficiários e de renúncias e valores renunciados, com publicização de dados agregados pelos órgãos fazendários. Assim, a negativa de repasse dos dados fiscais à CGU impediu análises específicas, à exemplo do custo por bolsista em cada entidade certificada.	Sem recomendação.
2. EFETIVA OFERTA DE BOLSA	2.1. Perfil das entidades certificadas e estimativas da quantidade de bolsas CEBAS e de alunos matriculados – elevada participação de entidades de grande porte.	Apenas 10% das entidades certificadas com atuação na educação superior ofertam mais da metade das vagas existentes. E 40% das entidades que cobram mensalidades são responsáveis por 87% das matrículas. 10 entidades concentram 31%. Assim, demonstra-se que a política foi capturada por entidades de grande porte com atuação na educação superior e que cobram mensalidade.	Estabelecer rotina periódica de obtenção de dados de bolsistas CEBAS, correlacionados com os do CENSO e do CENSUP, ou articular-se com o INEP para inserir essas informações nas próximas edições do CENSO e do CENSUP, da mesma forma como é feito sobre os bolsistas do PROUNI, do FIES e do PARFOR. Implementar rotina de monitoramento baseada em riscos – com contratualização específica para as entidades de maior volume de vagas ou de receita operacional – com o fim de dar maior garantia ao cumprimento dos requisitos de certificação CEBAS.
	2.2. Diferenças entre a quantidade de alunos computada nos processos de certificação e a quantidade computada no CENSO e no CENSUP, com provável redução irregular da oferta de bolsas e potencial prejuízo de R\$ 761 milhões por ano	Encontrou-se discrepância entre a quantidade de alunos declarados pelas entidades com atuação na educação superior e as informações do Censup (INEP), o que equivaleria a 30.075 bolsas possivelmente não ofertadas, com prejuízo potencial de R\$ 761.257.181,90 por ano.	Estabelecer rotina periódica de obtenção de dados de bolsistas CEBAS, correlacionados com os do CENSO e do CENSUP, ou articular-se com o INEP para inserir essas informações nas próximas edições do CENSO e do CENSUP, da mesma forma como é feito sobre os bolsistas do PROUNI, do FIES e do PARFOR. Implementar rotina de monitoramento baseada em riscos – com contratualização específica para as entidades de maior volume de vagas ou de receita operacional – com o fim de dar maior garantia ao cumprimento dos requisitos de certificação CEBAS. Estabelecer política de tratamento da diferença observada entre os dados administrativos e os dados do CENSO e do CENSUP dos

			próximos anos, com o objetivo de mitigar a estimativa de prejuízo potencial estimado em R\$ 761 milhões por ano.
	2.3. Ausência de controle sobre a efetiva oferta de bolsas de estudos pelas entidades beneficentes.	Somente com a Portaria Normativa nº 15/2017 que o MEC definiu prazo e forma para entrega do Relatório Anual pelas entidades filantrópicas, previsto no Decreto nº. 8.242/2014. Entretanto, as informações ainda não estão sendo coletadas porque o módulo de monitoramento do Sistema Informatizado SisCEBAS está em desenvolvimento.	Implementar rotina de monitoramento baseada em riscos – com contratualização específica para as entidades de maior volume de vagas ou de receita operacional – com o fim de dar maior garantia ao cumprimento dos requisitos de certificação CEBAS. Concluir o módulo de monitoramento do sistema informatizado SisCEBAS e iniciar rotina de cruzamentos de dados.
3. TRANSPARENCIA	3.1. Não há participação do MEC na divulgação ou na seleção de bolsistas CEBAS, incorrendo em riscos de desvios na política pública.	Não há ingerência do MEC na seleção dos bolsistas CEBAS, diferente do que ocorre no FIES e no PROUNI, cuja pré-seleção é realizada pelo MEC e recebe ampla transparência via internet. Assim, Constata-se haver consideráveis riscos de desvios na Política de Certificação, tais como: não oferta de bolsas e direcionamento das bolsas para fins diversos aos do interesse público.	Apropriar-se do processo de pré-seleção de bolsistas CEBAS de educação superior, em consonância com o § 4º do art. 15 da Lei 12.101/2009, incluindo-a, se conveniente e oportuno, junto à seleção de bolsistas do PROUNI, da mesma forma como é feito com a seleção de bolsistas do PROIES. Articular-se com Estados e Municípios com o fim de descentralizar o processo de divulgação e de seleção de bolsistas CEBAS no âmbito do ensino básico, sob a orientação do MEC, com base no dever de atuação prioritária desses entes, conforme disposto nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.
	3.2. As medidas implementadas pelo MEC não garantem que as entidades certificadas realizem transparência obrigatória sobre a sua condição de entidade beneficente de assistência social.	Em que pese a previsão do art. nº. 41 da Lei nº. 12.101/09 e do art. 67 da Portaria Normativa nº. 15/2017, bem como da orientação presente no Guia “O que é o CEBAS Educação?”, a respeito da manutenção pelas entidades certificadas, em local visível ao público, de placa indicativa contendo informações sobre a sua condição de beneficente, 57,8% das entidades visitadas pela CGU não cumpria tal determinação.	Articular-se com Estados e Municípios com o fim de descentralizar o processo de divulgação e de seleção de bolsistas CEBAS no âmbito do ensino básico, sob a orientação do MEC, com base no dever de atuação prioritária desses entes, conforme disposto nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.
4. RESULTAD	4.1. Elevado custo da CEBAS Educação, em comparação ao mercado e a outras políticas públicas, com desperdício estimado superior a R\$ 3 bilhões ao ano.	Custo da Bolsa CEBAS (25.311,96) é maior do que os cenários comparativos de retorno: Universidades Federais – 2017 (R\$ 18.878,26); FIES – 2016 (R\$13.775,00); Investimento	Reavaliar o desenho da CEBAS Educação e a abrangência da renúncia de receitas, com o fim de: adequar o retorno social das entidades certificadas, tornando-o

	<p>público direto por estudante – 2015 (R\$ 7.273, 40); PROUNI – 2015 (R\$ 5.565,55); e FUNDEB – 2015 (R\$ 2.545,31).</p> <p>Causas do alto custo da Política: entidades certificadas pelo MEC que desenvolve atividades de saúde e de assistência social; usufruto do benefício para atividades alheias as da política; possibilidade de alocação de empregados de outras empresas não filantrópicas; fato de não haver correspondência entre o valor das bolsas ofertadas e o valor da isenção.</p>	<p>compatível com os benefícios auferidos e com os patamares encontrados no mercado, e, dessa forma, eliminar os desperdícios.</p> <p>Apropriar-se do processo de pré-seleção de bolsistas CEBAS de educação superior, em consonância com o § 4º do art. 15 da Lei 12.101/2009, incluindo-a, se conveniente e oportuno, junto à seleção de bolsistas do PROUNI, da mesma forma como é feito com a seleção de bolsistas do PROIES.</p>
4.2. Não há coordenação entre o planejamento e a seleção de bolsistas das políticas de financiamento público da educação privada	<p>Convergência entre CEBAS Educação, PROUNI, PROIES, políticas públicas de financiamento da educação privada por meio de renúncias de receitas e oferta de bolsas, o que deveria possibilitar a coordenação do planejamento e seleção de bolsistas de forma unificada, com a instituição de mecanismos de direcionamento das vagas a áreas ou a cursos prioritários.</p>	<p>Reavaliar o conjunto de políticas de financiamento público de vagas em instituições privadas de educação superior, em especial o PROUNI, o PROIES e a CEBAS Educação, no mínimo quanto ao planejamento da oferta de vagas e à seleção de bolsistas, visando a melhorar a coordenação institucional.</p>
4.3. Ausência de avaliação periódica dos resultados da política pública CEBAS, isolada ou coordenada às demais políticas de financiamento público à educação privada	<p>Verificou-se que a avaliação periódica feita pelo MEC compreende apenas a produção de decisões pela CGCEBAS – eficiência da repartição que analisa os processos de certificação –, e não a eficácia ou efetividade da política pública. Portanto, constata-se a ausência de definição de objetivos, indicadores e metas de forma a possibilitar a avaliação dos resultados alcançados pela CEBAS, e de uma avaliação integrada das políticas de financiamento ao ensino superior privado por meio da oferta de bolsas e da renúncia de receitas.</p>	<p>Reavaliar o conjunto de políticas de financiamento público de vagas em instituições privadas de educação superior, em especial o PROUNI, o PROIES e a CEBAS Educação, no mínimo quanto ao planejamento da oferta de vagas e à seleção de bolsistas, visando a melhorar a coordenação institucional.</p>
4.4. Distribuição geográfica da renúncia tributária em favor das regiões de maior renda per capita e menor desigualdade de renda	<p>As regiões com maior desigualdade de renda e menor renda per capita são também as que menos recebem renúncia CEBAS per capita. Possíveis motivos da distribuição regional encontrada: maior capacidade de organização do terceiro setor nas regiões mais abastadas (sul, sudeste e centro-oeste), e maior concentração urbana que tem essas regiões.</p>	<p>Propor alternativas para fomentar a certificação de entidades nas regiões mais necessitadas ou complementar o investimento nessas regiões por meio de outras políticas similares, tais como o PROUNI e o PROIES.</p>

Fonte: elaboração própria a partir de CGU, 2019.

No eixo ‘Renúncias Tributárias’, foram encontradas as seguintes situações: possibilidade de benefício tributário alcançar atividades econômicas desenvolvidas por filiais das entidades filantrópicas certificadas; uso de entidade certificada para contratação de funcionários de entidade empresarial (com fins lucrativos); inexistência de atuação da RFB na verificação do cumprimento das condições necessárias para o usufruto da imunidade; imposição de sigilo fiscal aos dados das renúncias tributárias – fato que limita trabalhos de supervisão e auditoria. Para enfrentar esses problemas, a CGU recomendou rever o desenho da abrangência da renúncia para fazer com que o retorno social seja compatível com o benefício tributário auferido pelas entidades filantrópicas.

Apesar da CGU não ter atribuído diretamente recomendações aos desafios postos à atuação da RFB, o relatório de auditoria é explícito ao expor a necessidade desta participar da fiscalização da concessão da certificação para coibir destinação irregular do benefício tributário a entidades não filantrópicas e sem atuação nas áreas da Política (educação, saúde e assistência social), o que poderia ser definido em normatização da própria RFB, tomando como referência a Solução de Consulta nº. 524, de 4/12/2017.

Cita-se, por exemplo, a expedição da Solução de Consulta COSIT nº. 524/2017, a qual definiu que a participação societária de instituição imune em sociedade empresária afasta a imunidade do IRPJ, por representar recursos desviados da manutenção e desenvolvimento de seu objeto social. Essa medida, no âmbito da imunidade de entidades filantrópicas, impede o uso da imunidade para beneficiar atividades comerciais (CGU, 2019, p. 18).

O Relatório ressalta ainda que o sigilo das informações fiscais da CEBAS Educação traz empecilhos ao controle e à avaliação da correta destinação do gasto tributário, fato que ocorreu com a auditoria da CGU, e impediu, por exemplo, o cálculo do custo por bolsista em cada entidade educacional filantrópica.

Diante do exposto, constata-se que o processo de certificação e de isenção da CEBAS permite que o gasto tributário seja destinado a fins privados, sem que exista um controle eficaz sobre a concessão da isenção (CGU, 2019, p. 12).

Quanto à “Efetiva Oferta de Bolsas”, foram identificadas as seguintes situações: as entidades de grande porte com atuação na educação superior, e que cobram mensalidade, são as que mais ofertam bolsas; discrepância no quantitativo de alunos declarados pelas entidades de educação superior em relação aos dados do Censo da Educação Superior, o que resulta em número menor de bolsas ofertadas; inexistência de controle do quantitativo efetivo de bolsas

disponibilizadas, porque o recurso tecnológico (SisCEBAS), responsável pela coleta das informações de monitoramento, ainda está em desenvolvimento pelo MEC.

Para fazer frente aos problemas registrados na oferta de bolsas, o órgão de controle recomenda o seguinte ao MEC: articular-se com o INEP para inserir a coleta de informações sobre bolsistas CEBAS nos Censos (Censo Escolar e Censo da Educação Superior), à exemplo do PROUNI, FIES e PARFOR; implementar monitoramento baseado em riscos, com contratualização específica para entidades com maiores volumes de vagas e receita; concluir módulo de monitoramento do SisCEBAS e implementar cruzamento de dados.

No eixo “Transparência”, a auditoria identificou que a maioria das entidades filantrópicas fiscalizadas não mantinha placa indicativa da condição de certificada pela CEBAS Educação. Assim, a CGU sugeriu articulação do MEC com estados e municípios para descentralizar os procedimentos de divulgação e de seleção dos bolsistas.

No que tange aos “Resultados da Política Pública”, o relatório menciona estas situações: alto custo das bolsas concedidas pela CEBAS Educação; inexistência de planejamento e seleção de bolsistas de forma unificada entre as políticas de financiamento público da educação privada geridas pelo MEC (PROUNI e Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior – PROIES); ausência de definição de objetivos, indicadores e metas, o que dificulta a avaliação da CEBAS Educação; a renúncia tributária está concentrada em entidades de regiões do país de maior renda per capita e menor desigualdade social.

Para dirimir essas dificuldades encontradas nos resultados da Política de Certificação, a CGU propôs a revisão do desenho da política no sentido de tornar seu custo compatível com os patamares encontrados no mercado e de eliminar os desperdícios apontados na auditoria. Foi sugerida também a apropriação do processo de pré-seleção de bolsistas CEBAS Educação pelo MEC, integrando-o ao sistema de seleção do PROUNI e PROIES, bem como a melhoria da coordenação institucional dessas três políticas educacionais. Por fim, a Controladoria sugeriu que o MEC crie alternativas para fomentar a certificação de entidades nas regiões do país que concentram maior quantitativo de pessoas em situação de vulnerabilidade, ou complementa a oferta de bolsas de estudos por meio de outras ações como PROUNI e PROIES.

2.3 – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP: relatório de avaliação da CEBAS Educação.

O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP é órgão de natureza consultiva, instituído pelo Decreto nº. 9.834, de 12/06/2019, cuja finalidade é monitorar e avaliar as políticas públicas financiadas por gastos diretos ou subsídios da União. O art. 2º dispõe sobre as competências institucionais do CMAP.

Art. 2º Compete ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas:

I - aprovar critérios para a seleção de políticas públicas financiadas pela União a serem avaliadas, observados os aspectos de materialidade, criticidade e relevância, dentre outros;

II - aprovar:

a) a lista anual de políticas públicas a serem avaliadas e suas alterações, que será elaborada segundo os critérios de que trata o inciso I do caput; e

b) o cronograma de avaliação;

III - comunicar aos Ministros de Estado dos órgãos de que trata o art. 3º e ao Comitê Interministerial de Governança, instituído pelo Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017, a relação de políticas públicas financiadas pela União que serão objeto de avaliação e o resultado das avaliações e das recomendações;

IV - encaminhar aos Ministros de Estado dos órgãos que integram o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, quando couber, propostas de alteração das políticas públicas avaliadas;

V - instituir mecanismos de transparência que permitam a disseminação das atividades e dos processos do Conselho, com ampla divulgação das avaliações e das recomendações, inclusive em sítios eletrônicos; e

VI - editar os atos necessários ao exercício de suas competências. (BRASIL, 2019, p. 3)

De acordo com o § 4º do art. 5º do Decreto nº. 9.834/2019 (BRASIL, 2019), os órgãos responsáveis pelas políticas públicas selecionadas para avaliação devem fornecer aos comitês do CMAP informações para a consecução das atribuições do conselho. No Caso da Política de Certificação, o MEC é órgão que deve prestar as informações ao CMAP sobre a CEBAS Educação.

Quadro 10 - Órgãos Gestores e Corresponsáveis pelas Políticas Públicas Financiadas por Benefícios de Natureza Tributária.

Política	Tributo	Legislação	Órgão Gestor	Corresponsável
Certificação de Entidades beneficentes de assistência social na Área da Educação (CEBAS Educação).	Contribuição para a Previdência Social.	Constituição de 1988 (art. 195, § 7º); Lei nº. 12.101, de 2009; e Decreto nº. 8.242, de 2014.	Ministério da Educação.	Ministério da Economia.

Fonte: Elaboração própria a partir de CMAP, 2020.

Assim, a CEBAS Educação entrou no rol de políticas avaliadas pelo CMAP, com o propósito de prover diagnóstico executivo da política. O CMAP ressalta que os trabalhos recentes de fiscalização da CEBAS Educação empreendidos pelos órgãos de controle (TCU, 2018; CGU, 2019), incluindo os abordados nesta dissertação, são levados em consideração para aprofundar a análise da CEBAS. O relatório de avaliação faz uma descrição geral da Política de Certificação, colocando-a enquanto política pública de financiamento à educação em instituições privadas de ensino por meio da concessão de bolsas a estudantes de baixa renda em contrapartida à imunidade auferida pelas entidades filantrópicas certificadas, bem como detalha os principais atores e dimensões da CEBAS Educação.

Figura 7 – Principais atores e dimensões da CEBAS Educação.

Ator envolvido (stakeholders)	Dimensões da política pública						
	Financeira	Processo	Produto	Cliente	Resultado	Transparência	Desempenho
SERES/MEC	Custo administrativo	Processo de certificação	Certificação de entidades	Entid. Benef. Assist. Social	Expansão de vagas	Visão Pública	EFICIÊNCIA
Entid. Benef. Assist. Social	Renúncia Tributária	Seleção de alunos	Concessão de Bolsas	Aluno bolsista	Aumento da escolaridade	Relat. Ativid. e Dem. Contáb.	EFICÁCIA
Aluno bolsista	Bolsa	Estudo	Aprendizado	Sociedade	Desenvolvim. local/reg./nac.	Sigilo	EFETIVIDADE

Fonte: Extraída de CMAP, 2020, p. 11.

Para além dos atores diretamente envolvidos, conforme Figura 7, existem outros atores envolvidos na política: a Receita Federal, as associações e fóruns representativos das instituições filantrópicas de educação, dos estudantes e da sociedade civil.

O documento do CMAP procede ao diagnóstico do problema social que justifica a existência da CEBAS Educação. Segundo o relatório, o problema a ser enfrentado pela política é a “dificuldade de acesso à educação por pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica” (CMAP, 2020, p. 15), sendo que ao problema identificado vinculam-se estas duas causas: insuficiência de oferta de vagas pela rede pública de ensino e limitação socioeconômica das famílias de baixa renda em arcar com o pagamento por vagas em instituições privadas de ensino.

A partir da análise dos problemas, causas e consequências que envolvem a CEBAS Educação, o Conselho elaborou árvore de problemas dessa política, incluindo também outras políticas educacionais que visam facilitar o acesso à educação de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, tais como PROUNI, PROIES e FIES. O relatório ressalta que “Diante do exposto, o problema que a política pública visa a interferir – desigualdades sociais e de renda – permanece, o que justifica a manutenção de ações estatais no sentido de solucioná-lo ou reduzi-lo” (CMAP, 2020, p. 16).

O documento salienta que o PNE 2014-2024 elegeu a expansão de vagas como estratégia para superar a dificuldade de acesso por meio do estabelecimento de metas de aumento de matrícula. “Em vista disso, a CEBAS Educação, junto com outras políticas de financiamento de vagas, contribui com o alcance das metas estabelecidas nesse Plano” (CMAP, 2020, p. 16). O relatório trata do desenho da CEBAS Educação, momento no qual reafirma o entendimento de que a Política de Certificação “consiste em política de financiamento à educação em instituições privadas de ensino” (CMAP, 2020, p. 16). O documento também apresenta modelo lógico e teoria do programa da CEBAS Educação, de acordo com Figura 8.

Figura 8 – Modelo lógico e teoria do programa da CEBAS Educação.



Fonte: Extraída de CMAP, 2020, p. 17.

Com base no modelo lógico e na teoria do programa da CEBAS Educação, o CMAP delimitou cinco hipóteses explicativas da Política de Certificação.

Quadro 11 – Hipóteses derivadas do Modelo lógico e da teoria do programa da CEBAS Educação.

HIPÓTESES
A desigualdade de acesso justifica a intervenção na promoção de alternativas de educação para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Neste sentido, a política pública visa a financiar bolsas de estudo em entidades beneficentes a estudantes de baixa renda.
A política é executada mediante parceria entre Estado e entidade beneficente. Os recursos estruturais do MEC são necessários para avaliar o cumprimento de requisitos da entidade e os gastos tributários consistem em retribuição pelos serviços assistenciais de educação.
Por meio do processo de certificação, são reconhecidas entidades beneficentes aptas a selecionar bolsistas e a receber o benefício tributário específico. À entidade cabe garantir os serviços assistenciais de educação os quais permitem a oferta de bolsas de estudo.
As bolsas de estudo fornecem alternativas de educação a pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O financiamento à educação promove a expansão de matrículas. O certificado visa a avaliar o cumprimento de requisitos e divulgar a entidade beneficente.
O acesso a alternativas de educação promove melhores condições econômicas e sociais, o que reduz a desigualdade e aumenta o desenvolvimento da região. A divulgação das entidades certificadas garante maior transparência, e sua certificação busca maior efetividade do ensino.

Fonte: Elaboração própria a partir de CMAP, 2020, p. 17.

O relatório registra a existência de demanda reprimida por serviços de educação no Brasil, principalmente entre a população mais pobre e por pessoas residentes em áreas de difícil acesso aos bens educacionais. Assim, o CMAP acentua que o foco da CEBAS Educação é justamente essa parte da população que se encontra em uma situação socioeconômica de vulnerabilidade.

Com esse patamar, segundo dados da PNAD 2015, entre 59,32% e 83,19% da população (total de moradores em domicílios com renda per capita até 1 salário mínimo e até 2 salários mínimos) era elegível para bolsas integrais; e 89,93% (total de moradores em domicílios com renda per capita até 3 salários mínimos), para bolsas parciais (CMAP, 2020, p. 18).

Assim, fica evidente que os limites de renda familiar per capita estipulados pela CEBAS Educação possibilitam a participação de um percentual significativo da população, ampliando consideravelmente, portanto, o conjunto de pessoas que se encontraria em situação de vulnerabilidade socioeconômica – conforme parâmetros de elegibilidade da própria política.

Uma das causas dessa ampliação do público-alvo da Política de Certificação pode estar vinculada à base de cálculo de elegibilidade que se apoia no salário-mínimo, o qual teve um significativo incremento por conta da política de valorização vigente de 2007 a 2019, e que se baseava no reajuste anual de acordo com a inflação somado à taxa média de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos anteriores (SOUEN, 2013; MEDEIROS, 2015; SCHYMURA, 2019).

A Lei nº. 13.152, de 29/07/2015 (BRASIL, 2015), estabelece a política de valorização do salário-mínimo, Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) + taxa de crescimento real do PIB, para o período de 2016 a 2019. Esse padrão de reajuste foi descontinuado a partir de 2020, com utilização somente do INPC para fazer a correção do salário-mínimo, conforme definido pela Anexo IV da Lei nº. 13.898, de 11/11/2019 (LDO/2020).

Para exemplificar essa ampliação do público-alvo da CEBAS Educação, tem-se abaixo Tabela 1 na qual há comparação dos percentuais da população elegíveis às bolsas por faixa de renda em 2009, ano da publicação da Lei nº. 12.101/2009 (BRASIL, 2009), e em 2015 – ano da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) utilizada pelo Relatório do CMAP.

Tabela 1 – Percentual da população brasileira elegível às bolsas CEBAS por faixa de renda.

Bolsas Integrais	Faixa de Renda	2009	2015
	Até 1 salário mínimo	25,18%	59,32%
Até 2 salários mínimos	47,08%	83,19%	
Bolsas Parciais	Mais de 2 a 3 salários mínimos	54,77%	89,93%

Fonte: elaboração própria a partir de PNAD (IBGE), 2009; CMAP, 2020.

Dessa forma, fica evidente que o parâmetro de vulnerabilidade socioeconômica utilizada pela CEBAS Educação, com o panorama recente de valorização real do salário-mínimo, tornou-se significativamente elástico, englobando parte ampla da população entre os elegíveis. Isso torna-se, ainda mais patente, no caso da bolsa parcial (50%) que pode ser concedida a estudante com renda familiar per capita de até três salários-mínimos, o que dá o montante de R\$ 3.636,00, utilizando-se o salário-mínimo de R\$1.212,00 (vigente em 2022), quase 4 vezes o valor de R\$ 995,00 – referente à renda média per capita dos brasileiros no primeiro trimestre de 2021 (NERI, 2021, p. 6).

A CEBAS Educação prioriza a seleção de estudantes oriundos de famílias incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ou demais programas de transferência de renda, os quais ficam dispensados do processo de seleção de bolsistas, consoante ao estabelecido no art. 14 da Portaria Normativa nº. 15/2017(BRASIL, 2017).

O maior programa de transferência de renda do governo federal, Bolsa Família, instituído pela Lei nº. 10.836, de 09/01/2004, substituído pelo Programa Auxílio Brasil e Programa Alimenta Brasil, com a edição da Lei nº. 14.284, de 29/12/2021, estabelece, os seguintes valores de renda familiar mensal *per capita* para eleger os beneficiários da política: até R\$ 210,00 (situação de pobreza), e igual ou inferior a R\$ 105,00 (situação de extrema

pobreza). Dessa forma, é notório que os padrões de elegibilidade dos candidatos às bolsas CEBAS Educação se distanciam bastante dos referenciais de pobreza e de pobreza extrema, utilizados pelo governo federal.

Tabela 2 – Parâmetros de elegibilidade da CEBAS Educação e do Programa Auxílio Brasil.

Bolsas Cebas	Valores de Elegibilidade – Cebas Educação	Valores de Elegibilidade – Auxílio Brasil	Distância entre os valores de elegibilidade
Integral	R\$1.818,00	R\$ 105,00	+ de 17 vezes
	R\$1.818,00	R\$ 210,00	+ de 8vezes
Parcial	R\$ 3.636,00	R\$ 105,00	+ de 34 vezes
	R\$ 3.636,00	R\$ 210,00	+ de 17 vezes

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil, 2021b.

Por meio da Tabela 2 acima, é possível visualizar a discrepância entre os padrões de elegibilidade do público-alvo da CEBAS Educação e do Programa Auxílio Brasil, sendo que a Política de Certificação, no caso de bolsas parciais, possibilita a participação de candidatos de famílias com renda per capita mais de 34 vezes superior à renda de famílias em situação de extrema pobreza. A respeito do monitoramento, o relatório destaca que os indicadores de acompanhamento da política somente tangenciam os processos internos de gestão administrativa, atinentes à produção de decisões e o estoque de processos.

Portanto, no momento, os indicadores existentes acompanham apenas as dimensões de processo e de produto relativas ao Ministério, sem avaliar a quantidade de bolsas concedidas ou a eficácia e a efetividade da política pública. (CMAP, 2020, p. 19).

No que diz respeito aos incentivos da Política de Certificação, o CMAP ressalta que o benefício fiscal auferido pelas entidades educacionais filantrópicas (valor da imunidade concedida) não é proporcional ao retorno social (quantidade de bolsas ofertadas). Ademais, essa situação agrava-se quando é observado que o desenho da política não impede que filiais das entidades filantrópicas certificadas, em que pese não terem atuação na educação, saúde ou assistência social, beneficiem-se da imunidade – problema também identificado nas auditorias (TCU, 2018; CGU, 2019).

Com relação à implementação da Política de Certificação, frisa-se que o dispositivo constitucional da imunidade só foi regulamentado por meio da Lei nº. 8.212, de 24/07/1991 (BRASIL, 1991), que instituiu o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, concedido pelo CNAS como requisito para a fruição do benefício fiscal.

Art. 54 - Os órgãos competentes estabelecerão critério para a dispensa de constituição ou exigência de crédito de valor inferior ao custo dessa medida.

Art. Fica isenta das contribuições de que tratam os art. 22 e 23 desta Lei a entidade beneficente de assistência social que atenda aos seguintes requisitos cumulativamente:

I - seja reconhecida como de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal;

II - seja portadora do Certificado ou do Registro de Entidade de Fim Filantrópicos, fornecida pelo Conselho Nacional de Serviço Social, renovado a cada três anos;

III - promova a assistência social beneficente, inclusive educacional, ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes;

IV - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração e não usufruam vantagens ou benefícios a qualquer título;

V - aplique integralmente o eventual resultado operacional- na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais, apresentando anualmente ao Conselho Nacional da Seguridade Social relatório circunstanciada densos atividades.

§ 1º - Ressalvados os direitos adquiridos, a isenção de que trata este artigo será requerida ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que terá o prazo de 30 (trinta) dias para despachar o pedido.

§ 2º- A isenção de que trata este artigo não abrange a empresa ou entidade que, tendo personalidade jurídica própria, seja mantida por outra que esteja no exercício da isenção. (BRASIL, 1991, p. 14807).

Segundo o documento do CMAP, a Lei nº. 12.101/2009 é fruto dos desdobramentos da operação Fariseu da Polícia Federal, que deflagrou esquema de fraude na concessão da Certificação pelo CNAS. Há menção acerca das inovações postas pela Lei nº. 12.101/2009 à implementação da Política de Certificação, quais sejam: separação entre requisitos de certificação e de imunidade; a gestão da política foi descentralizada para as pastas ministeriais afins (MEC, MS e MC); usufruto automático da imunidade a partir da publicação da concessão da certificação; possibilidade de entidades filantrópicas educacionais com atuação no mercado privado (que cobram mensalidades) também fornecerem bolsas de estudos, para além das entidades que prestam serviços totalmente gratuitos. A inovação referente à participação de entidades filantrópicas com atuação no mercado privado (não gratuitas) fez com que um número reduzido de grandes corporações educacionais passasse a concentrar a maioria das bolsas ofertadas, promovendo, assim, a “captura da política” por tais entidades.

O relatório registra que a descentralização da gestão da Política de Certificação do CNAS para o MEC, no caso da certificação na área da educação, teve como consequência o acúmulo de processos, e, por conseguinte, o descumprimento do prazo de seis meses para análise e decisão dos processos de certificação, estabelecido pelo Decreto nº. 8.242/2014. Isso pode acarreta prejuízos ao erário, uma vez que, no caso dos processos de certificação tempestiva, a validade da certificação perdura até a publicação da decisão, mesmo que a decisão final seja o indeferimento do pedido. Sobre a gestão dos processos, ressalta-se que o Decreto nº. 7.237, de 20/07/2010, instrumento normativo que regulamentava a Lei nº. 12.101/2009,

revogado pelo Decreto nº. 8242/2014, previa sistema eletrônico para o processamento dos requerimentos de concessão ou renovação da certificação. Entretanto, o CMAP constata, assim como as auditorias (TCU, 2018; CGU, 2019), que o referido sistema ainda está em desenvolvimento pelo MEC, o que resulta na inexistência de banco de dado estruturado com informações sobre as entidades certificadas, controle da quantidade de bolsas ofertadas, relação de alunos contemplados com bolsas (integrais e/ou parciais), monitoramento da manutenção dos requisitos de certificação pelas instituições de ensino.

O relatório evidencia que a CEBAS Educação funciona como mecanismo de promoção de adesão das entidades filantrópicas com atuação na educação superior ao PROUNI, uma vez que as instituições participantes do PROUNI podem ofertar uma quantidade menor de bolsas no âmbito da CEBAS Educação. Por outro lado, somente as bolsas CEBAS ofertadas pelo PROUNI passam por processo padrão de seleção dos bolsistas, uma vez que a legislação da Política de Certificação atribui ampla liberdade para as entidades realizarem o processo de seleção dos bolsistas, colocando como restrição somente os limites de renda.

Sobre a governança da CEBAS Educação, resgata-se o levantamento operacional realizado pelo TCU que teve como objetivo avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias.

O levantamento esclareceu a distinção entre os gastos tributários de concessão automática – de autofruição – e os gastos tributários condicionados, aqueles cuja norma instituidora estabeleceu procedimentos de gestão e os atribuiu um órgão específico. (CMAP, 2020, p. 31).

Logo, a CEBAS Educação insere-se nos gastos tributários condicionados, e funciona a partir de três instrumentos: as bolsas de estudos, o certificado de entidade beneficente de assistência social, e o reconhecimento da imunidade tributária. No âmbito da governança da CEBAS Educação, o relatório aborda seis mecanismos, quais sejam: liderança, estratégia, controle, coordenação, prestação de contas e transparência. No que tange à liderança, não houve apropriação da política pelas unidades que cuidam da educação básica (Secretaria de Educação Básica – SEB) e educação superior (Secretaria de Educação Superior – SESU) no âmbito do MEC. Isso torna a gestão empreendida pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) de caráter estritamente processual. A respeito da estratégia, o relatório destaca que não existe documento legal ou administrativo que defina a finalidade, os objetivos e as metas da CEBAS Educação, embora, pelo próprio desenho da ação pública, possa-se deduzir que a finalidade seja a redução da desigualdade de acesso por meio da oferta de bolsas

de estudo, em que pese o processo de concessão das bolsas ser gerenciado unicamente pelas entidades filantrópicas de ensino.

Não obstante o caráter público dos fins da CEBAS Educação, são as entidades certificadas que definem a estratégia para persegui-los. Elas decidem quantas bolsas serão concedidas, onde, em quais cursos, para quais estudantes, o montante de gastos tributários, e como tudo isso será feito. Diante disso, o MEC se ocupa apenas com o processamento das certificações, a despeito de a lei considerar essas bolsas instrumentos de promoção da política pública de acesso à educação do Ministério (CMAP, 2020, p. 34).

Com relação ao mecanismo de Controle, o relatório menciona várias lacunas e deficiências observadas pelos órgãos de controle, as quais proporcionam risco elevado de desvirtuamento da ação pública, são elas: não há processo regular de monitoramento dos requisitos de certificação pela RFB; inexistente controle estatal do processo de concessão das bolsas; existência de indícios de entidades que não cumprem os requisitos da política, contudo mantêm os benefícios da certificação e da imunidade tributária; excepcionalidade e insignificância quantitativa das ações de supervisão; falta de fluxo de monitoramento, que aguarda regulamentação específica e finalização de sistema eletrônico (SisCEBAS).

Sobre a Coordenação de Políticas Públicas, o Conselho aborda a ausência de coordenação entre a CEBAS Educação e as demais políticas de financiamento público da educação superior privada, de responsabilidade do MEC – PROUNI e PROIES.

Quanto à prestação de contas e à transparência, dois últimos mecanismos de governança da CEBAS Educação tratados pelo relatório, afirma-se que esses são pouco eficazes, visto que a proteção dos dados e informações fiscais das entidades filantrópicas impede a fiscalização e avaliação do retorno social da CEBAS Educação (cotejo entre valor das bolsas concedidas e gastos tributários auferidos pelas entidades).

Sobre os resultados da CEBAS Educação, o relatório é explícito em afirmar que a inexistência de dados estruturados sobre os produtos da política, à exemplo das bolsas de estudo, e de metas e indicadores, faz com que seja difícil mensurar os resultados da Política de Certificação. Entretanto, o CMAP, a partir de dados disponibilizados pelo INEP, indica que o benefício da imunidade pode ter contribuído com a expansão da rede de entidades educacionais sem fins lucrativos.

Não se sabe da existência de estudos que mensurem a participação da CEBAS Educação no comportamento dessas instituições. Presume-se que a imunidade tem contribuído para o crescimento do setor sem fins lucrativos no ensino básico; da

mesma forma, não fosse por ela, o encolhimento do setor sem fins lucrativos no ensino superior possivelmente teria sido maior (CMAP, 2020, p. 40).

No que diz respeito aos impactos da CEBAS Educação, o relatório registra, considerando estudo do IPEA, que esses precisam de tempo para que apareçam, principalmente no campo educacional.

Disso resulta que os efeitos de qualquer reforma, por mais radical que possa ser, serão graduais, circunscritos pelo lento ciclo de reposição demográfica. Nossos resultados sugerem que apenas depois de meio século os impactos seriam dignos de nota (MEDEIROS; BARBOSA; CARVALHAES, 2019 apud CMAP, 2020, p. 42)

Contudo, com relação ao impacto na redução da desigualdade de acesso à educação por parte daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, quando levada em consideração a perspectiva fiscal-financeira da Política de Certificação, verifica-se que a distribuição regional dos valores da imunidade concentra-se em regiões com alta renda per capita e menor desigualdade de renda. Isso, portanto, concorre para o aprofundamento das desigualdades regionais.

Sobre a execução dos subsídios da União, o relatório incluiu nos gastos tributários da CEBAS Educação todas as contribuições instituídas pelo inciso I do art. 195 da CF/88: a Contribuição Patronal à Previdência Social (CPPS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Entretanto, é preciso levar em consideração que legislação fiscal específica concede isenção às entidades filantrópicas em relação à CSLL (Lei nº. 9.532, de 10/12/1997) e à COFINS (Medida Provisória nº. 2.158-35, de 24/08/2001), não havendo vinculação dessas isenções à certificação concedida pela CEBAS Educação.

A respeito da eficiência e da economicidade do gasto com a Política de Certificação, o relatório ressalta a ausência de dados que possibilitem precisar os custos das bolsas de estudo. Mas remota ao trabalho da CGU (2019) que chegou ao montante de R\$ 23.439,62 enquanto custo médio da bolsa CEBAS. O CMAP fez atualização desse cálculo, utilizando-se de dados mais recentes dos gastos tributários (DGT – Base Efetiva) e da estimativa de bolsas ofertadas, e obteve o valor médio de bolsa de R\$ 23.439,62 – montante bem acima das demais políticas de financiamento da educação.

Nesse sentido, deve-se atentar ao fato de que parcela relevante das bolsas CEBAS se encontra em pequenas instituições, sobretudo em creches e em educação infantil. Diferente do que ocorre no FIES e no PROUNI, por exemplo, que concentra suas

vagas exclusivamente no ensino superior, cujo preço médio tende a ser maior (CMAP, 2020, p. 48).

A partir dos problemas encontrados, o relatório traz oito recomendações no sentido de aperfeiçoar a CEBAS Educação, e ressalta que tais sugestões de alteração na política requerem mudanças legislativas.

Dessa forma, as recomendações ora expostas requerem mudanças legislativas, cuja proposta deverá contar com a participação de atores relacionados, como o MEC, o Ministério da Economia e a sociedade civil. Noutra giro, o momento se apresenta oportuno para a revisão legislativa, haja vista a recente decisão da ADI 4480 STF, que declarou a inconstitucionalidade formal de vários dispositivos da Lei nº. 12.101/2009, exigindo a publicação de lei complementar para regulamentar o assunto (CMAP, 2020, p. 49).

Quadro 12 – Recomendações à CEBAS Educação.

RECOMENDAÇÕES	DETALHAMENTO
Restringir a imunidade de contribuições para a seguridade social, de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, às atividades de educação, saúde e assistência social realizadas pelas entidades beneficentes que prestem serviços de forma inteiramente gratuita, mediante atividade filantrópica (PRIORITÁRIA).	Reduzir do escopo da política, de modo a alcançar apenas as atividades de educação ofertadas por entidades que as executam de forma inteiramente gratuita; excluindo aquelas entidades com atuação no mercado privado.
Instituir isenção específica, de valor compatível com o preço de mercado das bolsas concedidas, em benefício das entidades de educação sem fins lucrativos não gratuitas, com mecanismos que retomem ao Estado (União) a governança dos recursos públicos, subordinando o financiamento público de bolsas à estratégia do governo (PRIORITÁRIA).	Proposta de aquisição de percentual de vagas, limitado a 20% dos estudantes matriculados, a valor de mercado, em conformidade com as prioridades estabelecidas pelo poder público (metas e limites de gastos por região do país, incentivo à oferta de cursos em determinadas áreas e em certa quantidade).
Alinhar o período de fruição da imunidade ao período em que a entidade beneficente comprovou o atendimento aos requisitos legais (PRIORITÁRIA).	O início do usufruto do benefício tem como referência a data de demonstração do cumprimento dos requisitos da certificação, entretanto o término está vinculado à vigência do certificado concedido.
Readequar o critério de elegibilidade para níveis de renda que retratem a população de maior vulnerabilidade socioeconômica do país (PRIORITÁRIA).	Proposta de adoção da renda familiar estabelecida pelo Cadastro Único (CadÚnico), meio salário mínimo per capita, ou até três salários mínimos no total para elegibilidade dos candidatos às bolsas de estudo.
Simplificar o processo de reconhecimento de imunidade, suprimindo etapas desnecessárias, automatizando procedimentos, e concentrando esforços nas análises mais relevantes para o cumprimento dos objetivos da política pública (PRIORITÁRIA).	Rever as etapas e processos de certificação no intuito de simplificá-los. Transferir a tarefa de verificação do atendimento aos requisitos à RFB, fazendo com que o MEC se concentre na governança das bolsas de estudo concedidas pelas entidades.
Assumir a divulgação e a pré-seleção de bolsistas de ensino superior, nos moldes do PROUNI, e de bolsistas da educação básica, ou delegá-las aos Estados, segundo orientações definidas pelo MEC (PRIORITÁRIA).	Estabelecer processo seletivo com atuação estatal com o fito de promover a efetiva concessão de bolsas. Além disso, intensificar o controle de conformidade das bolsas por meio das ações de monitoramento e supervisão.
Assumir a divulgação dos dados sobre a política pública, em transparência ativa, especialmente	Concentrar a divulgação dos dados e informações sobre a CEBAS Educação em um único local (Portal), de

os relativos às entidades beneficentes, às bolsas de estudo, à seleção de bolsistas e aos pedidos de reconhecimento à imunidade.	responsabilidade do MEC, e fazer com que as entidades também divulguem em seus canais próprios informações sobre a política.
Aperfeiçoar a coordenação entre as políticas de acesso à educação, especialmente quanto à seleção de estudantes e ao monitoramento de resultados.	Integrar as políticas públicas de acesso (IFES, PROUNI, PROIES, FIES, CEBAS).

Fonte: Elaboração própria a partir de CMAP, 2020.

2.4 – Subsídios da equipe técnica e de gestão para caracterização e delineamento dos desafios da CEBAS Educação.

No sentido de aprofundar a caracterização da CEBAS Educação, procedeu-se à realização de entrevistas com os técnicos e gestores que estão à frente da execução dessa política pública, no período de 18/10/2021 a 01/12/2022. Para tanto, foram selecionados para as entrevistas gestores e técnicos envolvidos na implementação da CEBAS Educação com no mínimo um ano de atuação direta na execução da política, em atividade no período de realização das entrevistas ou que tenham se afastado nos últimos doze meses.

Conforme informação da composição da equipe da CEBAS Educação repassada pela CGCEBAS/SERES/MEC, 44 pessoas estavam envolvidas diretamente na execução da Política de Certificação, à época da realização das entrevistas, entre técnicos e gestores. Entretanto, dessas 44 pessoas, 35 eram terceirizadas vinculadas à empresa THS Tecnologia Informação e Consultoria, contratadas em setembro de 2021 por meio do Contrato nº. 22/2021 (MEC, 2021), firmado entre MEC e a referida empresa. Ou seja, somente nove pessoas da equipe CGCEBAS/SERES/MEC se enquadravam nos critérios de elegibilidade das entrevistas, sendo que se logrou êxito na realização de cinco entrevistas⁶. Ainda foram feitas duas entrevistas com pessoas que atuaram na implementação da Política de Certificação, mas que tinham se desligado da CGCEBAS/SERES/MEC nos últimos doze meses, totalizando, assim, sete entrevistados. No Quadro 13 a seguir, é apresentado o perfil dos entrevistados.

Quadro 13 – Perfil dos entrevistados.

PARTICIPANTE	TEMPO DE CEBAS	Vínculo (servidor, Terceirizado, DAS Sem Vínculo)	Função na CEBAS Educação
Entrevistado 1	1 ano e 11 meses.	Servidor Público Federal.	Gestor.
Entrevistado 2	2 anos e 5 meses.	DAS Sem Vínculo.	Técnico.

⁶ Na amostra, foram incluídos dois entrevistados que contavam com menos de um ano de experiência com a política, porém se encontravam em cargo de gestão no momento de aplicação das entrevistas.

Entrevistado 3	5 meses.	DAS Sem Vínculo.	Cumula função de técnico e gestor da política.
Entrevistado 4	2 anos	DAS Sem Vínculo	Técnico.
Entrevistado 5	8 anos	Terceirizado	Técnico.
Entrevistado 6	6 meses	DAS Sem Vínculo	Gestor.
Entrevistado 7	8 anos	Terceirizado	Técnico.

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos elementos que emergiram da análise da base normativa da Política de Certificação e dos relatórios das fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle (TCU, 2018; CGU, 2019) e de avaliação (CMAP, 2020), foi construído roteiro de entrevista, com dezessete questões, relacionadas e descritas no Quadro 14.

Quadro 14 – Eixos e perguntas do roteiro de entrevista.

EIXOS AGLUTINADORES	PERGUNTAS
Escopo da Estratégia Pública	<p>Como você caracteriza/define a Política de Certificação (CEBAS Educação)?</p> <p>Qual a importância da CEBAS Educação para acesso à educação de pessoas de famílias de baixa renda?</p> <p>Quais são os objetivos e metas da CEBAS Educação? Como é realizada a avaliação do atingimento desses objetivos e metas?</p> <p>Qual o papel da política no alcance das metas da Educação Infantil (Meta 1 – universalização da pré-escola e atender em creches 50% das crianças de até 3 anos) e Educação Superior (elevar taxa bruta de matrícula para 50% e taxa líquida para 33%) estabelecidas pelo PNE (2014-2024)?</p> <p>Considerando o objetivo da CEBAS Educação de inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o MEC adota estratégia de incentivo de distribuição de bolsas em regiões do país com menor renda per capita e maior desigualdade social?</p>
Controle, Prestação de Contas e Transparência	<p>O sistema informatizado (SisCEBAS) de gestão das informações, processos e fluxos de certificação está em funcionamento? Quais as principais contribuições do sistema para a implementação da CEBAS Educação?</p> <p>Quais são informações prestadas pelas entidades filantrópicas ao Censo da Educação Básica (Censo Escolar) e ao Censo da Educação Superior (Censo Superior), geridos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP? E como o MEC utiliza essas informações na implementação/execução da política?</p> <p>Existe relação entre o número de bolsas ofertadas e o valor da isenção/imunidade concedido às entidades? O MEC sabe quanto custa (valor</p>

	<p>monetário) cada bolsa oferta pelas instituições educacionais certificadas ou tem estimativa desse valor?</p> <p>Como ocorre a interlocução do MEC com a RFB na implementação/execução da Política de Certificação? Há compartilhamento de informações entre RFB/MEC e MEC/RFB?</p> <p>O MEC participa do processo de seleção dos bolsistas? Há algum tipo de pré-seleção realizada pelo Ministério?</p>
Participação Social	<p>Como se dá a participação dos atores sociais na Política de Certificação (entidades filantrópicas e respectivos fóruns organizativos; organizações da sociedade civil; estudantes e familiares, membros do governo; representantes do legislativo; Receita Federal, conselhos de acompanhamento e de controle social dos estados, Distrito Federal e municípios, Tribunal de Contas da União – TCU)?</p>
Coordenação Institucional da Política	<p>Tendo em vista que a CEBAS Educação oferta bolsas na educação básica e superior, há participação da Secretaria de Educação Básica (SEB) e da Secretaria de Educação Superior (SESU) na implementação/execução da política? De que maneira acontece?</p> <p>Como ocorre a interlocução do MEC com a RFB na implementação/execução da Política de Certificação? Há compartilhamento de informações entre RFB/MEC e MEC/RFB?</p> <p>Existe coordenação, planejamento institucional conjunto/unificado entre as políticas de financiamento público de vagas em instituições privadas (PROUNI, FIES, PROIES) com a CEBAS Educação?</p>
Monitoramento e Avaliação	<p>Como é feita a validação pelo MEC das informações prestadas/declaradas pelas entidades filantrópicas (número de bolsas e benefícios ofertados - transporte escolar, uniforme, material didático, alimentação) no momento da concessão/renovação, e como é realizado o monitoramento da manutenção das condições de certificação das entidades pelo MEC (apresentação de relatório anual)?</p> <p>Qual o prazo médio atual de análise e decisão dos processos CEBAS pelo MEC (art. 4º, § 1º, do Decreto 8.242/2014 – prazo de 60 dias)?</p> <p>Tendo em vista o caráter descentralizado da CEBAS Educação, existe articulação do MEC com as redes de ensino estaduais, municipais e distrital para divulgação, monitoramento, controle e avaliação da política? Como é feita essa articulação?</p> <p>Considerando a ADI 4480/DF que torna inconstitucional partes das Lei nº. 12.101/2009, quais os impactos dessa decisão do STF para a gestão da política? Como estão as tratativas para a edição de nova legislação da Política de Certificação? O MEC sugeriu PL? Tem alguma proposta em tramitação no Congresso Nacional?</p>

Fonte: Elaboração própria.

No eixo “Escopo da Estratégia Pública” do roteiro de entrevista, encontram-se cinco questões que buscam delinear os contornos gerais da Política de Certificação, são eles: características da ação, relevância, objetivos e metas, contribuição com as metas do PNE 2014-2024, distribuição geográfica da imunidade tributária no enfretamento às desigualdades de acesso à educação.

Quando questionados acerca da definição/caracterização da CEBAS Educação e sobre sua importância, os entrevistados situaram-na na dimensão das políticas públicas, executada em parceria com instituições educacionais do setor privado, e com significativo grau de relevância, uma vez que proporciona a inclusão social de estudantes em situação de vulnerabilidade por meio do acesso a bolsas de estudo.

É um benefício fiscal que é dado para as instituições para que elas executem uma política pública, no caso da educação por meio de concessão de bolsas de estudo. (Entrevistado 1).

Este é o objetivo: usar o benefício, que as entidades beneficentes já tinham garantido pela Constituição, para fomentar à educação. (Entrevistado 2).

Mas para mim é super importante a política[...] Todas que são atendidas com as bolsas CEBAS têm a questão do perfil socioeconômico, são pessoas vulneráveis. Então por isso eu acho super importante, ainda mais se tratando de educação, investimento que faz o nosso país evoluir. (Entrevistado 3).

Eu vejo CEBAS como uma grande oportunidade tanto para as entidades quanto para os alunos por conta da concessão de bolsas, apesar de ter uma ADI que suspendeu isso. Mas, assim, é uma política pública essencial. (Entrevistado 4).

Para mim a CEBAS Educação é uma política pública muito importante. Eu entendo que o CEBAS Educação, a proposta dele é fazer essa troca com o setor privado para, digamos, assim, complementar uma ação que o estado deveria fazer por conta própria, e não consegue. (Entrevistado 5).

Ela torna a educação acessível aquelas famílias que necessitam, eu acho que esse é o ponto forte da política. Então falando do outro lado do balcão, enquanto Ministério da Educação, o CEBAS contribui tanto para o recebimento desses alunos, para o ingresso deles na educação, quanto para permanência, o que hoje a gente sabe que é difícil, porque tem questões financeiras, às vezes questões de acesso, e, no caso da certificação, acredito que ela motiva as entidades a chegarem em lugares aonde o Estado não chega. Então se a gente for em regiões periféricas de verdade, a gente pode encontrar uma situação bem complicada. (Entrevistado 6).

Então eu entendo que o CEBAS ele não está fomentando apenas a educação, não apenas a saúde, não apenas a questão da assistência social para aqueles que realmente necessitam, os mais vulneráveis, mas ele também traz uma consequência, uma benesse tributária para as instituições que ofertam esse tipo de serviço [...], automaticamente tem um caráter excepcional para administração pública, porque

isso pode gerar inclusive danos aos cofres públicos quando não é bem-feito. (Entrevistado 7).

Então para mim ela é de extrema importância, porque através dessa política pública a gente consegue ofertar, né, e melhorar gradualmente a educação do nosso país. (Entrevistado 7).

Com relação aos objetivos e metas da Política de Certificação, a maioria dos entrevistados teve dificuldade em apontá-los, sendo que, quando mencionados, referiam-se a objetivos e metas administrativas, não vinculados a resultados decorrentes da ação pública, como, por exemplo, meta de beneficiários formados em curso superior por ano.

[...] mas realmente era uma dificuldade que a gente tinha de fazer essas medidas de desempenho do programa como um todo. (Entrevistado 1).

Têm essas duas metas que eles precisam cumprir para conseguir a certificação, isso quando estava valendo, então, a gente avaliava isto: se estava sendo distribuída certinha a quantidade de bolsas pelas entidades, de acordo com a renda bruta delas. (Entrevistado 3).

O nosso objetivo é sempre chegar no deferimento da entidade, mas, para isso, a gente verifica se a entidade realmente cumpre os requisitos constantes na lei para conceder as bolsas. (Entrevistado 4).

Então, com a questão da ADI, está um pouco complicado, porque a gente perdeu meio o foco da concessão das bolsas [...] (Entrevistado 5).

E a partir do momento que a gente chegou, temos alguns objetivos e algumas metas. A primeira delas era organizar o estoque processual. Então esse era o nosso primeiro objetivo. Por esse motivo, a gente, desde que assumiu a coordenação, estabeleceu metas que veem aumentando de 10 a 20 decisões a cada mês. (Entrevistado 6).

Porém a gente tem outras metas, que são elas: concluir o SisCEBAS, que eu acho que é o ponto crítico, falando de gestão, hoje a gente faz gestão por milagre, vamos dizer. E contribuir com o projeto de lei que agora já está para a sanção do presidente, e foi aprovado pela câmara e pelo senado. (Entrevistado 6).

A meta sempre foi ampliar, divulgar o CEBAS Educação. Principalmente para as regiões que possuem um déficit de qualidade de educação. (Entrevistado 7).

Sobre a contribuição da CEBAS para o alcance das metas 1 e 12 do PNE 2014-2024, os entrevistados demonstraram pouco conhecimento acerca de como e em qual proporção a Política de Certificação auxilia no atingimento das metas nacionalmente estabelecidas.

Um importante instrumento para você tentar atingir esses objetivos do PNE, mas, como educação fundamental está com cada município, e o ensino médio com estados, a gente fica dependendo dessas informações. (Entrevistado 1).

O MEC, ele tenta articular com as instituições, só que o alcance dele é prejudicado porque o MEC não tinha o controle para fazer uma avaliação de qual seria o benefício para fomentar a PNE. (Entrevistado 2).

Eu acho que o CEBAS, eu não vou conseguir falar o percentual, mas a gente tem grande participação nisso, a gente tem um número muito elevado de entidades que buscam a certificação, e a gente consegue, também, conceder muitas bolsas. (Entrevistado 4).

Então, principalmente na educação básica, no segmento da educação infantil, eu acho que é essencial a política, porque a gente vê, na análise dos processos, que o poder público conta muito com essas entidades privadas para oferta da educação infantil, a gente verifica que o estado e o município não têm espaço físico para oferta dessa modalidade. (Entrevistado 5).

Mas a gente não trabalha ligado diretamente às metas. A gente ficasse ali por trás das câmeras, a política promove o atingimento, mas não tem uma cobrança da política para o atingimento dessas metas diretamente. (Entrevistado 6).

A política pública do CEBAS está diretamente ligada com o PNE, porque se eu estou ofertando uma política pública em que exijo uma contrapartida de oferta de bolsa de estudos, você concorda que eu consigo desta maneira ampliar o acesso de pessoas vulneráveis. (Entrevistado 7).

Sobre a adoção pelo MEC de estratégia regionalização de distribuição das bolsas com foco em áreas do país com menor renda per capita e maior desigualdade social, os participantes disseram que a CEBAS não adota nenhum tipo de distribuição regionalizada de bolsas, ou de incentivo para que as entidades filantrópicas ofertem bolsas em localidades com altos índices de vulnerabilidade socioeconômica e de desigualdade.

Na política, isso não está previsto. Apesar de ser uma norma até constitucional, de regionalização, melhoria, vamos dizer, das desigualdades, isso não está bem claro na política. E como a maioria das entidades está no Sul e Sudeste, então os maiores beneficiários são do Sul e Sudeste. (Entrevistado 1).

A gente constatou, nessa pesquisa, com levantamento de todas as entidades beneficentes que têm escolas lá no Norte, que o número, comparando com o Sul e Sudeste, tinha diferença de 90%. Então o MEC queria articular com essas instituições para levar escolas para lugares com a renda per capita mais vulnerável. (Entrevistado 2).

Não, porque até o pedido do CEBAS é voluntário, a entidade que decide se ela quer solicitar o CEBAS ou não. (Entrevistado 3).

Então a gente trata exatamente o que está na lei, e a lei não prevê que a gente tenha essa separação. (Entrevistado 4).

Então, no projeto de lei que estava sendo preparado, estava se pensando em uma forma de concentrar mais essa questão da oferta de bolsas, principalmente no

Nordeste, que é o local que tem muita necessidade, né, de bolsas, mas isso ainda não foi efetivado. (Entrevistado 5).

Como a gente falou, a entidade ela vem atrás da política pela isenção, e o MEC não faz o inverso, de motivar ela a chegar a certos lugares. (Entrevistado 6).

o MEC através da coordenação ela vem tentando implementar essa comunicação, tornar a política pública mais visível, principalmente focada naquelas regiões que possui já uma qualidade de ensino bem inferior em relação a outros estados do país. (Entrevistado 7).

O eixo “Controle, Prestação de Contas e Transparência” engloba cinco questões que tratam sobre sistema informatizado de gestão, compartilhamento e controle de informações, dados quantitativos da política e participação do MEC no controle do processo de seleção dos beneficiários.

Com relação ao sistema informatizado (SisCEBAS) de gestão das informações, processos e fluxos de certificação, as falas dos participantes denotam que o sistema não está em funcionamento.

O SisCEBAS ele tem, assim, ele está em funcionamento, mas não estava 100% efetivo. Mas a dificuldade do sistema, como todo o sistema, é assim: se o processo é ruim, o sistema não tem como ser bom. O processo do CEBAS é bastante dificultoso. (Entrevistado 1).

O SisCEBAS não está em funcionamento no momento. (Entrevistado 2).

A gente utiliza diversas ferramentas para tentar suprir a falta desse sistema. Ele vai ajudar muito a coordenação na questão da análise processual, porque é muito mais fácil hoje protocolar com formato digital um processo. (Entrevistado 3).

Hoje nosso sistema não está no ar, a gente tem alguns anos tentando desenvolver o sistema, mas devido a vários problemas, a gente nunca conseguiu subir. Quando a gente conseguiu subir nas gestões anteriores, ocorreram problemas, então a gente suspendeu. (Entrevistado 4).

O SisCEBAS é um sistema que se tornou uma ferramenta complexa, desde quando eu entrei aqui, eles tentam fazer um sistema que atenda a coordenação, não só nessa questão da análise processual, do protocolo, mas também na questão da gestão de informação. (Entrevistado 5).

E então, o sistema ela não está em funcionamento, hoje a gente utiliza outras ferramentas fornecidas pelo órgão, seria o SEI, sistema eletrônico de informações, o balcão digital para o protocolo dos documentos, e também temos o SGP que é um conglomerado de planilhas que a gente administra dentro de um sistema feito por um técnico da própria coordenação para fazer o gerenciamento desses processos. (Entrevistado 6).

Infelizmente o SISCEBAS não está ainda implementado. É uma dificuldade que infelizmente nós temos há muitos anos, até mesmo por conta da própria gestão, sai gestão, entra gestão, sai empresa, entra empresa [...] e aí quem entra não quer dar continuidade no projeto, quer refazer projeto. (Entrevistado 7).

No que tange às informações prestadas pelas entidades filantrópicas ao INEP e o uso dessas para implementação da política, as falas foram enfáticas em registrar que as informações declaradas à autarquia são usadas para checar a veracidade das informações apresentadas nos requerimentos de certificação das entidades.

Você tem as duas questões. Tem o Censo que é obrigatório, isso ficou na política das instituições obrigatoriamente responderem ao Censo para poder ter o CEBAS, mas também elas têm obrigação de informar diretamente ao MEC. (Entrevistado 1).

A gente usava os dados do INEP para constatar se ela (instituição filantrópica) está falando a verdade no processo. (Entrevistado 2).

A gente dispõe das planilhas do INEP, com todas as instituições e o ano que elas foram declaradas. Então a gente vai no ano de análise, verifica se a entidade está declarada no Censo. (Entrevistado 3).

No Censo nós verificamos as entidades mantidas, se elas foram realmente declaradas. E aí nós utilizamos para verificar quais são as mantidas, solicitar as documentações necessárias para a certificação. (Entrevistado 4).

O que a gente analisa, quanto a esses Censos, é mais em relação à quantidade de alunos matriculados naquele ano, se aquele aluno participa de uma educação formal, seja profissional ou especial (Entrevistado 5).

Hoje nós contamos apenas com uma planilha do INEP, do Censo da Educação Básica, onde a gente faz uma consulta apenas para aferir se aquela entidade declarou ou não o Censo (Entrevistado 6).

Acredito que as informações que são repassadas são as informações que a gente tem acesso, informações contextualizadas para fins de declaração do Censo Escolar. (Entrevistado 7).

Quando questionados a respeito da correlação entre o número de bolsas ofertadas e o valor da isenção/imunidade concedida, bem como sobre o controle do custo (valor monetário) das bolsas, os entrevistados enfatizaram a inexistência da relação bolsas ofertadas e imunidade auferida pelas entidades, bem como salientaram que o MEC não tem conhecimento sobre o valor das bolsas. Eles registraram a existência de estudos que tentaram mensurar o valor das bolsas, contudo com resultados bastante discrepantes entre si. Os relatórios de fiscalização (TCU, 2018; CGU, 2019) apontam valor exorbitante das bolsas, enquanto estudo empreendido por fórum das entidades filantrópicas afirma que o custo das bolsas não supera o valor da imunidade concedida às instituições certificadas pela CEBAS Educação.

Realmente o próprio MEC não tem essa informação de forma correta, porque a conta que a CGU faz é pelo total do benefício, então 6 bilhões divididos pela quantidade de alunos, então dá um valor alto. As instituições fazem contas um pouco diferentes. (Entrevistado 1).

Tem um estudo, eu não lembro exatamente qual, que a CGU nos informou, na época, que uma bolsa concedida pelo governo na escola pública custava entorno de sete mil a oito mil reais por ano, e a bolsa CEBAS estava ultrapassando 26 mi reais. (Entrevistado 2).

Referente à isenção, a gente não tem essa informação, porque quem faz essa parte da isenção é a Receita. Então a Receita que vai lá e isenta, se eu não me engano, ela isenta da parte de cota patronal do INSS, então não tem relação com a quantidade de bolsas, e sim com a quantidade de funcionários que têm lá. (Entrevistado 3).

Não temos, mas se temos, não entrou muito no mérito, porque, como eu te falei, a ADI suspendeu as bolsas, então, assim, a gente não está analisando esse requisito. (Entrevistado 4).

Na época que a política estava sendo gerida pelo Decreto 2.536/1997, havia uma regra em que entidade precisava demonstrar que o usufruto dessa isenção não era maior do que as bolsas ofertadas, do que a gratuidade concedida, não só no âmbito da educação, como da saúde e da assistência. Hoje a gente não tem mais essa regra na 12.101/2009.

Alguns órgãos representativos, como a Fonif, por exemplo, demonstraram um estudo muito bem detalhado, que a gente teve oportunidade de conhecer, onde se demonstrou que a bolsa CEBAS, para o estado, é pertinente, não é um prejuízo. Mas a CGU, já veio aqui, digamos assim, com relatório em que eles entendem que a bolsa CEBAS é superior ao benefício concedido pelo certificado. (Entrevistado 5).

Então, hoje não é feito dessa forma. Houve uma proposta do ministério da economia para que a isenção fosse dada de forma percentual, então se a entidade ofertasse cinco por cento, ela teria cinco por cento, se ela ofertasse 20%, ela teria 20%. Mas não foi uma ideia muito bem aceita pelo parlamento, e hoje o MEC não detém essa informação. (Entrevistado 6).

Seria uma informação que deveria estar vindo da Receita Federal para a gente ter mais ou menos uma ideia. Como isso não é requisito de certificação, a gente não consegue obter essa informação de quanto que elas costumam ter especificamente em estimativa de isenção. (Entrevistado 7).

Sobre a interlocução e compartilhamento de informações entre MEC e RFB na implementação da CEBAS Educação, as falas demonstram uma interlocução limitada entre os órgãos, com a troca de informações restringindo-se ao envio anual da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF) pelo MEC à Receita, e o repasse de representações da Receita ao MEC sobre possíveis irregulares. Além disso, o sigilo fiscal dificulta ainda mais o compartilhamento das informações sob a responsabilidade da Receita.

O que a Receita manda para a gente, ou que a gente pode ter acesso da Receita, por conta do sigilo fiscal, tem uma restrição. Essa é a maior dificuldade desse compartilhamento.

A gente manda todo o ano informação daquelas entidades que estão com o CEBAS em vigor para a Receita também fazer a lista de entidades que podem usufruir de benefícios ou não. (Entrevistado 1).

Então, não tem troca de informações da Receita para o MEC. Eles não nos informam muita coisa. Mas há troca de informações do MEC para a Receita. No entanto, essa

troca de informações do MEC para a Receita é mais uma prestação de contas, porque está na lei que o MEC deve realizar um relatório anual informando quais são as entidades que devem receber o benefício. (Entrevistado 2).

Com a Receita, a gente só faz a consulta cadastral mesmo daquela entidade, os dados simples, aqueles do CNPJ da entidade. Então a gente consegue esses dados com eles, eles nos fornecem. E o MEC com a Receita é a DBF, que a gente passa anualmente para eles. (Entrevistado 3).

Há entre o MEC e a Receita. Como eu te falei, a gente presta informações anualmente para a Receita, e posteriormente para o TCU.

Quando a Receita verifica algum indício de irregularidade, eles sempre entram em contato, mandam documentos, e a gente analisa. (Entrevistado 4).

Sim, porque, por exemplo, anualmente, a coordenação, já há alguns anos, encaminha a Receita Federal a DBF, que é aquele documento onde ela informa quais as entidades que estão certificadas, e as que não estão.

Em contrapartida, a Receita Federal atualmente está um pouco, digamos assim, escassa [comunicação], mas antes a gente era muito demandado pela Receita Federal por conta das representações. (Entrevistado 5).

Atualmente só por meio da DBF, e é feito anual. Em casos de supervisão, a gente oficia a Receita, ou a Receita nos oficia para tratamento. (Entrevistado 6).

E sim, há repasses de informação para a gente da Receita. Nós não temos acesso, quem nos concede essa informação é a própria Receita, então, mediante algum tipo de auditoria ou solicitação que se faz necessária diante de uma avaliação processual, a gente solicita e eles disponibilizam essas informações. (Entrevistado 7).

Quanto à seleção de bolsistas, os entrevistados confirmaram que não há participação do MEC na seleção dos candidatos às bolsas CEBAS Educação, com exceção dos bolsistas vinculados ao PROUNI. Nas tratativas a respeito de nova legislação da CEBAS Educação, as falas apontam uma tentativa de incluir o MEC na seleção dos bolsistas, proposta não encampada pela própria equipe gestora da política no Ministério.

A ideia nossa era trazer essa seleção para o MEC, porque, dessa forma, você teria o aluno e os responsáveis sabendo que isso é uma política do governo, não é marketing da instituição, da entidade. (Entrevistado 1).

Nos processos atualmente não tem essa pré-seleção. Essa pré-seleção fica de autoridade da instituição beneficente. (Entrevistado 2).

A seleção dos bolsistas fica a critério das entidades beneficentes, desde que elas sigam o perfil socioeconômico determinado na lei. (Entrevistado 3).

Então, aqui do ministério a única seleção que há participação do MEC seria do PROUNI, porque o sistema é do próprio Ministério da Educação. Já na educação básica é muito complicado, porque a gestão dessa modalidade é feita pelos estados e municípios, então a gente acaba não participando. (Entrevistado 5).

Não, somente do PROUNI. Os bolsistas do PROUNI há um processo seletivo pelo órgão, mas educação básica e bolsas que não são ofertadas dentro do PROUNI não têm. No próprio projeto que a gente escreveu, havia uma expectativa de passar essa

responsabilidade para o ministério, e aí a gente tirou e deixou como a responsabilidade da própria entidade. (Entrevistado 6).

Então embora a lei deixe bem claro que esse processo de seleção de bolsistas deve estar regulamentado pelo MEC, quando veio o decreto regulamentador, ele não estabeleceu critérios para seleção. Nós temos uma portaria normativa que veio no intuito de trazer alguns requisitos mínimos para essa seleção, mas ter pré-requisitos, nós não temos. Isso fica a cargo da entidade. (Entrevistado 7).

No eixo “Participação Social”, buscou-se compreender a participação dos atores na implementação da Política de Certificação. No que tange aos órgãos de controle, ficou evidenciada a participação desses na fiscalização da política.

CEBAS, em questão de TCU, recebe aí como autoridade judicial, mais ou menos, o ministro relator manda e o CEBAS tem que atender o solicitado. Com a controladoria geral, a CGU, o CEBAS já conseguia articular formas de pesquisa, formas de melhoria na política. (Entrevistado 2).

O Tribunal de Contas, ele participa. Ele verifica alguma coisa, alguma irregularidade, ele pode pedir para a gente: “olha, eu quero que vocês verifiquem a certificação dessa entidade por determinado período”. (Entrevistado 3).

O TCU está sempre de olho, querendo ou não, a gente presta contas a eles. (Entrevistado 4).

Então, em relação aos órgãos de controle, a gente ver muito mais a questão da fiscalização da política. (Entrevistado 5).

Eu acredito que deveria, por mais que seja um órgão de controle, mas sermos todos governo, ter mais comunicação. Então às vezes o próprio órgão de controle não entende o que está monitorando aqui dentro do CEBAS, porque ele não entende a dinâmica da política. (Entrevistado 6).

Então de fato a participação maior vem dos órgãos de controle, porque eles têm o poder, a obrigação de fiscalizar [...]. (Entrevistado 7).

Quanto à Receita Federal, foi reforçada a participação tímida desse órgão na implementação da política, bem como a ausência de diálogo deste o MEC.

No ponto de vista da Receita, isso apesar de ser um benefício bastante alto, a forma de fiscalização era bastante incipiente. (Entrevistado 1).

A Receita também pode fazer esse pedido de supervisão, mas eu acho que a participação maior dela é na questão da DBF, que a gente informa para ela como parte de isenção. (Entrevistado 3).

Mas com a Receita Federal, a gente está sempre em comunicação, às vezes, eles mandam supervisão de algum processo. (Entrevistado 4).

Agora, por exemplo, na análise de um requerimento, vou te dar um exemplo claro e concreto. Nós tivemos uma entidade específica que ela, em dado momento, mudou de sem fins para lucrativa, e na alteração lá no espelho do CNPJ dela a data da alteração não mudou. E aí a gente foi lá e indeferiu ela por ser lucrativa. E ela disse não, eu só fui lucrativa a partir de tal data, mas a gente não conseguiu identificar. A gente oficiou à Receita Federal tem dois anos, e eles nunca responderam, entendeu?

Então, assim, realmente é difícil essa comunicação e isso acaba afetando as análises processuais. (Entrevistado 6).

Acerca da participação dos beneficiários (estudantes, pais, responsáveis e familiares), as falas registraram que não há participação desses atores na implementação da CEBAS Educação. Os entrevistados mencionam que os beneficiários desconhecem a existência da CEBAS Educação. Eles revelam que a sociedade civil é usada para homologar os atos administrativos de deferimento ou indeferimento dos requerimentos de concessão ou renovação da certificação.

A sociedade civil tem de participação quando a entidade é indeferida, e aí a gente abre a manifestação para a sociedade, as pessoas que foram beneficiadas, e elas se manifestam favoráveis ou desfavoráveis àquela entidade que foi indeferida. (Entrevistado 3).

Hoje nós temos alguns processos que se encontram em fase de manifestação da sociedade civil. Nós disponibilizados um site para que elas expressem suas opiniões quanto à entidade. E depois disso, nós acolhemos essas manifestações, e mandamos à Conjur [Consultoria Jurídica do MEC], que verifica, e certifica ou não a entidade. (Entrevistado 4).

A entidade, às vezes, é indeferida, e no momento do recurso, se a gente mantiver a decisão de um indeferimento, esse processo, antes de ser julgado pela segunda instância, é encaminhado à manifestação da sociedade civil. Se houver uma manifestação passível de mudança de entendimento da área técnica, é possível que a entidade tenha e o processo dela deferido. (Entrevistado 5).

E a sociedade, sendo bem honesto, eu acho que a sociedade ela ainda não participa como ela deveria participar, muito por uma falta de informação. Às vezes uma pessoa é bolsista do CEBAS, ela acha que é bolsista da entidade, que a entidade é muito boa, porque eu tenho um coração muito bom e estou te dando uma bolsa, mas ela não sabe que tem uma contrapartida do governo por trás. Então a gente tem trabalhado para fazer essa divulgação externa para que a sociedade também entenda o que é o CEBAS, qual é o impacto dele na vida delas, e que o governo faz parte dessa trajetória. (Entrevistado 6).

Eu vou ser bem sincera aqui, eu pessoalmente nunca me deparei com alguém que usufrui da bolsa querer saber mais acerca da instituição que está sendo certificada, como que funciona, eu acho que isso é uma falha inclusive da nossa comunicação pública acerca da política, porque a pessoa é beneficiada por alguma coisa da qual ela nem tem noção. Então eu acho que falta um pouco inclusive de empenho da política pública em atingir as pessoas, para as pessoas terem conhecimento do que estão usufruindo. (Entrevistado 7).

No que se refere à participação das entidades filantrópicas, as falas explicitam significativa proximidade e influência destas na execução da política com o fito de defender seus interesses. Os agentes públicos do órgão gestor da CEBAS Educação ora apontam os malefícios dessa influência de forma crítica, e denunciam as pressões das entidades pelo

deferimento dos respectivos processos, ora registram de forma positiva a relação estabelecida com as entidades, que a classificam como parceira e colaborativa.

As instituições participam, principalmente e efetivamente, para manter os seus benefícios. O MEC tem dificuldade nesse acompanhamento, e qualquer medida que a gente adote em relação a não concessão de CEBAS, isso sempre é judicializado, então é um processo que realmente está bem ruim e que precisa melhorar bastante. (Entrevistado 1).

A gente está sempre em contato com elas (entidades filantrópicas) por meio de ofício, às vezes, ligações. A gente é muito parceiro delas. Eu acho que a gestão atual é isto: de ser parceiro, de buscar realmente certificar. Então a gente tem um entrosamento muito bom. Têm reuniões também, eles solicitam bastante reuniões, tanto presenciais quanto pelo Teams. Então, assim, a comunicação melhorou bastante com as entidades. (Entrevistado 4).

Já as entidades representativas, elas, digamos assim, colaboram com a política. A gente às vezes recebe aí algumas petições com sugestões para política, principalmente nessa questão do novo projeto de lei. Nós recebemos muitas intervenções da parte dessas entidades representativas para ajudar o ministério na condução dessa política. A gente tem aí, realmente, bastante participação deles, e eles têm, às vezes, umas propostas bem interessantes assim, sabe. (Entrevistado 5).

A gente tem um contato mais direto com as entidades. Tanto as entidades como as grandes associações, os fóruns, eles atuam aí na parte de disseminação de informações sobre a certificação, dão apoio umas às outras. Eu vejo muito essa parceria que elas têm, e contribuição com o próprio ministério. (Entrevistado 6).

E as instituições obviamente quando se sentem penalizadas de alguma maneira, elas também criam esse contato com a gente, mas é muito mais no sentido de que houve algum tipo de penalidade, do que pelo interesse em si pela política. (Entrevistado 7).

Sobre a participação dos conselhos de acompanhamento e de controle social dos estados, Distrito Federal e municípios, não houve menção a respeito da atuação dessas instâncias e respectivos representantes.

No eixo “Coordenação Institucional”, foram alocados os questionamentos acerca da articulação da CEBAS Educação com unidades do próprio MEC que tratam da educação básica e superior, da relação entre MEC e Receita Federal, da unidade de planejamento das políticas de financiamento público de vagas em entidades educacionais privadas (PROUNI, FIES, PROIES). Perguntados a respeito da participação da Secretaria de Educação Básica (SEB) e da Secretaria de Educação Superior (SESU) na execução da política, os interlocutores afirmaram a pouca ou inexistente relação com essas instâncias do Ministério. No caso da SESU, os interlocutores salientaram a existência de interlocução por conta das informações do PROUNI, que são necessárias para análise dos requerimentos de certificação de entidades filantrópicas com adesão ao referido programa. Uma das falas apontou tentativa de interlocução e articulação

da SERES com a SEB por conta do interesse das entidades filantrópicas em acessar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Nesse contexto, frisa-se a recente instituição do “novo Fundeb” por meio da Lei nº. 14.113, de 25/12/2020, que prevê no §3º do art. 7º a possibilidade de distribuição de recursos do fundo para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público.

Nota-se que as entrevistas destacam uma incongruência em relação ao local na estrutura do MEC no qual a CEBAS Educação está localizada, no caso na SERES, responsável pelos atos burocrático-administrativos de credenciamento e descredenciamento das instituições privadas de educação superior.

CEBAS era um problema, é um problema dentro do MEC que muita gente não quer participar, e deixa a SERES resolver. Então realmente essa comunicação interna a gente tenta fazer, lógico. Mas a competência sendo da SERES, o pessoal, como sabe que é muito problemática a questão do CEBAS, prefere não se envolver tanto. (Entrevistado 1).

Tinha uma participação pouca com a SESU, que é saber sobre as bolsas do PROUNI, porque a gente usava da análise do PROUNI para não ter que reanalisar o processo quando a instituição tinha adesão ao PROUNI. Não tinha interlocução com a SEB. No entanto, isso estava mudando. Eles tentavam articulação junto com a SEB através do FUNDEB, aquelas instituições beneficentes também querem o FUNDEB. (Entrevistado 2).

Não, não tem participação. A SESU só entra para subsídio mesmo da nossa análise, para informar do PROUNI, mas não para implementação da política. (Entrevistado 3).

Diretamente com a secretaria de educação básica, eu não sei, de verdade, eu não sei, porque essa interação eu não sei se tem. Com a secretaria de educação superior, nós temos, porque verificamos oferta do PROUNI. (Entrevistado 4).

Então, essa participação dessas duas secretarias é mais em caso de necessidade, quando a gente tem dúvidas quanto a qualquer questionamento nos processos. (Entrevistado 5).

Então, não há. Em dado momento a CGCEBAS ela foi ligada à SEB, depois de um período ela foi ligada a SESU, e agora ela faz parte da SERES, que, se você for olhar no escopo geral, é a secretaria que menos tem a ver com a certificação. (Entrevistado 6).

No que tange à interlocução e ao compartilhamento de informações entre o MEC e a RFB, as falas registraram que a interação entre os órgãos se resume ao envio pelo MEC da DBF anualmente, bem como comunicação da Receita ao MEC de indícios de irregulares no usufruto da imunidade fiscal pelas entidades filantrópicas.

O que a Receita manda para a gente, ou que a gente pode ter acesso da Receita, por conta do sigilo fiscal, tem uma restrição. Essa é a maior dificuldade desse compartilhamento.

A gente manda todo o ano informação daquelas entidades que estão com o CEBAS em vigor para a Receita. (Entrevistado 1).

Então, não tem troca de informações da Receita para o MEC. Eles não nos informam muita coisa. Mas há troca de informações do MEC para a Receita. No entanto, essa troca de informações do MEC para a Receita é mais uma prestação de contas, porque está na lei que o MEC deve realizar um relatório anual informando quais são as entidades que devem receber o benefício. (Entrevistado 2).

Com a Receita, a gente só faz a consulta cadastral mesmo daquela entidade, os dados simples, aqueles do CNPJ da entidade, então a gente consegue esses dados com eles, eles nos fornecem. E o MEC com a Receita, é a DBF, que a gente passa anualmente para eles. (Entrevistado 3).

Há entre o MEC e a Receita. Como eu te falei, a gente presta informações anualmente para a Receita, e posteriormente para o TCU.

Quando a Receita verifica algum indício de irregularidade, eles sempre entram em contato, mandam documentos, e a gente analisa. (Entrevistado 4).

Sim, porque, por exemplo, anualmente, a coordenação, já há alguns anos, encaminha a Receita Federal a DBF, que é aquele documento onde ela informa quais as entidades que estão certificadas, e as que não estão.

Em contrapartida, a Receita Federal atualmente está um pouco, digamos assim, escassa (comunicação), mas antes a gente era muito demandado pela Receita Federal por conta das representações. (Entrevistado 5).

Atualmente só por meio da DBF, e é feito anual. Em casos de supervisão, a gente oficia a Receita, ou a Receita nos oficia para tratamento. (Entrevistado 6).

Sobre a existência de coordenação e/ou planejamento institucional conjunto das políticas de financiamento público de vagas em instituições privadas (PROUNI, FIES, PROIES, CEBAS Educação), pelas falas dos interlocutores, infere-se que não há nenhum tipo de coordenação ou planejamento conjunto entre a CEBAS Educação e o PROUNI, FIES e PROIES. Especificamente em relação ao PROUNI, as falas mencionaram interlocução com a Política de Certificação, e possível sobreposição dessas ações no acesso à educação superior de estudantes de baixa renda.

Assim, são benefícios distintos, mas não são complementares como deveriam ser. Eles são, como eu poderia dizer, sobrepostos. Então, assim, tem o CEBAS, o mesmo benefício fiscal ele está no PROUNI, a entidade comprova para os dois, tanto para o CEBAS quanto para o PROUNI, com o mesmo aluno. Assim, ela, em tese, está recebendo dois benefícios e com um aluno apenas. (Entrevistado 1).

A nossa lei tem um complementar com a lei do PROUNI. Na época, eles queriam unificar as bolsas do CEBAS com as do PROUNI.

No entanto, como eles estavam em secretarias diferentes, nunca teve uma oportunidade de juntar todas, a SEB, a SERES e a SESU, para tentar unificar um sistema. (Entrevistado 2).

Somente com o PROUNI, porque, lá nos tópicos da lei, as entidades, com vinculação ao PROUNI, têm um cálculo diferente de bolsa. (Entrevistado 3).

Nós temos muita ligação com o PROUNI. As entidades que ofertam bolsas PROUNI têm algumas vantagens. (Entrevistado 4).

O CEBAS está muito interligado com o PROUNI, até porque é uma das fases da nossa análise: identificar se aquela entidade, que está requerendo o CEBAS, tem adesão ou não ao PROUNI. Mas quanto às outras políticas, a gente não tem aí, digamos assim, uma correlação, a gente não tem uma relação muito próxima com elas. (Entrevistado 5).

Então a única política de financiamento que a gente atua em parceria é o PROUNI, porém é uma parceria, como eu posso dizer, não sei se seria bem essa palavra, um pouco imatura. (Entrevistado 6).

O único que hoje tem essa atuação direta com a gente é o PROUNI, inclusive a própria lei do PROUNI, que é a 11.096/2005, estabelece, lá no art.10 e no art. 11, os critérios de oferta de gratuidade, percentual de oferta com relação aos bolsistas, que estão diretamente ligados à concessão das bolsas previstas na Lei 12.101/2009. (Entrevistado 7).

O último eixo diz respeito ao Monitoramento e Avaliação da Política de Certificação, e incluiu questões afetas aos procedimentos de validação das informações declaradas pelas entidades, prazo de análise dos requerimentos de certificação, articulação com as redes de ensino, repercussões da ADI 4480/DF na execução da política.

Quando inqueridos a respeito da validação das informações prestadas pelas entidades e acerca do monitoramento da manutenção das condições de certificação das entidades pelo MEC, os entrevistados apontaram a natureza declaratória das informações prestadas pelas entidades filantrópicas, sendo que essas informações são validadas por meio da análise da equipe técnica sem nenhum processo de confrontação com outras bases de dados.

O monitoramento da manutenção das condições de certificação das entidades, o que inclui a verificação do cumprimento do quantitativo de bolsas que estão sendo ofertadas, não é realizado pelo órgão gestor da política por conta da ausência de capacidade técnica instalada para tanto, tendo a inexistência de sistema informatizado para gestão dessas informações peso relevante na inexecução do monitoramento.

Outro ponto levantado nas falas é a ênfase conferida à análise de informações contábeis e financeiras apresentadas pelas entidades, que sobrecarrega o trabalho realizado pela CGCEBAS/MEC, e drena parte da capacidade técnica da equipe envolvida na certificação.

As discussões, em relação a melhoria desse processo, eram justamente focar nos alunos, quer dizer, nos beneficiários finais, e deixar um pouco essa parte contábil financeira das instituições no escopo de fiscalização da própria Receita Federal, porque, como é um benefício fiscal, a gente não tem competência, o MEC não é o órgão competente para verificar os balanços e a parte administrativa dessas entidades. O nosso foco deveria ser nos alunos. (Entrevistado 1).

E hoje realmente a CGCEBAS não tem esse controle sobre as bolsas ofertadas, ele simplesmente pega como ato declaratório, e faz o quantitativo das bolsas ofertadas. Foram feitos alguns estudos para integrar vários sistemas para a gente vê se conseguia fazer um controle melhor, no entanto, realmente todos esses controles, acredito eu, não vão ser levados para frente com a publicação da ADI 4480. (Entrevistado 2).

Sim, anterior a ADI, a gente tinha o relatório sintético de bolsas concedidas. E o monitoramento é o que eu falei, as entidades estão protocolando, mas a gente ainda não está analisando. (Entrevistado 3).

Elas mandam através de documentos. Nós avaliamos quando vamos conceder as bolsas e entramos no mérito do processo. Hoje a gente não consegue ter um monitoramento porque ainda não tem o sistema no ar, mas nós temos, sim, um documento que as entidades mandam anualmente para a gente, referente ao monitoramento de atividades, só que a gente não consegue analisar, devido à quantidade, e devido ao nosso sistema não estar no ar também. (Entrevistado 4).

Então essas informações elas são verificadas mais no âmbito contábil, a entidade ela encaminha a documentação contábil para que a gente possa avaliar os custos que ela tem com essa política. A própria lei ela estabelece, a partir do momento quer a entidade é certificada, ela tem que mandar anualmente relatório para a gente verificar se entidade mantém os requisitos de certificação. (Entrevistado 5).

Dentro do CEBAS, eu sempre ouvi falar, desde que eu assumi a coordenação, que é um ato declaratório, é um processo declaratório. Então em tese a entidade se compromete com aquelas informações prestadas – de que elas são reais, são verdadeiras, e, inclusive, a gente parte do princípio que todas são idôneas. (Entrevistado 6).

Quando inqueridos a respeito do prazo de análise e decisão dos processos de certificação, os entrevistados afirmaram que não é cumprido o prazo de 180 dias estabelecido pelo Decreto nº. 8242/2014, devido a dois fatores: significativo quantitativo de processos para análise (estoque) e equipe insuficiente.

Eu não me recordo agora o prazo médio, mas, assim, certamente muito mais de 180 dias. Nunca se cumpriu esse prazo. (Entrevistado 1).

Se a gente considerar desde a publicação da lei (Lei nº. 12.101/2009), a média fica em torno de mil e quinhentos dias. (Entrevistado 2).

Hoje a gente dispõe de um estoque muito grande de processos, salvo engano, a gente está com 2.100 processos para análise aqui na coordenação, e não estamos cumprindo esse prazo estabelecido de seis meses. (Entrevistado 3).

Com a gestão do coordenador atual, a gente está conseguindo colocar essa análise em dia, ainda não é em seis meses, mas a gente já reduziu bastante. (Entrevistado 4).

Eu acredito que, só daqui uns dois anos, a gente chega aí nesse prazo de cento e oitenta dias da lei, antes disso, eu acho pouco provável, porque o estoque é grande. (Entrevistado 5).

Então quando eu assumi a coordenação o prazo estava em mil e oitocentos dias, então realmente é um prazo muito longo, e como eu falei, hoje a gente está analisando então o final de 2020, a gente ainda está com o prazo muito longo, uma média aí de doze meses de atraso. (Entrevistado 6).

Olha, não há um prazo, não tem como a gente estabelecer um prazo para uma análise processual, porque infelizmente a certificação ela possui várias etapas, desde um momento de análise que exige uma diligência, diligência essa prevista na própria lei, essa inclusive tem um prazo de trinta dias, podendo ser prorrogado por mais trinta. Quando isso retorna precisa ser novamente reanalisado para chegar numa conclusão, sem contar também que existe a previsão legal de que, caso essa diligência não seja suficiente, a gente ainda pode pedir esclarecimentos. Então isso daí acaba ultrapassando o prazo de seis meses, isso é fato. O lapso temporal que a lei previu é insuficiente para análise processual que hoje nós fazemos com a certificação. (Entrevistado 7).

As falas destacaram a relevância da equipe técnica na redução do volume de processos e atingimento do prazo regular de análise e decisão dos pedidos de concessão e renovação da certificação. Eles enfatizam a oscilação do quantitativo da força de trabalho, composta majoritariamente por terceirizados – relação de trabalho com frágil vínculo empregatício e passível de alta rotatividade. Os entrevistados indicam a ausência ou número muito restrito de servidores efetivos na composição da equipe técnica da CGCEBAS/MEC.

Isso variou ao longo do tempo (contratação de equipe técnica terceirizada), então no ano que você tem uma equipe maior, você tem uma análise maior, uma quantidade maior de processos analisados, a equipe se reduz, diminui logicamente essa análise, e isso prejudica muito esse fluxo. (Entrevistado 1).

Mas se você considerar de 2017 até hoje, a análise do processo fica em torno de oito meses, com o incremento da equipe. (Entrevistado 2).

O MEC vem sofrendo muitas alterações com essa questão do pessoal, não tem corpo de servidores para fazer análise processual. Então depende muito do serviço terceirizado, o serviço terceirizado, do ano passado para cá, mudou totalmente a metodologia, o que impactou diretamente na conclusão desses processos. (Entrevistado 3).

Acredito que administração pública como um todo tem sofrido com essa defasagem de pessoal, e não é diferente aqui. (Entrevistado 6).

Então a gente não consegue com o corpo que nós temos hoje de trabalho, versus o lapso temporal estabelecido em lei, concluir no tempo de seis meses. (Entrevistado 7).

A respeito da articulação com as redes de ensino, as falas explicitaram a ausência de uma ação sistêmica de envolvimento das redes de ensino na implementação da política, fato que traz consequências negativas aos processos e procedimentos de certificação executados pelo MEC.

Mas essa interlocução é bastante incipiente, a gente teve contato com alguns estados, mais em relação aos estados reclamando, ou se associando às entidades para cobrarem do MEC liberações de certificados, do que propriamente para ajudar o MEC na fiscalização ou no acompanhamento dessa política. (Entrevistado 1).

Não, não tem no ambiente do MEC essa parte ainda. (Entrevistado 2).

Não, não tem essa articulação. (Entrevistado 3).

Então, a gente viu aí nesses longos anos que não houve essa preocupação por parte do Ministério, algumas gestões até tentaram fazer isso, mas não evoluiu. É muito importante, como que eu vou, por exemplo, certificar uma entidade, que está se propondo a continuar dando bolsas, se eu não sei se ela está credenciada? Vai que ela não está credenciada, como já aconteceu. (Entrevistado 5).

Então, atualmente ainda não há essa articulação, a gente iniciou um trabalho com alguns entes dos estados e municípios. A gente estabeleceu certa comunicação para que eles entendessem o processo primeiro, para que então a gente conseguisse obter informações. Qual é o problema e a dificuldade que a gente encontra com relação à educação básica? Cada município tem o seu modelo. (Entrevistado 6).

Não existe. Inclusive seria algo que nos auxiliaria demais na nossa análise processual, porque existem documentos que se fazem necessários na apresentação, e, por diversas vezes, a gente fica de mãos atadas, a gente tem uma dificuldade enorme de entrar em contato com as redes de ensino, de contactar outros órgãos, principalmente se for municipal, e se for município muito precário. (Entrevistado 7).

Com relação ao impacto da ADI 4480/DF na implementação da CEBAS Educação, as falas evidenciam que a decisão do STF atingiu exatamente o escopo da política, uma vez que as entidades foram dispensadas da obrigatoriedade da oferta de bolsas, enquanto contrapartida requerida para a certificação e usufruto do benefício fiscal da imunidade tributária.

A rigor com a ADI, elas ficaram dispensadas de uma série de questões de comprovações, então você não tem como exigir dessas entidades o compromisso efetivo de que elas cumpram aquilo que está previsto na lei. (Entrevistado 1).

No momento que eles publicaram (ADI 4480), o MEC perdeu totalmente o controle de qualquer bolsa ofertada pelas instituições. (Entrevistado 2).

Impactou praticamente em tudo. A gente não pode verificar mais critérios de bolsa, a gente só faz análise contábil e documental daquela entidade para verificar se está em funcionamento regular, mas a cobrança das bolsas a gente não está podendo fazer. (Entrevistado 3).

A ADI ela impactou totalmente, porque assim, o nosso objetivo principal sempre foi a concessão de bolsas, e agora a gente já não tem mais isso, o que perde o foco da política pública. (Entrevistado 4).

Então, o impacto foi mais na desconsideração da verificação dos requisitos de gratuidade, porque hoje a gente não tem mais obrigatoriedade de verificar isso. (Entrevistado 5).

O impacto maior é a avaliação das contrapartidas, que a gente acabou ficando de mãos atadas. Mas sempre com uma postura atenta, então, em todas as comunicações, inclusive comunicações públicas que a gente faz com as entidades, a gente informa que, por mais que tenha ADI, a gente conta com a colaboração dessas entidades para atender aos requisitos. (Entrevistado 6).

Muito impacto. Nós tivemos um impacto muito negativo, porque a política pública está voltada à contrapartida. Qual é a contrapartida da educação? Bolsa. E foi considerada inconstitucional. Então o que acontece: as instituições passaram a ficar desobrigadas de ofertar essas bolsas, fica a cargo delas se vai ofertar ou não as bolsas para essas pessoas. (Entrevistado 7).

A respeito das tratativas para edição de nova legislação da Política de Certificação, os entrevistados salientaram a existência de propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

Eu vi que os projetos que estão no congresso tem avançado também, mas os projetos do Congresso, na nossa análise, não resolvem o problema do CEBAS. O problema vai continuar da forma como é hoje. (Entrevistado 1).

Sobre o projeto de lei, já tem um projeto no congresso, estou tentando achar aqui o número dele, mas ele já está em tramitação, inclusive está andando bem rápido. (Entrevistado 3).

Então, por isso eu acredito que o projeto de lei foi uma prioridade do governo como um todo, até porque o deputado que iniciou ele é da base do governo. (Entrevistado 6).

Sim, a própria ADI previu. O julgamento fez a previsão da urgência de uma lei complementar trazendo essas contrapartidas justamente pela importância da política pública. Então desde que a ADI foi julgada, já existem projetos de lei em tramitação. (Entrevistado 7).

Sobre a participação do MEC nas tratativas sobre nova legislação da CEBAS Educação, as falas demonstram que houve tentativa de construção de proposta do governo com a participação dos ministérios certificadores (MS, MEC e MC), da Receita Federal e da CGU, porém não fica evidenciado se essa proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional. Há apontamento que sugestões dos Ministérios foram incorporadas a projeto de lei de deputado federal.

Teve uma discussão interna no governo, que gerariam dois projetos de lei, a serem encaminhados ao Congresso, isso eu não sei como é que ficou. (Entrevistado 1).

Então, eu não sei se já está em tramite ou não no Congresso, mas teve, o MEC participou de duas PLs, uma foi com os Ministérios certificadores, que é o Ministério da cidadania e saúde. E a outra PL, que o MEC participou, foi junto com a Receita Federal, e participou também o Ministério da Cidadania, da Saúde e a CGU. (Entrevistado 2).

Não, o MEC não propôs, mas ele participou nesse projeto do Bibó. Eles pediram a nossa manifestação duas vezes, a gente teve até reunião com eles para discutir os pontos que envolvem o MEC. (Entrevistado 3).

Sim, nós temos trabalhado, desde 2018, num projeto de lei que foi feito junto com os demais Ministérios. Esse projeto de lei foi bastante discutido, agora ele está parado, a gente não tem conhecimento de que vai evoluir essa proposta. Ele foi concluído, ele estava para ir para a Casa Civil, mas eu não sei te dizer como é que está agora. (Entrevistado 5).

Então, teve um PL que foi proposto pelos Ministérios, foi Ministério da Saúde, Cidadania, MEC e o Ministério da Economia. Esse projeto foi apresentado nessa última sessão que teve na Câmara, e ele foi absorvido, alguns pontos dele, pelo projeto de lei do Bibó Nunes.

Depreende-se, ainda, das falas acima transcritas, a participação do MEC na proposta legislativa de iniciativa de deputado federal. Ressalta-se que as falas dos entrevistados, no que tange à transparência e à publicidade da Política de Certificação, destacam a fragilidade desses quesitos, sendo que há relatos de desconhecimento da CEBAS Educação pelas demais unidades do próprio MEC e pela sociedade.

Os alunos e pais, logicamente eles têm o interesse, mas é uma política que não aparece como sendo uma política de governo, esse é um outro problema do CEBAS, ela parece como uma política da instituição. (Entrevistado 1).

Durante todos os anos que eu estive lá, poucas pessoas conheciam o que é bolsa CEBAS, realmente não há divulgação dessas bolsas. (Entrevistado 2).

Atualmente não existe essa divulgação da política. (Entrevistado 3).

A gente preparou um webinar há algumas semanas, e quando a gente foi apresentar o projeto para Comunicação Social do Ministério, a chefe da Comunicação falou que nunca tinha ouvido falar no CEBAS.

Não é o próprio Ministério que está ali fazendo processo seletivo, mas era para o próprio Ministério fornecer uma listagem com todas as entidades, e falar, essas entidades aqui elas possuem certificação e elas precisam ofertar bolsas de estudo, para que essas pessoas pudessem procurar, então não há essa publicidade da política e eu acho que isso é um ponto crítico. (Entrevistado 6).

Uma pessoa é bolsista do CEBAS, e ela acha que é bolsista da entidade, que a entidade é muito boa, mas ela não sabe que tem uma contrapartida do governo por trás. (Entrevistado 6).

Dessa forma, as falas dos técnicos e gestores corroboram os apontamentos decorrentes da análise do arcabouço normativo e documental, e dos relatórios dos órgãos de controle e de avaliação sobre a Política de Certificação.

Com relação ao escopo da política, situam-na enquanto política pública executada em parceria com instituições educacionais do setor privado, que não conta com objetivos e metas claramente estabelecidos, o que dificulta a avaliação de resultado da ação pública. Ademais, não é verificada correlação entre a execução da CEBAS Educação e a consecução das diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024. Outrossim, os interlocutores confirmaram a ausência de estratégia de regionalização da oferta de vagas com priorização de localidades com menor renda per capita e maior desigualdade social, fato constatado pelos relatórios de fiscalização e de avaliação.

A respeito do Controle, Prestação de Contas e Transparência, os agentes públicos reafirmaram apontamento dos relatórios de fiscalização (TCU, 2018; CGU, 2019), e de avaliação (CMAP, 2020) sobre a indisponibilidade de sistema informatizado de gestão das informações, processos e fluxos de certificação. As informações do INEP são utilizadas para validar os dados apresentados pelas entidades no momento de análise dos requerimentos de certificação. As falas confirmam situação encontrada pelos órgãos de controle acerca da inexistência de relação entre valor de imunidade auferido por entidade filantrópica e quantidade de bolsas ofertadas, bem como desconhecimento pelo MEC sobre o custo das bolsas e benefícios concedidos pela política.

A interlocução entre MEC e Receita Federal é muito restrita, e a questão do sigilo fiscal inviabiliza sobremaneira o compartilhamento de informações essenciais para a gestão da política, situação também encontrada nos relatórios de fiscalização e de avaliação. Os interlocutores entrevistados expuseram que o MEC não participa da seleção de bolsistas, ficando a cargo das entidades de ensino filantrópicas todos os procedimentos afetos à seleção dos beneficiários da CEBAS Educação, sendo que a elegibilidade dos candidatos é feita pelo MEC quando os estudantes já estão usufruindo da bolsa, com base em informações declaratórias que o ministério não tem capacidade técnica instalada para realizar os cruzamentos de dados necessários para a devida validação. Isso corrobora os achados dos órgãos fiscalizatórios (TCU, 2018), (CGU, 2019) e de avaliação (CMAP, 2020).

No que se refere à Participação Social, os entrevistados disseram que não há participação dos beneficiários (estudantes, pais, responsáveis e familiares) na gestão da política, o que vai ao encontro da ausência de instâncias e mecanismos de participação desses atores na legislação básica da CEBAS Educação (Lei nº. 12.101/2009, Decreto nº. 8.242/2014 e Portaria Normativa MEC nº. 15/2017), fato que não se alterou com a LC nº. 187/2021.

Por outro lado, as falas apontam forte atuação da CGU e do TCU na fiscalização da política. Elas registram ainda significativa participação das entidades filantrópicas, oscilando entre uma atuação ora prejudicial ora colaborativa e contributiva com a Política de Certificação.

Sobre a Coordenação Institucional da Política, os entrevistados corroboraram sinalização dos órgãos de fiscalização (TCU, 2018; CGU, 2019), e de avaliação (CMAP, 2020) de que não há participação das secretarias do MEC responsáveis pelas políticas de educação básica e superior na execução da CEBAS Educação, o que demonstra que essa estratégia pública de inclusão está dissociada do conjunto das políticas de acesso à educação, geridas pela SEB e pela SESU – unidades organizacionais responsáveis pelas ações públicas em nível nacional de incremento de matrículas e melhoria da qualidade na educação básica e superior, respectivamente.

Além disso, a SESU é a unidade responsável pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI), o qual tem vinculação com a Política de Certificação. As entidades filantrópicas certificadas com adesão ao referido programa podem ofertar um quantitativo diferenciado de bolsas em relação àquelas sem adesão, enquanto estratégia de fomento ao programa, conforme apontado pelo relatório de avaliação (CMAP, 2020).

Essa ausência de diálogo e interlocução da Política de Certificação com a SESU, como explicitado nas colocações dos entrevistados, concorre para a inviabilização de coordenação e de planejamento conjunto entre as políticas do MEC de financiamento público de vagas em instituições privadas. Essa situação relatada pelos entrevistados também é convergente com os achados presentes nos relatórios (CGU, 2019; CMAP, 2020).

A respeito do Monitoramento e Avaliação, depreende-se das falas dos entrevistados que a validação das informações prestadas pelas entidades é feita sem nenhum procedimento de verificação em banco de dados oficiais, a exemplo da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) ou do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), que poderiam ser utilizados para validar as informações de perfil socioeconômico dos bolsistas. Além disso, a falta de sistema informatizado de gestão de informações contribui para a inexecução do monitoramento da política. Portanto, tem-se cenário idêntico ao encontrado pelos órgãos de fiscalização e de avaliação.

Conforme os relatos, o prazo de análise e decisão dos requerimentos de certificação é comprometido pela rotatividade da equipe técnica, que tem, em sua maioria, contratos precários de trabalho.

As falas registram que não há uma estratégia por parte do MEC no sentido de envolver as redes de ensino (municipais, estaduais, distrital) na implementação da Política de Certificação. Elas ressaltam ainda que a ADI 4480/DF revogou parte central da CEBAS Educação que tratava da oferta de bolsas enquanto contrapartida ao benefício da imunidade tributária.

CAPÍTULO 3 – CONTRIBUIÇÕES DA CEBAS EDUCAÇÃO AO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL E SUPERIOR NO DISTRITO FEDERAL.

No presente capítulo, pretende-se realizar avaliação da contribuição da CEBAS Educação ao acesso à educação infantil e ao ensino superior no Distrito Federal – DF, assim como ao atingimento das metas estabelecidas pelo PDE 2015-2024 nesses dois níveis de ensino. Para consecução desse objetivo específico, foram solicitados dados quantitativos a respeito da CEBAS Educação à Coordenação-Geral de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social da Secretaria de Regulação e Supervisão do MEC (CGCEBAS/SERES/MEC), ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e à Secretaria Especial da Receita Federal.

À CGCEBAS/SERES/MEC foram pedidos dados sobre as entidades de educação infantil e de educação superior certificadas no período de 2010 a 2019, conforme Quadro 15 abaixo.

Quadro 15 – Informações da CEBAS Educação solicitadas à CGCEBAS/MEC.

Dado/Informação
1) Informações das entidades de educação infantil (creches e pré-escolas) e de educação superior ativas do DF, declaradas pela CEBAS Educação para Receita Federal (DBF – Declaração de Benefícios Fiscais) no período de 2010 a 2019.
2) Informações das entidades ativas do DF as quais são totalmente gratuitas, bem como as que cobram mensalidade, no período de 2010 a 2019.
3) Informação sobre as entidades de educação infantil (creches e Pré-escolas) e de educação superior do DF que têm total de alunos matriculados igual ao total de bolsas integrais que atendem a Lei nº. 12.101/2009 no período de 2010 a 2019.
4) Informação sobre as entidades de educação superior do DF certificadas pelas CEBAS Educação e que tenham aderido ao PROUNI no período de 2010 a 2019.

5) Informações sobre o quantitativo de bolsistas CEBAS Educação matriculados em Instituições de Educação Superior (faixa etária de 18 a 24 anos e demais faixas etárias) do DF no período de 2010 a 2019.
6) Informações sobre o quantitativo de bolsistas CEBAS Educação atendidos na Educação Infantil (creches e pré-escolas) do DF no período de 2010 a 2019.

Fonte: elaboração própria.

Em um primeiro momento, a Coordenação de Gabinete da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC encaminhou, por meio da Plataforma Fala BR, sistema eletrônico gerenciado pela Controladoria Geral da União para recebimento e tratamento de manifestação de ouvidoria e de acesso à informação no âmbito do governo federal, negativa a respeito das informações solicitadas, alegando que a Lei nº. 12.527, de 2011, Lei de Acesso à Informação, não prevê a produção de levantamentos de dados customizados conforme o interesse de cada cidadão.

Posteriormente, a CGCEBAS, unidade técnica-administrativa que gerencia diretamente a CEBAS Educação no MEC, disponibilizou parte do primeiro item do quadro acima, referente às informações das entidades certificadas presentes nas Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs) do período de 2014 a 2019. Com relação às DBFs dos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, a Coordenação da CEBAS afirmou não dispor dessas informações na sua base de dados, embora seja a própria CGCEBAS responsável por criar a DBF e enviá-la à Receita Federal.

Assim, considerando que o MEC não dispunha das DBFs do período de 2010 a 2013, essas informações foram solicitadas, por meio da Plataforma Fala.BR, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a qual encaminhou os dados dos anos de 2012 e 2013. Com relação às DBFs de 2010 e 2011, a Receita notificou que não encontrou tais documentos na respectiva base de dados.

À RFB também foram solicitadas informações a respeito dos valores auferidos com a imunidade tributária/isenção pelas entidades filantrópicas do DF beneficiadas pela CEBAS Educação, no período de 2010 a 2019, conforme estabelecido na Lei nº. 12.101/2009 e no Decreto nº. 8.242/2014.

Por meio do Ofício n. 585/2021 – EBEN/DRF-CUIABÁ/RFB, a RFB afirmou que não é responsável pela concessão da certificação e nem pelo controle da relação das entidades beneficiárias, sendo que a gestão cabe ao respectivo Ministério, no caso da educação, cabe ao MEC gerenciar as informações das entidades certificadas na área da educação.

Ao INEP foram solicitadas as seguintes informações: i) alunos atendidos na educação infantil (creches e pré-escolas) do DF no período de 2010 a 2019; ii) bolsistas CEBAS Educação atendidos na educação infantil (creches e pré-escolas) do DF no período de 2010 a 2019; iii) alunos matriculados em Instituições de educação superior (faixa etária de 18 a 24 anos e demais faixas etárias) do DF no período de 2010 a 2019; e iv) bolsistas CEBAS Educação matriculados em Instituições de Educação Superior (faixa etária de 18 a 24 anos e demais faixas etárias) do DF no período de 2010 a 2019.

Por meio do Ofício nº. 0826672/2021/CGCQTI/DEED-INEP, o INEP encaminhou planilha com informações acerca das unidades de educação infantil e de educação superior, quais sejam: i) relação das escolas de educação infantil do DF, com o número de alunos na creche e na pré-escola – Censo 2010 a 2019; ii) relação das instituições de educação superior do Brasil que oferecem cursos de graduação e sequenciais – presenciais e a distância no DF, por nível acadêmico/modalidade de ensino e faixa etária, segundo a instituição e o local onde é oferecido o curso – Censo 2010 a 2019; iii) relação das Instituições de Educação Superior do DF que oferecem cursos de graduação e sequenciais – presenciais e a distância em outros estados, por nível acadêmico / modalidade de ensino e faixa etária, segundo a instituição e o local onde é oferecido o curso – Censo de 2010 a 2019.

Sobre os dados das instituições educacionais de educação infantil e superior disponibilizados, o INEP fez a seguinte observação:

Cumprir informar que, segundo o Caderno de Conceitos do Censo Escolar, as escolas reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social, com a finalidade de prestação de serviços na área de educação, e que atendem aos critérios da Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009, são as escolas filantrópicas, cujas matrículas estão contabilizadas no arquivo enviado. O INEP não possui a informação de quais Instituições de Ensino Superior possuem o CEBAS EDUCAÇÃO, pois o Censo da Educação Superior não coleta essa informação. Recomendamos o levantamento desses dados junto ao Ministério da Educação (MEC) e um possível cruzamento com os dados do Censo da Educação Superior, que podem ser obtidos no portal do INEP na internet (INEP, 2022, p. 01).

Esse contexto tornou ainda mais imprescindível as informações solicitadas à coordenação do CEBAS Educação no MEC, principalmente em relação às entidades certificadas no período de 2010 a 2019, pois são as bases para realização de cruzamento com os dados fornecidos pelo INEP, para posterior obtenção do quantitativo de vagas ofertadas pelas entidades filantrópicas, e dimensionamento da contribuição dessas bolsas no atingimento das metas da educação infantil e superior definidas pelo PDE 2015-2024.

3.1 – O que dizem os dados de instituições, matrículas e bolsas.

O PDE 2015-2024 estabeleceu metas específicas para a educação básica e superior no DF, em alinhamento com o previsto pelo PNE 2014-2024. Na educação infantil, a meta 1 trata do atendimento em creches e pré-escolas da seguinte maneira:

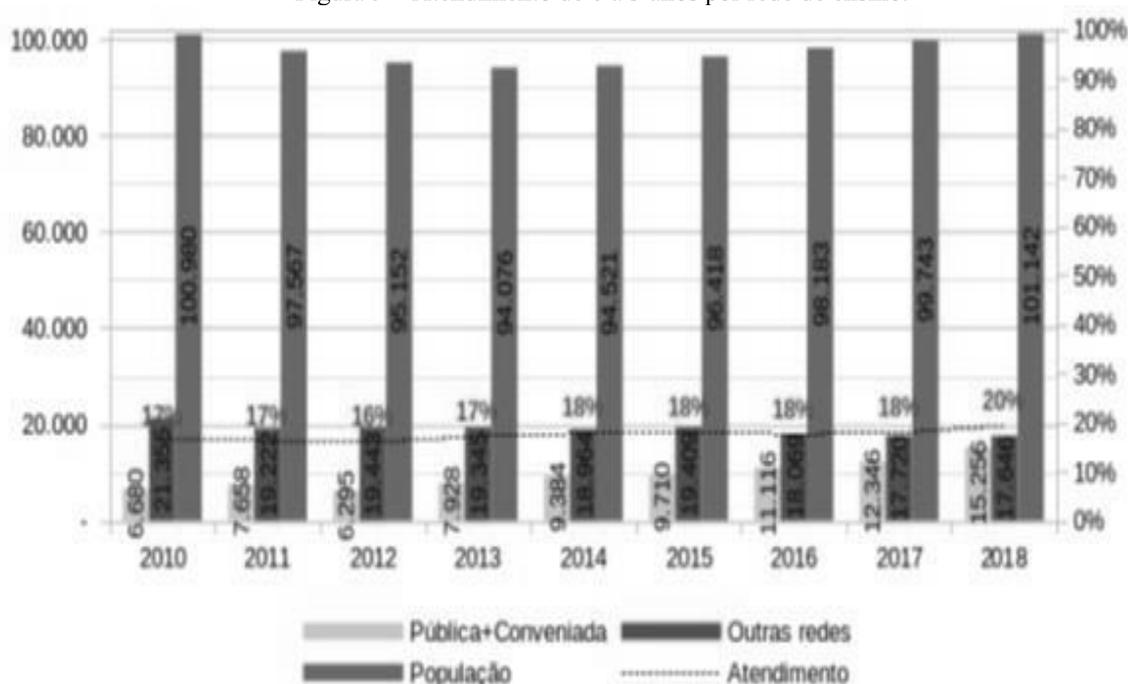
Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até a final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral (GDF, 2015, p. 14).

O Plano Distrital prevê meta superior à prevista pelo PNE 2014-2024 de atendimento de, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos. Além disso, o PDE 2015-2024 estabelece que o esforço de alcance da meta de 60% de atendimento em creches deve ser feito pelo poder público por meio de unidades públicas ou conveniadas, sendo que o PNE 2014-2024 não restringe o alcance da meta ao esforço público direto ou conveniado. Portanto, as vagas ofertadas por instituições privadas de ensino não conveniadas também entram no cômputo do atingimento da meta de atendimento em creches do PNE 2014-2024.

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014c, p. 2).

Cabe ressaltar o peso significativo das matrículas em instituições privadas para o acesso à educação infantil no DF, como demonstrado pela Figura 9.

Figura 9 – Atendimento de 0 a 3 anos por rede de ensino.



Fonte: Extraído de SEE/DF, [2018?], p. 28.

No diagnóstico realizado pelo Governo do Distrito Federal (GDF) em relação ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade, ressalta-se crítica a grande participação do setor privado em detrimento do setor público.

Merece atenção, na análise sobre a oferta de creche, a insignificante presença do Poder Público, tanto na quantidade como na qualidade, por meio de creches em tempo integral, deixando à iniciativa privada, particular ou na forma conveniada, o quase total atendimento das crianças matriculadas nessa subetapa. Essa desresponsabilização do Estado na oferta pública é histórica e cresce ano a ano, conforme demonstrado no quadro 4 (GDF, [2016?], p. 52).

Com relação à educação superior, o PNE 2014-2024 traz a meta 12 de incremento da taxa bruta e líquida de matrículas.

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, 2014c, p.5).

No PDE 2015-2024, a Meta 12 trata somente da elevação da taxa bruta de matrícula para 65%, não trazendo meta específica para aumento da taxa líquida.

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 65%, ampliando a participação da oferta federal e a participação na oferta pública distrital de forma a aumentar 1% da taxa bruta ao ano até o último ano de vigência deste Plano. (GDF, [2016?], p. 39).

A justificativa apresentada para estipulação de meta de taxa bruta acima da meta do PNE 2014-2024 e para ausência de meta de taxa líquida teve-se ao fato que essas metas já tinham sido alcançadas no DF, tendo em vista a situação socioeconômica dos respectivos habitantes, a qual facilita o acesso à educação superior.

Por suas características geográficas, pelo seu perfil de renda, equivalente a 3 vezes mais que a média nacional, e da escolaridade dos seus habitantes, o Distrito Federal mostra vantagens do ensino superior privado no seu processo de expansão em função da baixa oferta da educação superior pública. Por conta dessas características, o Distrito Federal já alcançou a meta estipulada no Plano Nacional de Educação – PNE, prevista para ser alcançada em 10 anos (GDF, [2016?], p. 90).

Tendo em vista as metas de educação infantil e educação superior do PDE 2015-2024, bem como as informações disponibilizadas pela CGCEBAS e pelo INEP, procedeu-se ao cruzamento de dados por meio do qual foram obtidas as entidades filantrópicas certificadas e respectivas matrículas.

A seguir, encontra-se a Tabela 3 com o quantitativo de Instituições de Educação Superior (IES) e de escolas de Educação Infantil (EI) certificadas no DF por ano, no interstício de 2012 a 2019. Essa tabela demonstra que as escolas de educação infantil superaram em mais de 4 vezes o quantitativo de IES certificadas no período avaliado.

Tabela 3 – Número de instituições filantrópicas certificadas no DF de 2012 a 2019.

ANO	N. de IES Certificadas	N. de Escolas de EI Certificadas
2012	1	6
2013	0	1
2014	11	37
2015	7	51
2016	9	52
2017	11	38
2018	7	37
2019	10	42
2012-2019	56	264

Fonte: Elaboração própria a partir de Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs) (2012-2019).

Porém essa superioridade numérica das escolas de educação infantil certificadas pela CEBAS Educação não significa predominância das matrículas nesse nível de ensino. Ao contrário, as IES são responsáveis por quase 70% das matrículas totais ofertadas pelas instituições de ensino certificadas no DF, como indica a Tabela 4.

Tabela 4 – Participação percentual das matrículas de Educação Superior (ES) e de Educação Infantil (EI) ofertadas por instituições certificadas no DF.

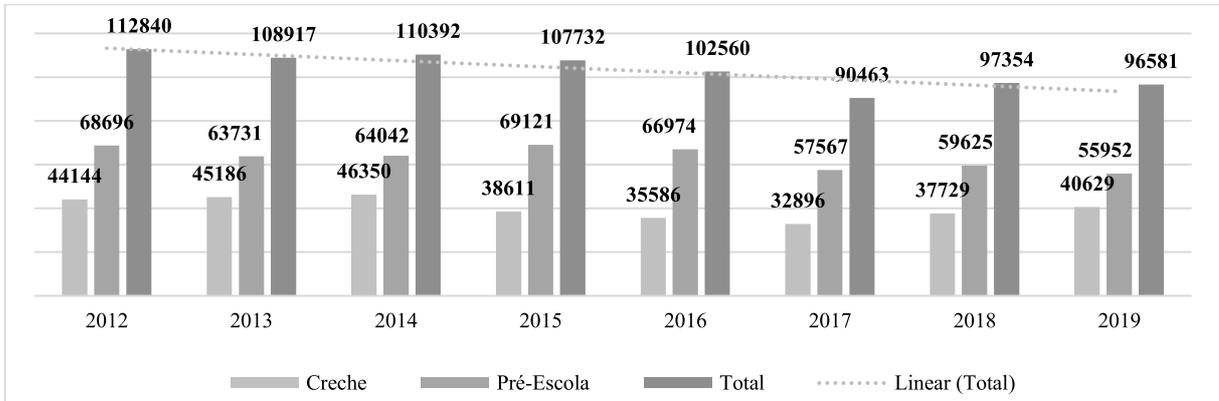
ANO	Mat. IES Certificadas	Mat. Escolas de EI Certificadas	Total de Mat. (IES + EI)	Mat. EI (%)	Mat. ES (%)
2012	1.239	781	2.020	38,66	61,34
2013	0	201	201	100	0,00
2014	23.881	6960	30.841	22	77,43
2015	20.223	9275	29.498	31,44	68,56
2016	19.386	9357	28.743	32,55	67,45
2017	17.091	7992	25.083	31,86	68,14
2018	11.608	6955	18.563	37,47	62,53
2019	12.162	7552	19.714	38,31	61,69
2012-2019	105.590	49.073	154.663	31,72898	68,27

Fonte: Elaboração Própria a partir de Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs) (2012-2019).

Esse predomínio da oferta de matrículas por instituições certificadas que atuam na educação superior converge para situação encontrada pela fiscalização realizada pela CGU (BRASIL, 2019a), a qual classificou como captura da Política de Certificação por instituições filantrópicas de grande porte. Tal achado foi endossado pela avaliação realizada pelo Conselho (CMAP,2020).

Acerca da situação da educação infantil no DF no período de 2012 a 2019, foi criado o Gráfico 2 que trata do atendimento das crianças em creches e pré-escolas.

Gráfico 2 – Atendimento da população de 0-3 anos e de 5-4 anos pela educação infantil do DF no período de 2013 a 2019.

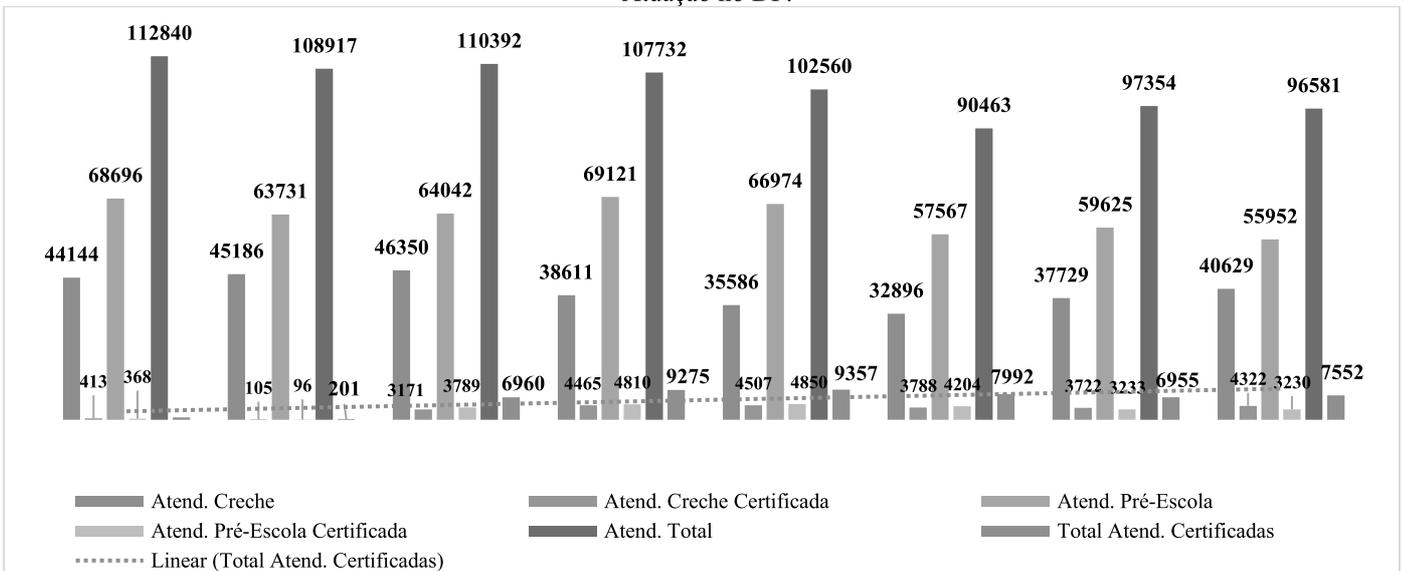


Fonte: Elaboração própria a partir de Painel de Monitoramento do PNE, INEP (2012-2019).

A partir das informações de atendimento na educação infantil e de bolsas ofertadas pela CEBAS Educação, elaborou-se Gráfico 3. Como demonstra esse gráfico, mesmo considerando a hipótese de que todas as crianças atendidas pela educação infantil nas entidades filantrópicas certificadas sejam bolsistas CEBAS Educação, tem-se um percentual irrisório de contribuição dessas bolsas no total do atendimento em creches e pré-escolas no DF, que não chega a 10% em nenhum dos anos do período analisado.

Ainda assim, fazendo uma comparação da evolução do quantitativo de crianças atendidas em creches e pré-escolas certificadas no período de 2012-2019, tem-se um incremento de mais 940%.

Gráfico 3 – Atendimento de EI no DF versus Atendimento de EI nas Entidades Filantrópicas Certificadas com Atuação no DF.

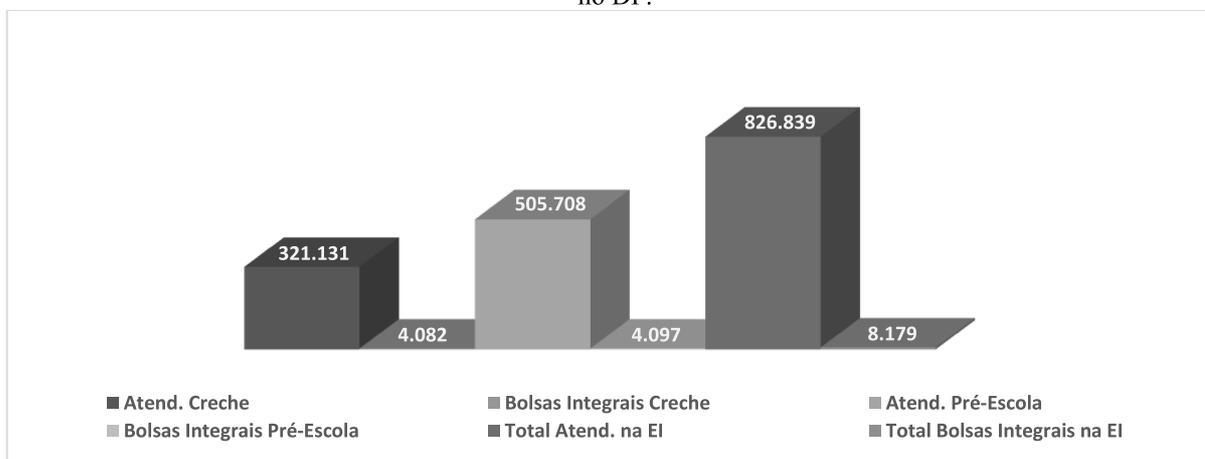


Fonte: Elaboração própria a partir de Painel de Monitoramento do PNE (INEP), Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs) (2012-2019).

Conforme prevê a legislação, Lei nº. 12.101/2009 (BRASIL, 2009), Decreto nº. 8.242/2014 (BRASIL, 2014a) e Portaria Normativa nº. 15/2017 (BRASIL, 2017), que se aplica ao período de implementação da Política de Certificação, as entidades precisam oferecer uma bolsa de estudo integral para cada cinco alunos pagantes e/ou fora do perfil socioeconômico, tanto em instituições que cobram mensalidade quanto naquelas que prestam serviços integralmente gratuitos – caso de muitas instituições de educação infantil. Porém, não foi possível fazer distinção entre as entidades que cobram mensalidade e aquelas que são totalmente gratuitas, porque a CGCEBAS/MEC não disponibilizou as seguintes informações: i) entidades ativas do DF totalmente gratuitas, bem como as que cobram mensalidade no período de 2010 a 2019; e ii) entidades de educação infantil (creches e Pré-escolas) e de educação superior do DF que têm total de alunos matriculados igual ao total de bolsas integrais que atendem a Lei nº. 12.101/2009 no período de 2010 a 2019.

A despeito das limitações impostas pelas informações não fornecidas pelo órgão público gestor da CEBAS Educação, aplicando-se a proporção base de 1 bolsa integral para cada 5 alunos pagantes e/ou fora do perfil socioeconômico, foi feito o Gráfico 4, que analisa a participação das bolsas de estudo em relação ao total de matrículas na creche e pré-escola no DF no intervalo de 2012 a 2019. Para a consecução do cálculo, foi aplicado o percentual de 1/6 (16,66%) sobre o total de alunos matriculados nas entidades certificadas para se obter a proporção mínima de bolsas integrais, conforme entendimento constante no relatório de fiscalização da Controladoria Geral da União, “afinal, 1 bolsa para cada 5 alunos pagantes equivale a 1 bolsa para cada 6 alunos matriculados” (CGU, 2019, p. 72).

Gráfico 4 – Atendimento de EI no DF versus Bolsas de EI nas Entidades Filantrópicas Certificadas com Atuação no DF.



Fonte: Elaboração própria a partir de Painel de Monitoramento do PNE (INEP), Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs) (2012-2019).

Assim, a participação das bolsas integrais no montante dos atendimentos totais da educação infantil, acumulados no período de 2012 a 2019, não atinge 1%, o que aponta contribuição diminuta da CEBAS Educação para o acesso à creche e à pré-escola, não obstante o grande peso das matrículas da rede privada no atendimento da educação infantil no DF. Esse cenário é ainda mais problemático quando se considera a finalidade da Política de Certificação de inclusão por meio da garantia de acesso à educação de qualidade a estudantes provenientes de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Com relação à contribuição da CEBAS Educação para o alcance da meta de atendimento em creche na educação infantil, a Tabela 5 revela que a participação da Política de Certificação é residual tanto em comparação à meta já alcançada de atendimento pelo sistema de ensino do Distrito Federal quanto em relação à população na faixa etária de 0-3 anos de idade.

Tabela 5 – Participação das Bolsas Integrais CEBAS Educação em relação à população de 0-3 anos de idade e à meta alcançada na creche no DF (2012-2019).

Ano	Pop. 0-3 anos	Atend. Creche	Atend. (%) – Meta atingida	Bolsa Creche	Bolsa/Pop. (%)	Bolsa/Atend. (%)
2012	173.325	44.144	25,47	69	0,04	0,16
2013	151.410	45.186	29,84	18	0,01	0,04
2014	161.625	46.350	28,68	529	0,33	1,14
2015	145.718	38.611	26,50	744	0,51	1,93
2016	142.122	35.586	25,04	751	0,53	2,11
2017	145.056	32.896	22,68	631	0,44	1,92
2018	136.585	37.729	27,62	620	0,45	1,64
2019	142.948	40.629	28,42	720	0,50	1,77

Fonte: Elaboração própria a partir de Painel de Monitoramento do PNE (INEP), Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs) (2012-2019).

Quanto ao atendimento na pré-escola, a CEBAS Educação também apresenta uma baixíssima contribuição no alcance da meta de atendimento de crianças de 0-4 anos de idade, de acordo com o explicitado na Tabela 6.

Tabela 6 – Participação das Bolsas Integrais CEBAS Educação em relação à população de 4-5 anos de idade e à meta alcançada na creche no DF (2012-2019).

Ano	Pop. 4-5 anos	Atend. Pré-Escola	Atend.(%) – Meta atingida	Bolsa Pré-Escola	Bolsa/Pop(%)	Bolsa/Atend. (%)
2012	81.267	68.696	84,53	61	0,08	0,09
2013	73.605	63.731	86,59	16	0,02	0,03
2014	77.461	64.042	82,68	632	0,82	0,99

2015	79.188	69.121	87,29	802	1,01	1,16
2016	82.004	66.974	81,67	808	0,99	1,21
2017	67.126	57.567	85,76	701	1,04	1,22
2018	69.099	59.625	86,29	539	0,78	0,90
2019	64.337	55.952	86,97	538	0,84	0,96

Fonte: Elaboração Própria a partir de Painel de Monitoramento do PNE (INEP), Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs) (2012-2019).

A partir de dados disponibilizados pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), foi possível verificar como se dá a distribuição das instituições certificadas, matrículas e bolsas de educação infantil nas Regiões Administrativas (RAs) do DF, conforme Tabela 7. Salienta-se que foram retiradas todas as instituições duplicadas, e que foram somadas as matrículas e as bolsas ofertadas por essas entidades filantrópicas no período de 2012 a 2019.

Tabela 7 – Distribuição das instituições, matrículas e bolsas CEBAS Educação pelas Regiões Administrativas (RAs) do DF no período de 2012 a 2019.

Região Administrativa - RA	N. de Inst. de EI Certificadas	Renda domiciliar per capita (R\$)	Índice de Gini	N. de Matrículas na EI	N. de Bolsas na EI
LAGO SUL	5	8.355,04	0,39	4.207	701
PLANO PILOTO	25	6.776,86	0,46	17.048	2.841
ÁGUAS CLARAS	3	5.133,65	0,39	1.005	168
CRUZEIRO	1	3.749,44	0,38	892	149
GUARÁ	7	3.688,76	0,48	2.261	377
SOBRADINHO	4	2.516,79	0,49	2.348	391
NÚCLEO BANDEIRANTE	3	2.365,57	0,53	487	81
TAGUATINGA	6	2.258,25	0,49	4.385	731
GAMA	2	1.607,29	0,50	796	133
RIACHO FUNDO	1	1.328,16	0,49	332	55
CEILÂNDIA	7	1.224,75	0,50	3.939	657
BRAZLÂNDIA	2	1.129,13	0,49	3.636	606
SAMAMBAIA	9	996,92	0,57	5.501	917
SANTA MARIA	1	965,87	0,49	553	92
PARANOÁ	2	832,15	0,44	382	64
RIACHO FUNDO II	1	802,92	0,49	1.301	217

Fonte: Elaboração própria a partir do Info DF – Portal de Informações Estatísticas do Distrito Federal (Codeplan, 2022).

Grande parte das instituições de educação infantil certificadas pela CEBAS Educação está situada na Região Administrativa (RA) do Plano Piloto, que possui a segunda maior renda per capita dentre as regiões avaliadas, e um patamar baixo de desigualdade, segundo o índice de Gini. Quando se faz o recorte da distribuição entre as cinco RAs com maior renda domiciliar per capita, chega-se ao percentual de 51% de concentração das escolas certificadas nessas localidades.

As matrículas e bolsas ofertadas também seguem essa distribuição espacial, sendo que 34% delas encontram-se na RA do Plano Piloto, e 51% nas cinco RAs de maior renda.

Ou seja, parte significativa do atendimento de educação infantil em instituições certificadas pela CEBAS Educação no DF é realizada em localidade bem distante das RAs de maior vulnerabilidade socioeconômica, a exemplo das regiões de Ceilândia, Samambaia, Santa Maria, Sobradinho, Brazlândia.

Além disso, como aponta pesquisa de Pinto, Müller, e Dos Anjos (2018), as RAs com maior percentual de crianças fora da educação infantil são aquelas que apresentam maior vulnerabilidade socioeconômica, como explicita a Figura 10.

Figura 10 – Dados socioeconômicos das RAs do Distrito Federal.

Região Administrativa	Renda Per Capita em Salários Mínimos	Renda Domiciliar Média Mensal em Salários Mínimos	% de crianças entre 0 e 6 anos em relação à população total	% de crianças entre 0 e 6 anos não atendidas na Educação Formal
SCIA	0,66	2,5	11,59	7,76
Fercal	0,79	2,89	12,1	8,67
Varjão	0,8	2,88	10,49	4,62
Itapoã	0,89	3,24	12,71	8,63
Paranoá	0,96	3,51	10,41	5,17
Recanto das Emas	1,02	3,68	9	5,67
Santa Maria	1,13	4,15	8,93	4,83
Samambaia	1,16	4,4	8,39	4,42
Ceilândia	1,16	3,9	7,84	4,06
Riacho Fundo II	1,18	3,96	9,13	5,41
Planaltina	1,19	4,26	8,82	5,09
São Sebastião	1,23	3,92	9,89	6,54
Brazlândia	1,25	4,34	8,85	3,89
Gama	1,77	5,76	6,13	3,01
Candangolândia	1,85	5,68	5,47	2,27
Riacho Fundo	2,06	6,18	7,2	3,11
Sobradinho II	2,2	7,36	7,97	4,26
SAI	2,24	7,43	8,32	4,16
Sobradinho	2,25	7,2	7,01	3,09
Núcleo Bandeirante	2,34	6,58	7,04	3,79
Taguatinga	2,54	7,28	6,4	2,92
Guará	3,41	9,41	5,53	2,96
Cruzeiro	3,46	9,31	6,2	2,02
Vicente Pires	3,5	10,92	6,99	2,92
Águas Claras	3,85	10,69	8,13	4,26
Jardim Botânico	4,99	15,07	7,9	3,35
Lago Norte	6,01	14,83	6,68	3,25
Park Way	6,61	19,89	4,9	1,92
Plano Piloto	7,06	15,73	6,37	2,43
Sudoeste/Octogonal	8,36	17,71	6,77	3,6
Lago Sul	10,3	27,53	3,17	1,42

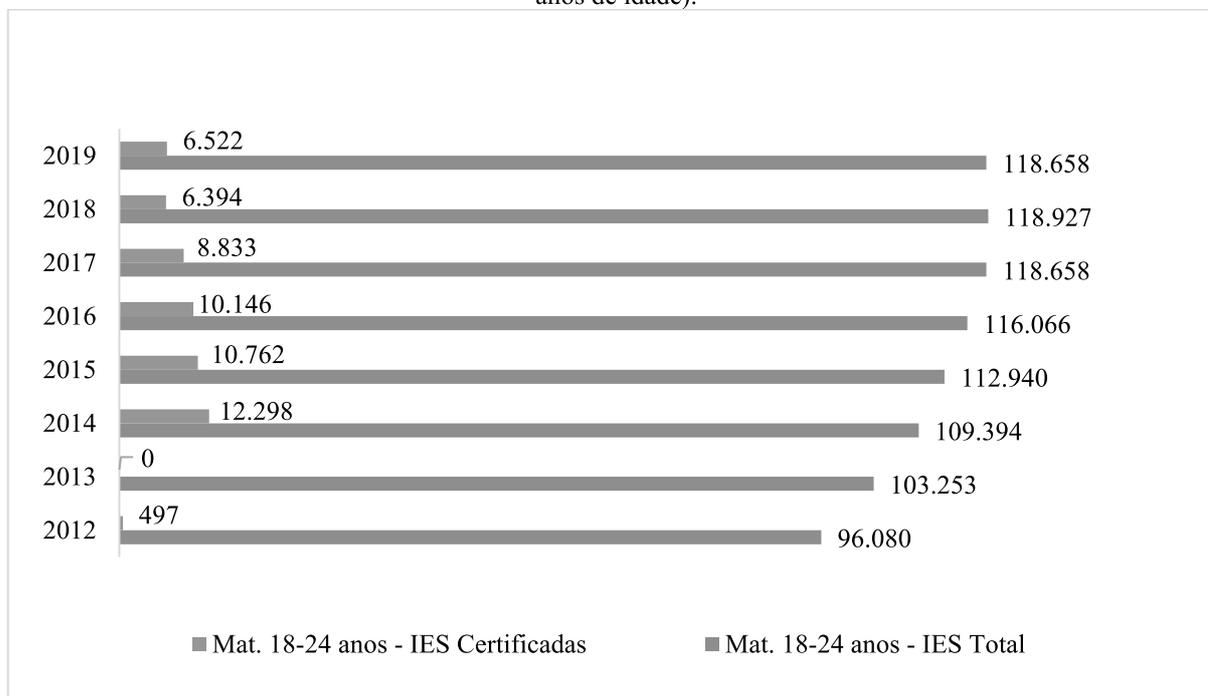
Fonte: Extraído de Pinto, Müller, e Dos Anjos (2018, p. 13).

Dessa forma, as instituições, matrículas e bolsas CEBAS Educação estão localizadas majoritariamente em regiões com alto poder aquisitivo, e onde a demanda por acesso a creches e pré-escolas é menor.

Com relação à educação superior, foi confeccionado o Gráfico 5 que traz informações a respeito das matrículas gerais no DF, de estudantes de 18 a 24 anos de idade, em comparação às matrículas da educação superior em instituições filantrópicas certificadas com atuação no DF nessa mesma faixa etária. Conforme indica o gráfico, mesmo considerando o cenário de que todas as matrículas das entidades filantrópicas se enquadram na qualidade de bolsas ofertadas pela CEBAS Educação, somente em 2014, as matrículas das entidades filantrópicas conseguiram ultrapassar 10% do total de matrículas gerais de educação superior no DF no período de 2012 a 2019, na faixa etária de 18 a 24 anos de idade.

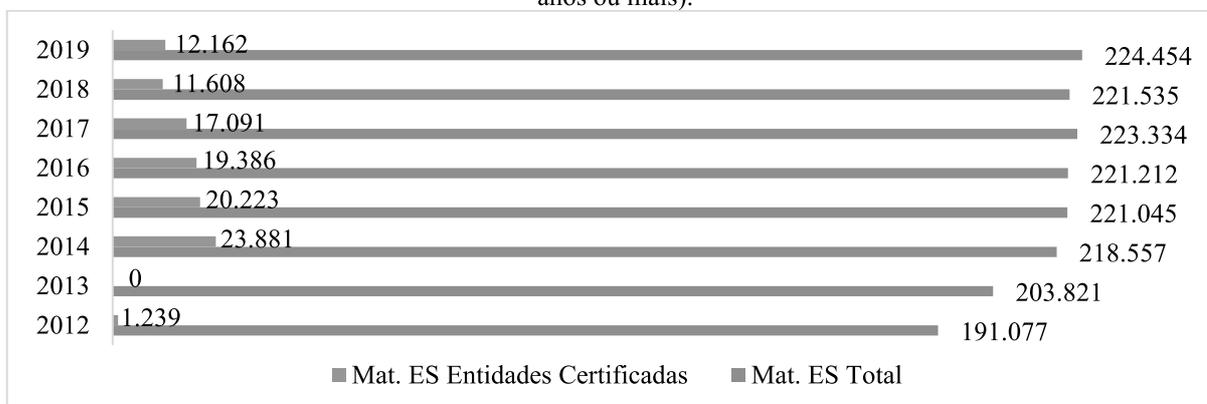
O Gráfico 6, que trata das matrículas na educação superior na faixa de 18 a 65 anos ou mais no DF, reafirma a reduzida contribuição das matrículas das entidades certificadas no acesso à educação superior no DF.

Gráfico 5 – Matrículas de ES no DF versus Matrículas de ES nas Entidades Filantrópicas Certificadas (18 a 24 anos de idade).



Fonte: Elaboração Própria a partir de Sinopse da Educação Superior INEP (2012-2019), Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs) (2014-2019); Receita Federal (2012, 2013).

Gráfico 6 – Matrículas de ES no DF versus Matrículas de ES nas Entidades Filantrópicas Certificadas (18 a 65 anos ou mais).



Fonte: Elaboração Própria a partir de Sinopse da Educação Superior INEP (2012-2019), Declarações de Benefícios Fiscais (DBFs) (2014-2019); Receita Federal (2012, 2013).

Embora o PDE 2015-2024 não preveja na Meta 12 objetivo quantitativo referente à taxa líquida de matrícula na educação superior, torna-se relevante dimensionar a participação das bolsas integrais CEBAS Educação no acesso à educação superior de jovens de 18 a 24 anos de idade no DF. Para tanto, apresenta-se a Tabela 8 com informações a respeito do peso das bolsas em relação à população (18-24 anos) e às matrículas dessa faixa etária.

Tabela 8 – Participação das Bolsas Integrais em relação à população de 18-24 anos e às matrículas nessa faixa etária no DF (2012-2019).

Ano	Pop. 18-24 anos	Mat. 18-24 anos - IES Total	Atend. Meta atingida (PDE) (%)	Bolsas Integrais 18-24 anos - IES Certificadas	Bolsa/P op. (%)	Bolsa/Mat. (%)
2012	326.000	96.080	29	83	0,03	0,09
2013	349.000	103.253	30	0	0	0
2014	312.000	109.394	35	2.050	0,66	1,87
2015	336.000	112.940	34	1.794	0,53	1,59
2016	331.000	116.066	35	1.691	0,51	1,46
2017	362.000	118.658	33	1.472	0,41	1,24
2018	347.000	118.927	34	1.066	0,31	0,90
2019	355.000	118.658	33	1.087	0,31	0,92

Fonte: Elaboração Própria a partir DBFs (2012-2019), Sinopse da Educação Superior – INEP (2012-2019), PNAD Contínua – IBGE.

Com relação à taxa bruta, foi estruturada a Tabela 9 com dimensionamento da contribuição das bolsas integrais CEBAS Educação para o atingimento dessa meta do PDE 2015-2024.

Tabela 9 – Participação das Bolsas Integrais na Meta de Taxa Bruta de Matrículas.

Ano	Pop. 18-24 anos	Mat. 18-65 anos - IES Total	Atend. Meta atingida (PDE) (%)	Bolsas 18-65 anos - IES Certificadas	Bolsa/Pop. (%)	Bolsa/Mat. (%)
2012	326.000	191.077	59	207	0,06	0,11
2013	349.000	203.821	58	0	0	0
2014	312.000	218.557	70	3.980	1,28	1,82
2015	336.000	221.045	66	3.371	1,00	1,52
2016	331.000	221.212	67	3.231	0,98	1,46
2017	362.000	223.334	62	2.849	0,79	1,28
2018	347.000	221.535	64	1.935	0,56	0,87
2019	355.000	224.454	63	2.027	0,57	0,90

Fonte: Elaboração própria a partir DBFs (2012-2019), Sinopse da Educação Superior – INEP (2012-2019), PNAD Contínua – IBGE.

Diante do exposto, evidencia-se reduzida contribuição das bolsas CEBAS Educação em relação à taxa líquida e bruta de matrículas, o que aponta, para o período e a unidade da federação analisados, uma participação irrisória da Política de Certificação no atingimento da meta de 12 do PDE 2015-2024.

3.2 – Qualidade da educação ofertada pelas instituições certificadas pela CEBAS Educação.

Em que pese a avaliação da contribuição da CEBAS Educação focar o acesso à educação e a participação desta política pública no atingimento das metas de educação infantil e superior presentes no PDE 2015-2024, a qualidade é outra dimensão importantíssima do direito à educação, e que ainda é um grande desafio como apontam especialistas (CAMPOS, 2020; CABRITO, 2009; CHRISTIANINI, 2019; LAMARE, 2017; NAJJAR; MOCARZEL, 2020) e publicações organizadas e disseminadas por instituições privadas e órgãos governamentais de estudos e pesquisas (FGV, 2020; IPEA, 2020, 2021). Assim, buscaram-se fontes de dados abertos, que pudessem balizar uma aproximação a respeito da qualidade da educação prestada pelas instituições de educação superior, certificadas pela CEBAS Educação no Distrito Federal, no período de 2012 a 2019.

Na página eletrônica do INEP, há dados abertos de indicadores de qualidade da educação superior, são eles: Conceito ENADE; Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD); Conceito Preliminar de Curso (CPC); Índice Geral de Cursos

(IGC). A partir dos dados da Política de Certificação disponibilizados pelo MEC, RFB e INEP, foi possível identificar as Instituições de Educação Superior (IES) certificadas de 2012 a 2019, e, a partir dessas informações, fez-se cruzamento com os dados referentes ao Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC).

Esse é um indicador criado pelo INEP para sinalizar, por meio das notas dos cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, a qualidade da educação prestada pelas IES.

O IGC é uma média ponderada envolvendo as notas contínuas de Conceitos Preliminares de Curso (NCPCC) dos cursos de graduação e os Conceitos Capes dos cursos de programas de pós-graduação *stricto sensu* das Instituições de Educação Superior (IES). A ponderação da média é feita a partir do número de matrículas nos referidos cursos, conforme descrito nesta Nota Técnica. (INEP, 2020b, p. 1).

O Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) vincula-se a cada IES, e é calculado considerando as seguintes informações:

- a) notas contínuas de Conceitos Preliminares de Curso referentes aos cursos de graduação avaliados no triênio 2017-2018-2019, calculadas conforme metodologias apresentadas nas Notas Técnicas do Inep n.º 18/2018/CGCQES/DAES e 56/2019/CGCQES/DAES e 58/2020/CGCQES/DAES, respectivamente, considerando o CPC mais recentemente publicado para cada curso;
- b) número de matrículas nos cursos de graduação (estudantes cursando ou formandos no ano de referência do CPC), conforme base de dados oficial do Censo da Educação Superior, cujos períodos de informação e de conferência, ajustes e validação dos dados pelas IES foram definidos na Portaria Inep n.º 319, de 23 de abril de 2020;
- c) conceitos dos cursos de Mestrado e Doutorado atribuídos pela Capes na última avaliação divulgada oficialmente, para os programas de pós-graduação reconhecidos, incluindo a avaliação dos novos programas recomendados para o ano de referência do IGC, conforme base de dados oficial encaminhada pela Capes ao Inep; e
- d) número de matrículas (matriculados e titulados em 2019) nos cursos de Mestrado e Doutorado, conforme base de dados oficial encaminhada pela Capes ao Inep, nos termos previstos na Portaria n.º 49, de 20 de março de 2020 e no Manual de Coleta de Dados: conceitos e Orientações da Capes. (INEP, 2020b, p. 1-2).

O IGC é expresso em cinco faixas, sendo a primeira de menor valor ou conceito, e a quinta refere-se ao valor máximo que as IES podem alcançar. Entre as IES certificadas no período de 2012 a 2019 no DF, não havia informação sobre uma das instituições, o que pode ser explicado pelo fato dela ter sido credenciada e seus cursos autorizados em 2016, conforme dados do Sistema e-MEC – base de dados oficial dos cursos e instituições de educação superior do país.

Na Tabela 10, consta distribuição do IGC pelas IES certificadas no período de 2012 a 2019.

Tabela 10 – IGC das IES certificadas no período de 2012-2019.

Ano	Quantidade de IES Certificadas	IGC (faixa)
2012	1	3
2014	10	3
	1	4
2015	7	3
2016	5	3
	4	4
	5	3
2017	5	4
	1	Inexistente
2018	4	3
	3	4
	5	3
2019	4	4
	1	Inexistente

Fonte: Elaboração própria a partir DBFs (2012-2019); IGC -INEP. (2012-2019).

Ainda que a mensuração da qualidade da educação ofertada pelas IES certificadas não seja um dos objetivos específicos deste estudo, e, por isso, não se tenha demandado informações dos alunos bolsistas, fato que impede a utilização de outros indicadores como Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) e Conceito Preliminar de Curso (CPC), os dados do IGC sugerem que, além do acesso à educação superior, os bolsistas CEBAS Educação no DF estão em IES com avaliação institucional mediana ou mediana-alta. Desse modo, as IES certificadas apresentam bom IGC no período analisado, e, portanto, depreende-se que estas conferem uma razoável formação acadêmica e profissional aos respectivos estudantes, ainda que nenhuma delas tenha alcançado a faixa máxima de avaliação.

Outro indicador disponível pelo INEP é o Conceito ENADE, que avalia os cursos de graduação a partir das notas auferidas pelos estudantes no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), sendo que o cálculo é feito considerando as seguintes informações: a) quantitativo de estudantes participantes no exame e com resultados válidos; b) desempenho dos estudantes participantes na parte de Formação Geral (FG) do exame; e c) desempenho dos estudantes participantes na parte Componente Específico (CE) do exame – de acordo com o descrito na Nota Técnica nº. 5/2020/CGCQES/DAES elaborada pelo INEP. O Conceito ENADE varia na escala numérica de 1 a 5, e é resultado da conversão da Nota dos Concluintes no Enade do curso de graduação (NCc), considerando o parâmetro de conversão usado pela

autarquia conforme Figura 11. Ressalta-se que os valores de conversão se mantiveram os mesmos para o período de 2012 a 2019.

Figura 11– Parâmetros de conversão do NCc em Conceito ENADE.

Conceito Enade (Faixa)	NC_c (Valor Contínuo)
1	$0 \leq NC_c < 0,945$
2	$0,945 \leq NC_c < 1,945$
3	$1,945 \leq NC_c < 2,945$
4	$2,945 \leq NC_c < 3,945$
5	$3,945 \leq NC_c \leq 5$

Fonte: Extraído de INEP, 2020c, p. 6.

Também com base nas informações disponíveis pelo INEP, foi construída a Tabela 11, com os valores médios de avaliação dos cursos de graduação das entidades certificadas no período de 2012 a 2019. Para a elaboração da tabela, foram somados os valores contínuos (NCc) obtidos pelos alunos em cada curso e depois feita a média aritmética desses valores, e, em seguida, utilizou-se a tabela de conversão para obtenção do Conceito ENADE (faixa) dos cursos por IES em cada um dos anos analisados.

Tabela 11 – Média do Conceito ENADE por IES Certificada pela CEBAS Educação no período de 2012 a 2019.

ANO	IES Certificadas	N. de Cursos Avaliados	Conceito Enade (Contínuo)	ENADE (faixa)
2012	A	2	3,867	4
	A	23	1,926	2
	B	13	2,426	3
	C	13	1,932	2
2014	D	12	1,874	2
	E	12	2,418	3
	F	17	2,375	3
	G	63	2,522	3
	H	28	2,390	3
	I	2	0,992	2
	J	1	2,754	3
	K	3	2,501	3
2015	A	10	2,431	3
	B	14	2,302	3
	C	19	1,830	2
	D	15	2,572	3
	E	17	2,120	3

2016	F	45	2,618	3
	G	8	2,977	4
	A	4	3,871	4
	B	9	2,111	3
	C	11	1,837	2
	D	11	2,332	3
	E	10	2,192	3
	F	10	2,135	3
	G	17	2,747	3
2017	H	6	1,884	2
	A	18	2,846	3
	B	18	2,647	3
	C	26	1,975	3
	D	121	2,144	3
	E	14	2,414	3
	F	12	1,814	2
	G	16	2,633	3
	H	21	2,372	3
	I	1	3,528	4
2018	J	1	2,948	4
	A	10	2,740	3
	B	25	2,502	3
	C	18	1,954	3
	D	18	2,203	3
	E	14	2,976	4
2019	F	8	2,480	3
	A	10	3,470	3
	B	11	2,130	3
	C	17	2,176	3
	D	17	2,430	3
	E	11	2,980	4
	F	29	2,592	3
	G	5	2,255	3
	H	7	1,981	3
I	1	1,718	2	

Fonte: DBFs (2012-2019); Conceito Enade -INEP. (2012-2019).

É preciso salientar que duas IES certificadas não apresentaram Conceito ENADE, sendo uma em 2016 e 2017 e a outra em 2018 e 2019, o que fez com essas instituições não compusessem o cálculo médio do Conceito Enade. Essa situação de IES sem conceito é prevista pela própria metodologia do INEP.

Para que um curso tenha Conceito Enade calculado, é preciso que ela possua ao menos 2 (dois) estudantes concluintes participantes com resultados válidos no Enade, inscritos na condição de regular pela IES. Os cursos que não atendem a esse critério

ficam na condição de “Sem Conceito (SC)” para preservar a identidade do estudante, conforme exigência do § 9º, do art. 5º, da Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004: “Na divulgação dos resultados da avaliação é vedada a identificação nominal do resultado individual obtido pelo aluno examinado, que será a ele exclusivamente fornecido em documento específico, emitido pelo INEP” (INEP, 2020c, p. 1-2).

A tabela acima demonstra que os cursos avaliados obtiveram em sua maioria conceito mediano (ENADE faixa 3), com poucos valores 4, e nenhum conceito 5. Ou seja, repete-se cenário parecido com o sinalizado pelo IGC, com instituições certificadas com cursos de razoável qualidade, porém fora do espectro de instituições que oferecem cursos com altos conceitos.

Adentrando a questão da qualidade da educação prestada pelas instituições de educação infantil certificadas pela CEBAS Educação no DF, a página eletrônica do INEP apresenta informações abertas sobre indicadores da educação básica. Para realizar uma aproximação acerca da situação da qualidade do atendimento das instituições de EI certificadas, fez-se cotejo analítico desses indicadores de qualidade a partir da análise do escopo, disponibilidade dos dados para o período avaliado (2012-2019), e adequação ao objetivo de apontar a situação da educação oferecida por tais instituições filantrópicas de educação. O resultado da análise dos indicadores encontra-se no Quadro 16.

Quadro 16 – Análise dos indicadores de qualidade da educação básica disponibilizados pelo INEP.

Indicador	Escopo	Período disponível	Adequação
Adequação da Formação Docente	Diz respeito a adequação da formação do docente em relação à área de atuação e à etapa da educação básica em que leciona.	Série histórica de 2013 a 2021.	Aborda a formação do profissional diretamente envolvido com a aprendizagem e o desenvolvimento do aluno. Há dados para grande parte do período analisado (2012 a 2019).
Complexidade de Gestão da Escola	Agrega 4 dimensões: 1) porte da escola, 2) número de turnos de funcionamento, 3) complexidade das etapas ofertadas pela escola, e 4) número de etapas/modalidades oferecidas.	Série histórica de 2013 a 2021.	Enfoca a complexidade da unidade de ensino, que impacta na dimensão pedagógica e de ensino-aprendizagem dos alunos. Há dados para grande parte do período analisado (2012 a 2019).
Esforço Docente	Inclui 4 características: 1) número de escolas em que atua, 2) número de turnos de trabalho, 3) número de alunos atendidos, e 4) número de etapas nas quais leciona.	Série histórica de 2013 a 2021.	Dados disponíveis somente para Ensino Fundamental e Médio.
Indicadores Financeiros Educacionais	Dizem respeito ao investimento público em educação.	Série histórica de 2000 a 2018.	Não há dados acerca de possíveis investimentos públicos em instituições privadas filantrópicas de ensino.

Média de Alunos por Turma	Indicador é calculado a partir da divisão do número de matrículas pelo número de turmas.	Série histórica de 2010 a 2021.	Quantidade de alunos por turma influencia a atenção dispensada pelos docentes a cada aluno, e, assim, afeta as interações em sala de aula. Há dados para todo o período analisado (2012 a 2019).
Média de Horas-aula diária	Quantidade média de horas de aula por dia letivo.	Série histórica de 2010 a 2021.	Afeta diretamente o aprendizado e o desenvolvimento dos alunos. Há dados para todo o período analisado (2012 a 2019).
Nível Socioeconômico	Esse indicador foi construído a partir de dados sobre renda familiar, posse de bens e contratação de serviços de empregados domésticos pela família dos estudantes, e nível de escolaridade de seus pais ou responsáveis.	Séries históricas: 2011-2013; 2015 e 2019.	Indicador por escola. Não há dados específicos sobre alunos da EI. Série histórica só abarca três anos do período de análise (2012-2019).
Percentual de Docentes com Curso Superior	Trata dos docentes com educação superior por escola.	Série histórica de 2011 a 2021.	O indicador “Adequação da formação docente” já traz a informação da formação e de forma mais detalhada ao explicitar se a formação em nível superior é compatível com as exigências legais e normativas da área e etapa de atuação do docente.
Regularidade do Corpo Docente	Avalia a regularidade do corpo docente a partir da observação da permanência dos professores nas escolas nos últimos cinco anos.	Série histórica de 2013 a 2021.	Junta-se ao indicador “Adequação da formação” na dimensão da docência. Informações por escola. Há dados para grande parte do período analisado (2012 a 2019).
Remuneração Média dos Docentes	Calcular a remuneração mensal bruta e padronizada para uma carga horária de 40 horas semanais, dos docentes em exercício em sala de aula.	Série histórica de 2014 a 2018.	Outro indicador da dimensão docência. Não apresentada dados por unidade escolar, mas sim por unidades da federação e grandes regiões.
Taxas Distorção Idade-série	Trata do percentual de alunos que têm idade acima da esperada para o ano em que estão matriculados.	Série histórica de 2006 a 2021.	Indicador apresenta dados para ensino fundamental e ensino médio.
Taxas de Não-resposta	Indica o percentual de alunos sem dados de rendimento (aprovação ou reprovação) ou de movimento (falecimento, abandono, transferência).	Série histórica de 2010 a 2020.	Indicador apresenta dados para ensino fundamental e ensino Médio.
Taxas de Rendimento	Indica a situação dos alunos no final do ano letivo (aprovação, reprovação e abandono).	Série histórica de 2007 a 2020.	Indicador apresenta dados para ensino fundamental e ensino Médio.

Taxas de Transição	Avaliam a progressão dos alunos no percurso escolar ao longo do tempo por meio dos dados de rendimento (aprovação ou reprovação) e movimento (abandono, transferência, falecimento dentre outros).	Série histórica de 2008 a 2019.	Indicador apresenta dados para ensino fundamental e ensino Médio.
--------------------	--	---------------------------------	---

Fonte: Elaboração própria a partir de Indicadores Educacionais (<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>), INEP (2022).

Tomando como referencial as informações do quadro acima, os indicadores com dados mais completos e alinhados à finalidade de realizar aproximação acerca da qualidade da educação dispensada pelas instituições de educação infantil certificadas são: 1) Adequação da Formação Docente, 2) Complexidade de Gestão da Escola, 3) Média de Alunos por Turma, 4) Média de Horas-aula diária, e 5) Regularidade do Corpo Docente.

A Nota Técnica nº. 020/2014 dispõe a respeito da metodologia de construção do indicador Adequação da Formação Docente desta maneira:

Esta nota técnica apresenta uma classificação dos docentes em exercício na Educação Básica considerando sua formação acadêmica e a(s) disciplina(s) que leciona. A classificação em categorias teve como orientação os dispositivos legais e normativos relacionados ao tema (INEP, 2014a, p. 1).

O indicador tem cinco categoriais de adequação da formação dos docentes, sendo o grupo 1 de maior adequação e o grupo 5 de menor convergência com exigências legais e normativas, como ilustrado a seguir.

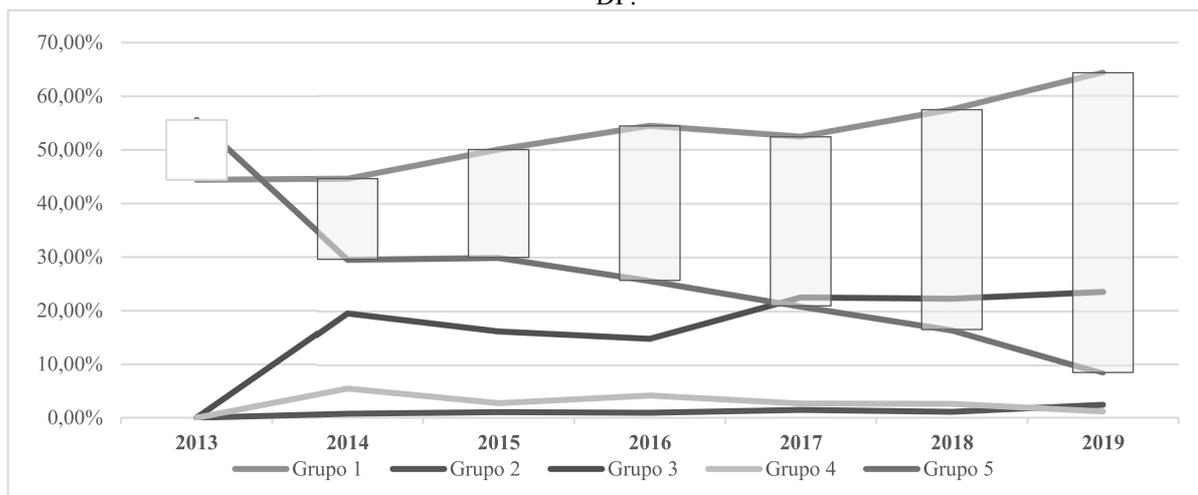
Figura 12 – Categorias de adequação da formação dos docentes em relação à disciplina que leciona.

Grupo	Descrição
1	Docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam, ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído.
2	Docentes com formação superior de bacharelado na disciplina correspondente, mas sem licenciatura ou complementação pedagógica.
3	Docentes com licenciatura em área diferente daquela que leciona, ou com bacharelado nas disciplinas da base curricular comum e complementação pedagógica concluída em área diferente daquela que leciona.
4	Docentes com outra formação superior não considerada nas categorias anteriores.
5	Docentes que não possuem curso superior completo.

Fonte: Extraído de INEP, 2014a, p. 5.

A planilha do INEP traz percentual dos docentes por grupo de adequação em cada unidade de EI. No intuito de sintetizar os dados referentes à adequação da formação dos docentes das escolas de EI certificadas no DF, foi calculada a média aritmética dos percentuais por grupo de adequação para cada ano do período de 2013 a 2019, e construído o Gráfico 7.

Gráfico 7 – Percentual médio de docentes por grupo de adequação da formação – Escolas de EI certificadas no DF.



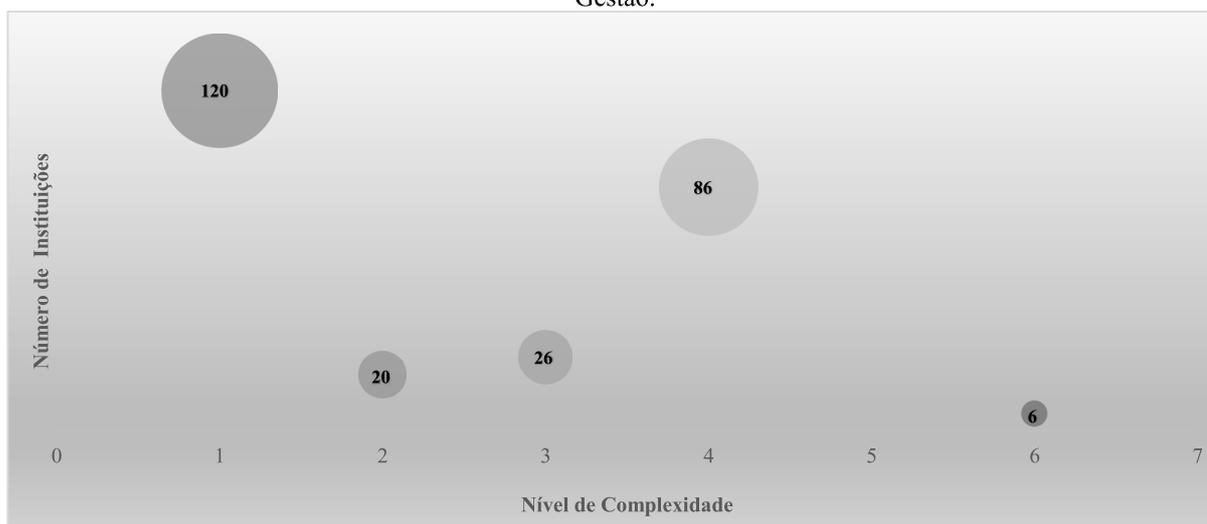
Fonte: Elaboração própria a partir de Indicadores Educacionais (<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>), INEP (2013-2019).

O gráfico demonstra que os docentes das instituições de EI certificadas apresentam bom nível de adequação da formação, sendo que, ao longo da trajetória, verifica-se tendência de alta no percentual do grupo 1 (maior adequação) e baixa significativa na categoria de professores sem formação de nível superior – grupo 5.

O indicador Complexidade de Gestão da Escola é composto de quatro características: 1) porte da escola, 2) número de turnos de funcionamento, 3) complexidade das etapas ofertadas pela escola, e 4) número de etapas/modalidades oferecidas. Ele é apresentado em níveis enumerados de 1 a 6 em ordem de menor para maior complexidade de gestão. Para elaboração do Gráfico 8, foi realizado o somatório das entidades de EI certificadas no período de 2013 a 2019 por nível de complexidade da gestão, sendo que nenhuma das instituições certificadas nesse lapso temporal apresentou nível de gestão 5. O gráfico de bolhas mostra que a maioria das entidades certificadas no período de 2013-2019 está situada no menor nível de complexidade (nível 1), ou seja, são instituições de pequeno porte, conforme correlação entre nível e porte da unidade escolar estabelecida pela Nota Técnica nº. 040/2014 (INEP, 2014b).

Observa-se que apesar de poucas escolas (3,8%) apresentarem uma complexidade de gestão de nível 6 essas respondem por 13,9% das matrículas. Isso reflete o fato de que níveis de complexidade de gestão mais elevados estão associados à escolas de maior porte (INEP, 2014b, p. 4).

Gráfico 8 – Distribuição das Instituições de EI Certificadas de 2013 a 2019 por Nível de Complexidade da Gestão.

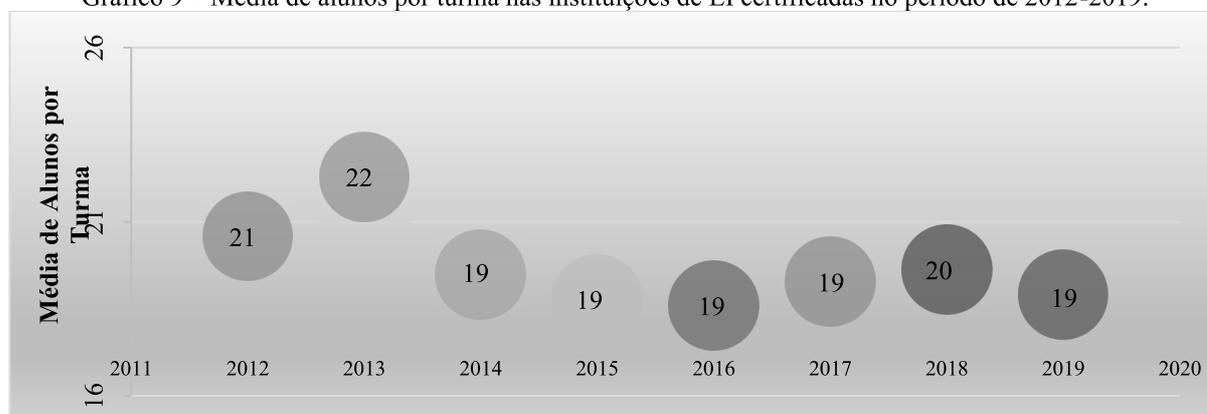


Fonte: Elaboração própria a partir de Indicadores Educacionais (<https://www.gov.br/inep/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>), INEP (2013-2019).

Assim, as instituições de EI certificadas, em tese, são unidades cuja gestão seria mais simples e fácil, não apresentando problemas vinculados a um grande quantitativo de alunos e turmas.

Com relação ao indicador Média de Alunos por Turma das instituições de EI certificadas no DF, foi realizado cálculo da média do indicador por ano, o que subsidiou a elaboração do Gráfico 9.

Gráfico 9 – Média de alunos por turma nas instituições de EI certificadas no período de 2012-2019.



Fonte: Elaboração Própria a partir de Indicadores Educacionais (<https://www.gov.br/inep/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>), INEP (2013-2019).

O gráfico assinala uma média de 19 a 20 alunos por turma nas instituições de EI certificadas entre 2012 e 2019. Esse patamar converge com a média prevista nas orientações das Diretrizes Pedagógicas e Operacionais para as Instituições Educacionais Parceiras que Ofertam Educação Infantil, documento elaborado pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF, 2019).

Ao tratar da organização das turmas na educação infantil, as diretrizes recorrem ao critério de relação adulto/criança, com fundamento nos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, elaborado pelo Ministério da Educação (MEC, 2006), e apresentam a Figura 13, com a padronização da relação professor-monitor/criança.

Dessa forma, calculando a média do número de crianças por turma, tem-se o mínimo de 16 e máximo de 23, faixa na qual se encontra a média apresentada pelas escolas de EI certificadas pelas CEBAS Educação. Essa informação indica que as escolas de EI que ofertam bolsas CEBAS Educação no DF estão adequadas às exigências postas pela rede de ensino no que se refere ao número de alunos por turmas, de acordo com a Figura 13.

Figura 13 – Modulação 1: Professor(a) e Monitor(a) para Prédio Próprio.

Etapa	Nº de Crianças		Professor 40h	Monitor	Prof. 30h	Monitor	Prof. 20h		Monitor
	Mín.	Máx.	Turnos Mat. e Vesp.	Turnos Mat. e Vesp.	Mat.	Turnos Mat. e Vesp.	Mat.	Vesp.	Turnos Mat. e Vesp.
Berçário I e II	8	15	1	1	1	2	1	1	1
	16	21	1	2	1	3	1	1	2
Maternal I	16	22	1	2	1	3	1	1	2
Maternal II	16	24	1	1	1	2	1	1	1
1º Período	20	30	1	1	1	2	1	1	1
2º Período	24	30	1	1	1	2	1	1	1

Fonte: Extraído de SEE/DF, 2019, p. 23.

Com relação ao indicador Média de oras-aula diária, elaborou-se, a partir das médias anuais das escolas de educação infantil certificadas no DF, a Tabela 12, que registra média de horas 6 horas-aula por dia.

Tabela 12 – Média de horas-aula diária nas instituições de EI Certificadas no período de 2012 a 2019.

Ano	Quantidade de Instituições	Hora-aula diária média - Educação Infantil	
		Creche	Pré-Escola
2012	6	6,48	5,35
2013	1	10,00	10,00
2014	37	4,00	3,03
2015	51	6,92	6,35
2016	52	6,72	6,42
2017	38	6,73	6,07
2018	37	6,82	6,11
2019	42	7,41	5,38

Fonte: Elaboração Própria a partir de Indicadores Educacionais (<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>), INEP (2013-2019).

O indicador de Regularidade do Corpo Docente (IRD) tem a finalidade de avaliar a permanência dos professores nas escolas nos últimos 5 anos. A Nota Técnica CGCQTI/DEED/INEP nº. 11/2015 traz esta definição metodológica de construção do indicador:

Para cada par professor-escola foi atribuída uma pontuação de forma que a presença em anos mais recentes fosse mais valorizada e a regularidade em anos consecutivos fosse considerada.

Dessa forma, foi definida uma Pontuação por Presença (PP), que é maior para anos recentes, e, quando o docente está presente em anos consecutivos, sua pontuação é acrescida de um bônus, chamado de Pontuação por Regularidade (PR). (INEP, 2015, p. 1, grifo meu).

O Indicador de Regularidade Docente (IRD) é definido como a pontuação final de cada par professor-escola (*PFij*) padronizada para variar de 0 a 5.

Assim, quanto mais próximo de 0 mais irregular é o professor e quanto mais próximo de 5, mais regular é o professor. (INEP, 2015, p. 2, grifo meu).

Para o indicador Regularidade do Corpo Docente, nas planilhas do INEP não constam dados de regularidade para algumas instituições de EI certificadas no período de 2014 a 2019, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 13 – Instituições de EI Certificadas sem dados sobre Regularidade do Corpo Docente.

Ano	Quantidade de Instituições Sem Dados	Total de Instituições Certificadas	Percentual de Inst. Sem Dados (%)
2014	3	37	8,11
2015	8	51	15,69
2016	9	52	17,31
2017	2	38	5,26
2018	1	37	2,70
2019	4	42	9,52
Total	27	257	10,51

Fonte: Elaboração própria a partir de Indicadores Educacionais (<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>), INEP (2013-2019).

Dessa forma, considerando que a ausência de dados atinge somente 10% das instituições certificadas, decidiu-se proceder ao cálculo da média de regularidade para as instituições certificadas com dados disponíveis, cujo resultado está na Tabela 14.

Tabela 14 – Média Aritmética do IRD das Instituições de EI Certificadas.

Ano	Quantidade de Instituições com dados	Média IRD das Instituições Certificadas
2013	1	2,77
2014	34	3,14
2015	43	3,08
2016	43	2,99
2017	36	3,17
2018	36	3,24
2019	38	3,23
Média Geral		3,09

Fonte: Elaboração própria a partir de Indicadores Educacionais (<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>), INEP (2013-2019).

As instituições de EI certificadas com atuação no DF, no período examinado, apresentam IRD mediano, uma situação parecida encontrada pelo INEP em relação às escolas de educação básica, no período de 2009 a 2013, as quais, na maioria, situaram-se nas faixas medianas do indicador (faixa 2-3 e faixa 3-4).

Em um total de 173.261 escolas, observa-se que 13,9% possuem uma regularidade média abaixo de 2, configurando assim uma rotatividade relevante dos professores, enquanto que no outro extremo 11,4% das escolas possuem valores do indicador acima de 4, que denota uma rotatividade baixa para essa parcela de escolas (INEP, 2015, p. 4).

Na Nota Técnica CGCQTI/DEED/INEP nº. 11/2015, o INEP pondera a respeito da relevância do IRD na aferição da rotatividade dos professores.

A alta rotatividade de professores nas escolas pode afetar o estabelecimento de vínculo com a escola e alunos, pois um professor que permanece pouco tempo na escola tem menos condições para identificar situações específicas dos alunos e da comunidade atendida pela escola, de dar continuidade a planejamentos, nem de contribuir na resolução de eventuais problemas pelos quais a escola esteja passando (INEP, 2015, p. 4).

Portanto, a autarquia evidencia o efeito negativo da rotatividade nas escolas e os efeitos desta na aprendizagem, uma vez que a troca constante de professores pode impactar negativamente nas interações docente/aluno, e, por conseguinte, nos processos de ensino-aprendizagem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como propósito avaliar a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS Educação), política pública que viabiliza acesso à educação básica e superior a estudantes de famílias de baixa renda por meio da oferta de bolsas de estudo em entidades filantrópicas sem fins lucrativos com atuação na educação.

Destarte, almejou-se avaliar a Política de Certificação por meio da identificação das características e dos desafios de implementação apresentados, bem como pela mensuração da contribuição desta para o acesso à educação infantil e superior de estudantes do DF em situação de vulnerabilidade e para o alcance das metas estabelecidas pelo PDE 2015-2024.

O recorte temporal inicialmente proposto para avaliação da CEBAS Educação era de 2010 a 2019, levando em consideração o marco da Lei nº. 12.101/2009 (BRASIL, 2009), que conferiu novo contorno, dinâmica e estrutura para a política, e tendo por limite o ano anterior ao início da pandemia de Covid-19 e da decisão proferida pelo STF no âmbito da ADI 4480, que tornou inconstitucional parte relevante da legislação da CEBAS Educação.

Contudo, as dificuldades encontradas para obtenção dos dados e das informações da CEBAS Educação junto ao MEC, órgão responsável pela gestão da política em âmbito nacional, fez com que fosse reduzido o lapso temporal de análise para o período de 2012 a 2019, bem como restringiu o próprio escopo da avaliação, conforme registrado no Capítulo 3 deste trabalho.

Para consecução desta pesquisa, lançou-se mão da abordagem qualitativa e do método do estudo de caso enquanto percurso metodológico que propiciou a utilização de dados quantitativos e qualitativos e de informações provenientes de fontes secundárias (documentos) e primárias (fala de atores envolvidos) para sustentar uma avaliação mais detida e aprofundada sobre a implementação da CEBAS Educação.

As discussões e balizamentos teóricos e conceituais sobre políticas públicas, sociais e educacionais, relação entre público e privado nas políticas de educação no Brasil, e avaliação de políticas, orientaram e fundamentaram as diferentes etapas de consecução deste estudo.

A busca pelos elementos característicos da CEBAS Educação partiu da análise da legislação, normas infralegais e documentos oficiais que sustentam e orientam a execução da política – dimensão normativa (LIMA; D’ASCENZI, 2014), no intuito de estabelecer referencial para confrontar o marco normativo com aquilo que realmente acontece na prática de implementação da ação pública (VIANNA, 2010).

As normativas e documento oficial da Política de Certificação inscrevem-na enquanto estratégia governamental de inclusão social de estudantes em situação familiar de vulnerabilidade socioeconômica, bem como integrante do conjunto das políticas de acesso à educação do MEC, o que lhe confere lugar de destaque no conjunto das políticas geridas por essa pasta ministerial. A natureza de política pública da CEBAS Educação foi reafirmada pelos documentos dos órgãos governamentais de fiscalização e avaliação (TCU, 2018; CGU, 2019; CMAP, 2020) e pelas falas dos técnicos e gestores envolvidos na execução dessa ação pública, bem como sua finalidade de inclusão educacional de estudantes provenientes de famílias de baixa renda.

Com relação à finalidade de inclusão, ficou patente que hoje a CEBAS Educação tem um padrão bastante elástico de elegibilidade dos candidatos às bolsas, distanciando-se muito dos parâmetros de pobreza e de pobreza extrema, adotados pelo próprio governo federal, o que sugere desvirtuamento da finalidade precípua da política de inclusão social. Todavia, essa distorção precisa ser corroborada por meio de estudo que faça análise dos dados empíricos sobre

o perfil socioeconômico dos estudantes bolsistas da CEBAS Educação – o que foge ao escopo desta pesquisa.

Sobre os objetivos da Política de Certificação, a caracterização realizada demonstra ausência de objetivos, metas e indicadores que orientem a implementação da CEBAS Educação, o que limita significativamente uma avaliação dos resultados a partir de referencial previamente estabelecido pela política, ou de outras balizas como aquelas postas pelas diretrizes, estratégias e metas do PNE 2014-2024.

Ademais, verificou-se que o PNE 2014-2024, apesar das normativas situá-lo enquanto uma das condições para certificação das entidades filantrópicas, é desconsiderado pela CEBAS Educação, não havendo alinhamento dessa política com o atingimento das metas nacionalmente pactuadas, em especial com as metas de acesso à educação infantil ou superior. Essa desvinculação talvez explique porque os técnicos e gestores não souberam explicitar a relação entre a Política de Certificação e o cumprimento do PNE 2014-2024, e nem muito menos dizer como e em qual proporção a CEBAS Educação contribui para a consecução do planejamento decenal.

Os relatórios de fiscalização (TCU, 2018; CGU, 2019) e de avaliação (CMAP, 2020) evidenciaram inúmeros problemas de implementação enfrentados pela Política de Certificação, sendo que boa parte deles foi corroborada pelas falas dos técnicos e gestores entrevistados, tais como: baixa capacidade técnica instalada para conferir celeridade, confiabilidade e segurança aos procedimentos de certificação, sendo que processos importantes, a exemplo do monitoramento e avaliação, são negligenciados; ausência de objetivos e metas que comprometem a análise de resultados da política; desresponsabilização do órgão gestor em relação aos procedimentos de seleção dos candidatos às bolsas de estudo; inexistência de priorização de localidades mais vulneráveis para concessão das bolsas e benefícios; desconhecimento sobre o custo financeiro da ação pública; ausência de participação dos beneficiários (estudantes, pais, responsáveis e familiares) na gestão da política em contraste com a significativa participação das entidades filantrópicas; inexistência de interlocução com outras áreas e políticas do MEC convergentes com o escopo da CEBAS.

A Lei Complementar nº. 187/2021 (BRASIL, 2021a), nova legislação da Política de Certificação, manteve seu escopo e desenho geral, e não trouxe soluções para os problemas e desafios de implementação apresentados pela política pública, com exceção da definição de mecanismo de monitoramento pautado na divulgação periódica dos resultados apresentados pelas entidades certificadas, com atuação na educação básica e superior, em relação às

condições de oferta e ao desempenho dos alunos bolsistas. Essas informações podem sustentar processos aperfeiçoamento da CEBAS Educação.

Entretanto, ressalta-se que a LC apresentou novos desafios à gestão da CEBAS Educação, tais como necessidade de adequação à Lei de Cotas, Lei nº. 12.711, de 30/08/2012 (BRASIL, 2012) e à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº. 13.709/2018 (BRASIL, 2018b), além da possibilidade de destinação de bolsas para trabalhadores das entidades filantrópicas, viabilização de acúmulo de bolsa de estudo, e exclusão do mecanismo de manifestação da sociedade civil – única forma de participação direta da sociedade na gestão da política.

Quanto à contribuição da Política de Certificação para inclusão social de estudantes em situação de vulnerabilidade, evidenciou-se que as entidades filantrópicas certificadas têm baixíssima participação no acesso à educação infantil e superior, e, por conseguinte, no atingimento das metas do Plano Distrital de Educação (PDE 2015-2014) referentes ao atendimento em creches e pré-escolas e ao incremento das taxas, bruta e líquida, de matrículas em Instituições de Educação Superior do DF.

A esse panorama de restrita contribuição da CEBAS Educação ao acesso a educação infantil e superior e ao alcance das metas do PDE 2015-2024, soma-se a captura da política por entidades educacionais de grande porte que atuam na educação superior e a concentração do atendimento da educação infantil em escolas situadas em regiões do DF com alto poder aquisitivo, distantes geograficamente das localidades de maior vulnerabilidade e demanda por vagas de creche e pré-escola.

Os dados abertos de qualidade da educação superior disponibilizados pelo INEP, referentes ao índice Geral de Curso (IGC) e ao Conceito INEP, indicam que as instituições filantrópicas certificadas com atuação na educação superior disponibilizam razoável formação acadêmica e profissional aos respectivos estudantes, sendo que elas situam-se no patamar de avaliação mediano ou mediano-alto.

Na educação infantil, foram utilizados os indicadores de Adequação da Formação Docente, Complexidade de Gestão da Escola, Média de Alunos por Turma, Média de Horas-aula diária e Regularidade do Corpo Docente para dimensionar a qualidade da educação oferecida pelas entidades filantrópicas certificadas.

Esses indicadores demonstram que a educação infantil ofertada pelas entidades filantrópicas no DF é de qualidade, com bom nível de formação dos professores e rotatividade similar ao apresentado pela média do país. As escolas certificadas apresentam baixa

complexidade de gestão, número compatível de alunos por turma e carga horária de 6 horas – bem próxima da jornada integral de sete horas prevista pela LDB (BRASIL, 1996). Esse panorama, embora se refira unicamente ao Distrito Federal, vai de encontro à realidade de oferta precária de educação infantil por entidades filantrópicas, registrada por estudos.

Dessa forma, tendo em vista os achados decorrentes do presente estudo, foram elaboradas 30 propostas de aperfeiçoamento da CEBAS Educação, com destaque para estas:

- Definir objetivos, metas e indicadores dos resultados e impactos perseguidos pela Política de Certificação em alinhamento com a consecução das metas do Plano Nacional de Educação.
- Estabelecer estratégias e mecanismos capazes de conferir proporcionalidade entre a imunidade tributária concedida pelo poder público e o retorno social por meio da contrapartida em bolsas de estudo, fazendo com o custo da CEBAS Educação seja compatível com as demais políticas públicas de aquisição de vagas em instituições privadas e com os patamares encontrados no mercado.
- Criar etapa de pré-seleção de candidatos às bolsas de estudo, sob a responsabilidade do MEC e em articulação com as redes de ensino estaduais, municipais e distrital.
- Estabelecer e implementar processos, procedimentos e rotinas de monitoramento e de avaliação dos resultados e do impacto da política.
- Instituir Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social da CEBAS Educação.
- Promover a coordenação e o planejamento institucional conjunto das políticas públicas de acesso à educação por meio da parceria entre entidades educacionais privadas e poder público (PROUNI, PROIES, FIES, CEBAS Educação).
- Fortalecer a capacidade técnica da unidade organizacional do MEC responsável pela execução da política por meio do incremento do corpo técnico de servidores efetivos.
- Finalizar sistema informatizado de gestão das informações, fluxos, processos e procedimentos de certificação.
- Fomentar a participação efetiva dos beneficiários (estudantes, pais, responsáveis e familiares) na gestão e acompanhamento da política.

- Estabelecer instância de governança da CEBAS Educação com a participação dos três ministérios (MEC, MS e MC), Receita Federal, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União.

Nota Técnica: sugestões para o aperfeiçoamento da CEBAS Educação.

O presente estudo originou-se do interesse em pesquisar a respeito da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Educação (CEBAS Educação), política pública educacional com a qual o pesquisador teve contato no desempenho de atividade profissional enquanto servidor público efetivo do MEC, órgão responsável pela gestão nacional dessa política.

O contexto da Política de Certificação é marcado por gerar alto custo ao governo federal, o qual abre mão de arrecadar montante vultoso de recurso aos cofres públicos; estar abarcada pelo instrumento legal de planejamento nacional da política educacional do país (PNE 2014-2024) e pelos seus congêneres em âmbito subnacional – a exemplo do PDE 2015-2024; ser regrada por lei específica, Lei nº. 12.101/2009; passar por mudanças frequentes na legislação; contar com unidade exclusiva no âmbito do Ministério da Educação – MEC para a respectiva implementação; colocar-se enquanto política de inclusão social daqueles que apresentam mais dificuldades de acesso e permanência na educação (estudantes de famílias de baixa renda); possuir atuação de múltiplos atores sociais; ser arena de disputa de interesses; dispor de raros estudos acadêmicos; não contar com pesquisa de avaliação.

Diante desse cenário, emergiu o interesse em levar a cabo pesquisa a respeito da CEBAS Educação com o intuito de avaliar a contribuição da CEBAS Educação no acesso de estudantes provenientes de famílias de baixa renda à educação infantil e superior, bem como no atingimento das metas de atendimento em creches e pré-escolas e de matrículas na educação superior – estabelecidas pelo Plano Distrital de Educação (PDE 2015-2024).

O estudo inscreve na abordagem qualitativa com utilização do estudo de caso enquanto percurso metodológico que propiciou a utilização de dados quantitativos e qualitativos e de informações provenientes de fontes secundárias (documentos) e primárias (fala de atores envolvidos) para sustentar uma avaliação mais detida e aprofundada sobre a implementação da CEBAS Educação.

A partir da utilização da pesquisa documental, foi realizada a caracterização da CEBAS Educação por meio da identificação e análise dos principais documentos que tratam acerca da Política de Certificação (leis, decretos, documentos oficiais do MEC, relatórios de órgão de controle e fiscalização e de avaliação). Os documentos examinados convergem para caracterização da CEBAS Educação enquanto política pública integrante de estratégia de inclusão social por meio do acesso à educação de estudantes de baixa renda em instituições

educacionais filantrópicas parceiras do poder público federal, especificamente do MEC. Ressalta-se que as informações que emergiram da análise desses documentos orientaram a elaboração de roteiro de entrevista.

A aplicação de entrevista semiestruturada com técnicos e gestores do MEC envolvidos diretamente na execução da CEBAS Educação possibilitou o aprofundamento da compreensão dos desafios postos à execução dessa política, corroborando muitos dos problemas de implementação encontrados pela pesquisa documental, resumidamente são eles: dificuldade em apontar os objetivos e metas vinculado ao resultado da política; pouco conhecimento acerca de como e em qual proporção a Política de Certificação auxilia no atingimento das metas do PNE 2014-2024; inexistência de estratégia de distribuição regionalizada de bolsas para localidades de maior vulnerabilidade e desigualdade; ausência de sistema informatizado; falta de correlação entre bolsas ofertadas e valor da imunidade auferida; o órgão gestor (MEC) não tem conhecimento sobre o custo das bolsas; restrita interlocução e compartilhamento de informações entre MEC e Receita Federal; desresponsabilização do MEC em relação ao processo de seleção dos bolsistas; inexistência de participação dos beneficiários (estudantes, pais, responsáveis e familiares) na gestão da política; as Secretarias de Educação Básica (SEB) e Superior (SESU) do MEC não participam da implementação; não há nenhum tipo de coordenação ou planejamento comum/conjunto das políticas de financiamento público de vagas em instituições privadas (PROUNI, FIES, PROIES, CEBAS Educação); não são realizados monitoramento e avaliação da política; oscilação da força de trabalho, composta majoritariamente por terceirizados, que prejudica a capacidade técnica da unidade gestora (CGCEBAS/SERES/MEC); ausência de ação sistêmica de envolvimento das redes de ensino na implementação; fragilidade na transparência e publicidade da Política de Certificação.

Dados quantitativos disponibilizados pelo MEC, RFB e INEP sustentaram a análise sobre a contribuição das bolsas ofertadas no acesso à educação infantil e superior e no atingimento das metas de atendimento e de matrículas, previstas pelo PDE 2015-2024. Esses dados evidenciaram que a CEBAS Educação tem pouca contribuição no acesso à educação infantil e superior e no atingimento das metas de atendimento em creches e pré-escolas e de matrícula na educação superior – estabelecidas pelo PDE 2015-2024. Entretanto os indicadores (IGC e Conceito INEP) demonstram que as instituições de ensino superior certificadas concedem boa formação acadêmica e profissional aos respectivos estudantes. Os indicadores da educação básica (Adequação da Formação Docente, Complexidade de Gestão da Escola, Média de Alunos por Turma, Média de Horas-aula diária e Regularidade do Corpo Docente)

também apontam satisfatória qualidade do atendimento nas creches e pré-escolas certificadas pela CEBAS Educação.

Tendo em vista os achados decorrentes da avaliação realizada neste estudo, são apresentadas as seguintes propostas de aperfeiçoamento da CEBAS Educação para que a política possa cumprir a finalidade precípua de inclusão por meio do acesso de estudantes em situação de vulnerabilidade social à educação de qualidade:

1. Definir objetivos, metas e indicadores dos resultados e impactos perseguidos pela Política de Certificação em alinhamento com a consecução das metas do Plano Nacional de Educação.
2. Eliminar a possibilidade de extensão da imunidade tributária para filiais das entidades certificadas cuja atividade predominante não esteja vinculada a nenhuma das três áreas de certificação (educação, saúde e assistência social).
3. Estabelecer estratégias e mecanismos capazes de conferir proporcionalidade entre a imunidade tributária concedida pelo poder público e o retorno social por meio da contrapartida em bolsas de estudo, fazendo com o custo da CEBAS Educação seja compatível com as demais políticas públicas de aquisição de vagas em instituições privadas e com os patamares encontrados no mercado.
4. Condicionar a concessão da certificação ao atendimento de prioridades definidas pelo MEC tais como: metas e limites de gastos por região do país; incentivo à oferta de cursos em determinadas áreas e em certa quantidade.
5. Fazer com que os parâmetros de elegibilidade da política priorizem estudantes em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, utilizando-se os critérios já adotados pelo governo federal de pobreza e pobreza extrema e o Cadastro Único (CadÚnico).
6. Simplificar as etapas, processos e procedimentos de certificação para concentrar os esforços de gestão no cumprimento dos objetivos da política.
7. Transferir as atividades de verificação das questões contábeis das entidades filantrópicas para a Receita Federal.
8. Criar etapa de pré-seleção de candidatos às bolsas de estudo, sob a responsabilidade do MEC e em articulação com as redes de ensino estaduais, municipais e distrital.
9. Intensificar o controle de conformidade das bolsas por meio das ações de monitoramento e supervisão.

10. Promover a coordenação e o planejamento institucional conjunto das políticas públicas de acesso à educação por meio da parceria entre entidades educacionais privadas e poder público (PROUNI, PROIES, FIES, CEBAS Educação).
11. Estabelecer e implementar processos, procedimentos e rotinas de monitoramento e de avaliação dos resultados e do impacto da política.
12. Concluir o módulo de monitoramento do sistema informatizado SisCEBAS e iniciar rotina de cruzamentos de dados.
13. Propor alternativas para fomentar a certificação de entidades nas regiões mais necessitadas ou complementar o investimento nessas regiões por meio de outras políticas similares, tais como o PROUNI e o PROIES.
14. Articular-se com o INEP para incluir itens específicos nos questionários do Censo Escolar e do Censo da Educação Superior sobre a CEBAS Educação, que forneçam dados e informações para a melhoria da política.
15. Adotar estratégia para priorização de regiões e localidades com alta concentração de população em situação de vulnerabilidade social.
16. Fomentar a participação efetiva dos beneficiários (estudantes, pais, responsáveis e familiares) na gestão e acompanhamento da política.
17. Instituir Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social da CEBAS Educação.
18. Articular com as redes de ensino a criação de Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social da CEBAS Educação.
19. Promover o envolvimento da Secretaria de Educação Básica (SEB) e da Secretaria de Educação Superior (SESU) do MEC na implementação da CEBAS, fazendo com que a Política de Certificação esteja alinhada com as ações de acesso e de permanência executadas por tais unidades.
20. Fortalecer a capacidade técnica da unidade organizacional do MEC responsável pela execução da política por meio do incremento do corpo técnico de servidores efetivos.
21. Realizar divulgação de âmbito nacional da CEBAS Educação com o apoio das entidades filantrópicas certificadas e das redes de ensino.
22. Ampliar o quantitativo de entidades filantrópicas certificadas e o número de bolsas de estudo ofertadas.
23. Aprofundar a participação da Receita Federal (RFB) no controle e fiscalização do usufruto da imunidade pelas entidades filantrópicas.

24. Flexibilizar a legislação que trata acerca do sigilo fiscal para possibilitar o repasse de dados fiscais, de responsabilidade da Receita Federal, a órgãos e a agentes públicos devidamente credenciados.
25. Criar canais seguros de compartilhamento de informações entre a Receita Federal e o MEC acerca dos dados de renúncia fiscal auferidos pelas entidades filantrópicas certificadas.
26. Finalizar sistema informatizado de gestão das informações, fluxos, processos e procedimentos de certificação.
27. Criar banco de dados estruturado com as informações, quantitativas e qualitativas, da CEBAS Educação.
28. Realizar validação das informações prestadas pelas entidades filantrópicas por meio de cruzamento de informações presentes em bancos de dados oficiais do governo federal, a exemplo das informações geradas pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).
29. Incentivar a participação dos conselhos de acompanhamento e de controle social dos estados, Distrito Federal e municípios no controle e fiscalização da política.
30. Estabelecer instância de governança da CEBAS Educação com a participação dos três ministérios (MEC, MS e MC), Receita Federal, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. **A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional.** Revista Retratos da Escola. Brasília, v. 3, n.º. 4, p. 107-116, jan./jun. 2009.

ADRIÃO, Theresa. **Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais.** Revista Currículo sem Fronteiras, v. 18, n.º. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.

ADRIÃO, Theresa; KANNO, Danilo. Oferta da educação básica: estudo de matrículas públicas e privadas entre 2005-2015. In: GARCIA, Teise; ADRIÃO, Theresa. **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015).** Coleção estudos sobre a provatização nos sistemas estaduais (2005-2015). Vol. 1. Editora CRV, Curitiba, 2018.

AGUILAR, Maria José; Ander-Egg, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais.** Editora Vozes, 1995.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; REYES, Edgar. **Análise da rede de relações e sua influência nas políticas públicas de turismo.** Texto para Discussão n. 2355. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 2017.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. Ensino Superior: massificação ou democratização. In: HERINGER, Rosana (Org). Educação Superior no Brasil Contemporâneo: estudos sobre acesso, democratização e desigualdades. **Cadernos do LEPES – Vol. 1.** Rio de Janeiro: Faculdade de Educação da UFRJ, 2018.

BAUER, Adriana. **“Quão ‘bom’ é suficiente?”** definição de critérios avaliativos de valor e mérito. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 30, n. 73, p. 14-43, jan./abr. 2019.

BRAND, Ulrich. Estado e políticas públicas: sobre processos de transformação. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; FILHO, Jorge Pereira (Orgs.). **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento.** Fundação Rosa Luxemburgo, São Paulo, 2016.

BRASIL. **Lei nº. 4.320, de 17/03/1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

_____. **Lei nº. 8.212, de 24/07/1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de jul. 1991, Seção 1 – Edição 142, p. 14802 – 14809.

_____. **Lei Complementar nº. 101, de 4/05/2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei nº. 10.172, de 09/01/2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 10 de jan. 2001, Seção 1 – Edição 139, Número 07, p. 1 – 20.

_____. Lei nº. 12.711, de 29/08/2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de ago. 2012, Seção 1 – Edição 169, p. 1 – 2.

_____. **Lei nº. 12.101, de 27/11/2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de out. 2009, Seção 1 – Edição 228, p. 1 – 4.

_____. **Decreto nº. 8.242, de 23/05/2014.** Regulamenta a Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de mai. 2014a, Seção 1 – Edição 98, p. 1 – 6.

_____. **Portaria MEC nº. 504, de 10/06/2014.** Institui o Comitê Técnico Consultivo de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de jun. 2014b, Seção 1 – Edição 110, p. 16.

_____. **Lei nº. 13.005, de 25/06/2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de jun. 2014c, Seção 1 – Edição Extra, p. 1 – 7.

_____. **Lei nº. 13.152, de 29/07/2015.** Dispõe sobre a política de valorização do salário-mínimo e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de jul. 2015. Seção 1 – Edição 144, p. 1.

_____. **Portaria Normativa nº. 15, de 11/08/2017.** Institui o Comitê Técnico Consultivo de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de ago. 2017, Seção 1 – Edição 155, p. 12 – 15.

_____. **Decreto nº. 9.396, de 30/05/2018.** Altera o Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº. 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os de benefícios do Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de jun. 2018, Seção 1 – Edição 104, p. 2. 2018a.

_____. **Lei nº. 13.709, de 14/08/2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, 15 de ago. 2018, Seção 1 – Edição 157, p. 59-64. 2018b.

_____. **Decreto nº. 9.834, de 12 de junho de 2019.** Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de jun. 2019, Seção 1 – Edição 113, p. 3 – 4.

_____. **Lei Complementar nº. 187, de 16/12/2021.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis n os 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis n os 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de dez. 2021a. Seção 1 – Edição 237, p. 1 – 5.

_____. **Lei nº. 14. 284, de 29/12/2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de dez. 2021b. Seção 1 – Edição 246, p. 1 – 5.

BECKER, Kalinca Léia. Uma análise da contribuição do Fundeb sobre a qualidade da educação pública dos municípios brasileiros. Brasília, **IPEA**, 2021.

BENIA, Gerson Carvalho. O surgimento de grandes grupos empresariais de educação superior e os efeitos sobre a qualidade do ensino. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise das políticas de defesa da concorrência.** Rio de Janeiro, RJ, **IPEA**, 2020.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos estudos CEBRAP** [online]. 2016, v. 35, n. 1, pp. 111-136. Disponível em: <
<https://www.scielo.br/j/nec/a/M5XFdvfntQWHTHFZk7FKwwJ/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em: jan. 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capita. **Argum.** (Vitória), v. 8, n.2, p. 16-29, maio/ago. 2016.

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

CALMON, Paulo; COSTA; Arthur Maranhão. Redes e Governança de Políticas Públicas. RP3 – **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, jun. 2013, n. 1, p. 1-29

CÂMARA DOS DEPUTADOS – CD. **Projeto de Lei Complementar nº. 134, de 21/05/2019.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da

Constituição Federal; altera as Leis nº.s 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº. 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nº.. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, DF: 2019. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2203957>>. Acesso em: dez. 2021.

CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, DF: Presidência da República – PR, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: set. 2020.

CAMPOS, Maria Malta. Avaliação da qualidade na educação infantil: impasses e perspectivas no Brasil. **Pesquisa e Debate em Educação**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 891–916, 2020.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. 11ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CMAP. **Relatório de Avaliação**: Cebas Educação. Brasília: CMAP, 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Relatório de avaliação nº. 201504883**: avaliação dos resultados da gestão. Brasília: CGU, 2015.

_____. **Relatório de avaliação nº. 201801655**: certificação das entidades beneficentes de assistência social na área de educação. Brasília: CGU, 2019.

CORTES, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias* 17 (38), Jan-Apr 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/SkLgJG36JTnStvKWcm5p5kS/?lang=pt>>. Acesso em: jan. 2021.

CÓSSIO, Maria de Fátima; SCHERER, Susana Schneid. Governança e redes políticas educacionais: um estudo sobre o estado do Rio Grande do Sul – RS. **Teoria e Prática da Educação**, v. 21, p. 137-149, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/issue/view/1576>>. Acesso em: jan. 2021.

COSTENARO, Suellen; CASSEL, Ricardo; OLIVEIRA, Luciano. Gestão estratégica de materiais – o caso de um hospital beneficente. **Exacta**, 14(2), 2016, p. 183-196. Disponível em: <<https://periodicos.uninove.br/exacta/article/view/6247>>. Acesso em: jan. 2021.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e Socialismo**: questões de principio & contexto Brasileiro. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. Editora Autores Associados. 1992.

_____. O estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, J.C.F., and NEVES, L.M.W., org. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 320, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Do público e do privado na constituição de 1988 e nas leis educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 870-889, Dec. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400870&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: dez. 2020.

DA CRUZ, A. G.; COSTA DE PAULA, M. de F. Políticas de Inclusão na Educação Superior no Brasil: fatos e contradições / Inclusion Policies in Higher Education in Brazil: facts and contradictions. **Educação em Foco**, [S. l.], v. 21, n. 35, p. 53–74, 2018. DOI: 10.24934/eef.v21i35.1489. Disponível em: <<https://revista.uemg.br/index.php/educacaoemfoco/article/view/1489>>. Acesso em: fev. 2022.

DINIZ, Rosa Virgínia; GOERGEN, Pedro Laudinor. Educação Superior no Brasil: panorama da contemporaneidade. **Revista de Avaliação da Educação Superior (Avaliação)**, v. 24, n. 03, p. 573-593, nov. 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/aval/a/KWJWLbPbHPFjBKbzSXw7TStb/?lang=pt>>. Acesso em: jan. 2022.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/523164>. Acesso em: mai. 2019.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Introdução ao Orçamento Público**. Brasília, 2017.

EVRARD, Henri Siro; JÚNIOR, Orlando Ramos do Nascimento; SILVA, Alexandre Piones da; MOTA, Kátia Jeane Alves. Análise do processo crítico de entidades beneficentes para a obtenção do certificado cebas. **Revista Vianna Sapiens**, v. 6, n. 1, p. 29, 30 out. 2017. Disponível em: <<https://viannasapiens.com.br/revista/article/view/157>>. Acesso em: jan. 2021.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. Em publicação: **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.

FONSECA, Humberto Lucena Pereira da; CUNHA, Luiz Arnaldo Pereira da. A criação do serviço social autônomo do Instituto Hospitalar de Base como novo modelo de gestão hospitalar do Distrito Federal, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2019, v. 24, n. 6, pp. 2053-2064. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/fhTD639k75THDmHr9CsjWGQ/?lang=pt#>>. Acesso em: jan. 2021.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p.213-259, jun. 2000.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Prioridades na educação infantil. **Políticas educacionais em ação**, nº. 11, dez. 2020.

GARCIA, Maria Manuela Alves. Políticas educacionais contemporâneas: tecnologias, imaginários e regimes éticos. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 445-455, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: nov. 2020.

GOMES, Ana Valeska Amaral (Org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – GDF. **Plano Distrital de Educação – PDE-DF 2015-2024**. Brasília, DF: GDF, [2016?].

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. **Metodología de la investigación**. 6ª edición. México DF: McGraw-Hill / Interamericana Editores, 2014.

HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Condições de vida da população de baixa renda na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: IBGE, 1981. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv84457.pdf>>. Acesso em: set. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Nota Técnica n. 020/2014**. Indicador de adequação da formação do docente da educação básica, de 21/11/2014. Brasília, DF: INEP, 2014a.

_____. **Nota Técnica n. 040/2014**. Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica, de 17/12/2014. Brasília, DF: INEP, 2014b.

_____. **Nota Técnica CGCQTI/DEED/INEP n. 11/2015**. Indicador de regularidade do docente da Educação Básica, de 25/06/2015. Brasília, DF: INEP, 2015.

_____. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação - 2018**. Brasília, DF: INEP, 2018.

_____. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação - 2020**. Brasília, DF: INEP, 2020a.

_____. **Nota Técnica n. 59/2020/CGCQES/DAES**. Brasília, DF: INEP, 2020b.

_____. **Nota Técnica n. 5/2020/CGCQES/DAES**. Brasília, DF: INEP, 2020c.

_____. **Ofício n. 0826672/2021/CGCQTI/DEED-INEP**. Brasília, DF: INEP, 2022.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: Transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP** [online]. 2017, v. 36, n. 02, pp. 37-53. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/Vkv7r47xGw7Hd6XmZdh7HfL/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em: jan. 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Editora Alínea, p. 166, 2016.

KRIPKA, R.M.L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones UNAD**. Volumen 14. Número 2. Julio-Diciembre 2015. Disponível em <<http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-de-investigaciones-unad/article/download/1455/1771>>. Acesso em: mai. 2019.

LAMARE, Flávia Figueiredo. Parâmetros nacionais de qualidade para educação infantil no processo histórico. **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 12, nº. 24, mai./ago. 2017.

LESNIESKI, Marlon Sandro; TREVISOL, Márcio Giusti. Estado do Conhecimento da Educação Superior: temas e questões (2017-2020). **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 7, p. e021043, 2021. Disponível em:<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8665113>>. Acesso em: Jan. 2022.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas. In: MADEIRA, Ligia Mori (Org). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre :UFRGS/CEGOV, 2014.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues de. Da inconstitucionalidade da solução de consulta da coordenação geral de tributação n. 542. **Revista de Direito Brasileira**, [S.l.], v. 20, n. 8, p. 465-474, ago. 2018. ISSN 2358-1352. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/4413>>. Acesso em: jan. 2021.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. A influência do salário mínimo sobre a taxa de salários no Brasil na última década. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 2 (54), p. 263-292, ago. 2015.

MELO, Adriana Almeida Sales de. **A Mundialização da Educação: o Projeto Neoliberal de Sociedade e de Educação no Brasil e na Venezuela**. Tese de Doutorado em Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2003.

_____. A mundialização da educação: neoliberalismo e social-democracia no Brasil e na Venezuela. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro , v. 3, n. 2, p. 397-408, Sept. 2005 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-77462005000200008&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: nov. 2020.

MINAYO, M. C. S. et al (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21 edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA – ME. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – Bases Efetivas Ano Calendário 2016. Brasília: ME, 2019.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – Bases Efetivas Ano Calendário 2017. Brasília: ME, 2020a.

_____. **Metodologia de Cálculo dos Gastos Tributários**. Brasília: ME, 2020b.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – Bases Efetivas Ano Calendário 2018. Brasília: ME, 2021a.

_____. **IV.10 - Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência**. Brasília, DF: ME, 2021b.

_____. **Ofício n. 585/2021 – EBEN/DRF-CUIABÁ/RFB**. Cuiabá, Mato Grosso/MT: ME, 2021c.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Parâmetros nacionais para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC, 2006.

_____. **Planejamento Estratégico Institucional 2015-2018**. Brasília, DF: MEC, 2015.

Disponível em

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17232-mec-planejamento-estrategico-institucional-2015-2018&category_slug=marco-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: mai. de 2021.

_____. **O que é CEBAS Educação?** Guia prático sobre a certificação de entidades beneficentes de assistência social na área da educação. Versão revista e atualizada em março 2018. Brasília: MEC, 2018.

_____. **Contrato nº. 22/2021**. Termo de contrato de prestação de serviços nº. 22/2021, que fazem entre si a união, representada pelo Ministério da Educação, por intermédio da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos e a THS Tecnologia Informação e Consultoria. Brasília: MEC, 2021. Disponível em < https://www.gov.br/mec/pt-br/media/licitacao/contratos/Contrato222021SEI_MEC2855524.pdf>. Acesso em: set. 2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – MF. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)** – Estimativas Ano Calendário 2008. Brasília: MF, 2011.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)** – Estimativas Ano Calendário 2009. Brasília: MF, 2012.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)** – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2010. Brasília: MF, 2013.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)** – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2011. Brasília: MF, [2014?].

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)** – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2012. Brasília: MF, [2015?].

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)** – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2013. Brasília: MF, 2016.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Bases Efetivas Ano Calendário 2014.** Brasília: MF, 2017.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Bases Efetivas Ano Calendário 2015.** Brasília: MF, 2018.

MOEHLECKE, Sabrina. Incidência do setor privado na dimensão da oferta na educação básica (2005-2015). In: GARCIA, Teise; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira: incidências dos atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015)**. Coleção estudos sobre a privatização da educação no Brasil, v. 1. Editora CRV, Curitiba, 2018.

MOCELIN, Cassia Engres. Assistência estudantil como política de proteção social: uma possibilidade de seguridade social ampliada e intersetorial. **O Social em Questão** - Ano XXII - n.º. 45 – Set. a Dez./2019.

MOREIRA JÚNIOR, Yegor; CAMPOS ALVES, Sandra Mara; ALMEIDA, Lourdes Lemos. A Certificação de Entidades de Assistência Social na área da saúde: alterações normativas 2008-2016. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 5, p. 39–60, 2016. Disponível em: <<https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/339>>. Acesso em: jan. 2021.

NAJJAR, Jorge; MOCARZEL, Marcelo. Qualidade na/da educação. In: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Em Aberto**, Brasília, v. 33, p. 1-212, set./dez.2020.

NERI, Marcelo. **Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia - Sumário Executivo**. Rio de Janeiro, RJ – 2021 - FGV Social – 17 páginas.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J.C.F., and NEVES, L.M.W., org. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006, 320 p.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2019, v. 24, n. 3, pp. 1065-1073. Disponível em: <

<https://www.scielo.br/j/csc/a/QM9tFPkrG3vn4fzgRqxsCJy/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em: jan. 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal. Múltiplas formas de materialização do privado na educação básica pública no Brasil: sujeitos e conteúdo da proposta. **Revista Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n.º. 1, p. 212-238, jan./abr. 2018.

SALVADOR, Evilasio (Coord.). Privatização e mercantilização da educação básica no Brasil. Brasília, DF: Universidade de Brasília; **Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação**, 2017.

SAVIANI, Dermeval. Política Educacional no Brasil após a ditadura militar. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, v. 18, n.º. 2, p. 291-304, abr./jun. 2018.

SCAFF, Elisangela Alves da Silva. Estado, mercado e educação: arranjos e tendências. **Revista Educação Unisinos**, v. 21, n.º. 2, p. 146-154, mai./ago. 2017.

SCHNEIDER, Volker. Redes de Políticas Públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, v. 5, n. 1, p. 29-58, jan./jun. 2005.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. Implicações da regra de reajuste do salário mínimo. **Revista Conjuntura Econômica**, jun. 2019. Disponível em < https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/cartaibre_1.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA; Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 4, n. 11, p. 21-38, set. 2015. Disponível em < <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/4359>>. Acesso em: jan. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL – SEE/DF. **Relatório anual de monitoramento e avaliação do plano distrital de educação (LEI N.º. 5.499, DE 14 DE JULHO DE 2015): período 2015-2018**. GDF: Brasília – DF. [2018?].

_____. **Diretrizes pedagógicas e operacionais para as instituições educacionais parceiras que ofertam educação infantil**. GDF: Brasília – DF. 2019.

SILVA, Maria Vieira; SOUZA, Vilma Aparecida de; Richter, Leonice Matilde. Educação e Classes Sociais: as “Redes de Políticas Públicas” e o Ethos Mercantil na Esfera Pública. **ETD – Educ. temat. digit.** Campinas – SP, v. 17, n. 3, p. 653-672, set./dez. 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.º. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Gustavo Costa de; LAISNER, Regina Cláudia; LIMA, Luciana Leite. Estratégias de Análise da Ação Pública. **NAU Social**, 2018, v. 9, n. 17. Disponível em < <https://portalseer.ufba.br/index.php/rs/article/view/31432>>. Acesso em: nov. 2020.

SOUEN, Jacqueline Aslan. **A Política Do Salário Mínimo No Governo Lula**. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, Campinas: 2013.

CHRISTIANINI, Aline Gasparim. **Desafios, avanços e perspectivas da avaliação da qualidade da educação infantil na rede pública municipal de educação de Campinas (SP)**. Dissertação de Mestrado, PUC-Campinas, Campinas: 2019.

SPOSATI, Aldaiza. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 23, n. 7, pp. 2315-2325, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/5SMZzhGjWn5wHHsQvy649qL/?lang=pt#>>. Acesso em: jan. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.480 Distrito Federal – ADI 4480 / DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 27mar. 2020. Sessão Virtual de 20.3.2020 a 26.3.2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752454021>>. Acesso em: jul. 2021.

SZWARCWALD, Célia Landmann et al. Pesquisa Nacional de Saúde no Brasil: concepção e metodologia de aplicação. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 19, n. 02, pp. 333-342, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232014192.14072012>>. Acesso em: jan. 2021.

TEIXEIRA, Mirna Barros et al. Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 22, n. 5, pp. 1455-1466, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232017225.32772016>>. Acesso em: jan. 2021.

TANNO, Claudio Riyudi. O Plano Nacional de Educação na elaboração das leis e do ciclo de planejamento e orçamento. In: GOMES, Ana Valeska Amaral (Org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Levantamento de Auditoria (TC 018.259/2013-8)**. Brasília: TCU, 2014.

_____. **Acórdão nº. 822/2018 TCU-P**: procedimentos para concessão, renovação e supervisão da certificação de entidade beneficente de assistência social na área de educação (Cebas Educação). Min. Relator José Múcio Monteiro. Brasília: TCU, Seção de 18 abr. 2018.

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação de programas educacionais: duas questões. Revista Meta: **Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 2, nº. 4, p. 1-12, jan./abr.2010.

VALPASSOS, Caroline Falco Fernandes. **A Educação e o Gasto Social: Origem, Pressupostos e Implicações da Dedução das Despesas com Instrução no Imposto de Renda Brasileiro**. Tese de Doutorado em Educação. Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2015.

VEDUNG, E. **Four waves of evaluation diffusion.** *Evaluation*. v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.

VIVIANE, Fernandes Faria Pinto; MÜLLER, Fernanda; DOS ANJOS, Juarez José Tuchinski. Entre o passado e o presente: contrastes de acesso à educação infantil no Distrito Federal. *Educação em Revista* [online]. Belo Horizonte, n. 34, e187179, p. 1-24, 2018. Disponível em:< <https://www.scielo.br/j/edur/a/JR7zft5B3dzJvLbM5XZbWBm/#>>. Acesso em: jan. 2021.

ANEXO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADES BENEFICENTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ÁREA DE EDUCAÇÃO (CEBAS EDUCAÇÃO) NO CONTEXTO DO DISTRITO FEDERAL”, de responsabilidade de *Rodrigo de Oliveira Junior*, estudante do *Mestrado Profissional em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (PPGEMP/FE/UNB)*, sob a orientação da Professora Dra. Adriana Almeida Sales de Melo.

O objetivo desta pesquisa é *avaliar a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS Educação)*. Assim, *busca-se compreender a contribuição da CEBAS Educação para o acesso à educação infantil e superior dos estudantes em instituições filantrópicas do Distrito Federal – DF no período de 2010 a 2019, bem como a repercussão da política no alcance das metas estabelecidas pelo Plano Distrital de Educação – PDE, planejamento educacional elaborado em consonância com o Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024)*. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como entrevistas, fitas de gravação ou filmagem, ficarão sob a guarda do/da pesquisador/a responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de *roteiro de entrevista com questões pertinentes ao escopo desta pesquisa*. É para este procedimento que você está sendo convidado a participar.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone (XX) XXXXX-XXXX ou pelo e-mail XXXXX@XXXXX.XXX.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o/a pesquisador/a responsável pela pesquisa e a outra com você.

Assinatura do/da participante

Assinatura do/da pesquisador/a

Brasília, ____ de _____ de _____.