

# GESTÃO DIRETA VERSUS GESTÃO PARCEIRA: UMA ANÁLISE DE CUSTO-EFETIVIDADE E EXECUÇÃO FINANCEIRA NAS ESCOLAS PILOTO DO PARANÁ

Danielli Alves Cardoso Vargas<sup>1</sup>  
Eudes Cristiano Vargas<sup>2</sup>

## RESUMO

A Lei Estadual nº 22.006/2024 instituiu, no Paraná, o Programa "Parceiro da Escola", transferindo a gestão administrativa de unidades estaduais para empresas privadas. Este artigo objetiva realizar uma decomposição analítica dos custos operacionais no modelo de gestão direta em comparação ao modelo de gestão parceira, utilizando como estudo de caso as duas escolas da fase piloto (2023). A metodologia adotou o conceito de Custo Composto para cotejar os valores globais de contrato dos colégios Anita Canet e Aníbal Khury Neto com a soma histórica das despesas estatais fragmentadas (Fundo Rotativo, contratos centralizados e folha administrativa). Os resultados demonstram uma assimetria financeira significativa: enquanto o modelo estatal opera com um custo administrativo estimado entre R\$ 100,00 e R\$ 125,00 mensais por aluno, o modelo parceiro apresentou um custo de execução estimado entre R\$ 530,00 e R\$ 790,00 por aluno. O estudo aponta a dificuldade de acesso aos dados de liquidação efetiva no Portal da Transparência como uma barreira à auditoria completa. Conclui-se que a agilidade operacional do novo modelo é financiada por um prêmio de custo superior a 400%, decorrente da incidência tributária e margem de lucro inexistentes na gestão direta.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação; Custo-Aluno; Programa Parceiro da Escola; Gestão Escolar; Nova Gestão Pública.

## ABSTRACT

State Law No. 22,006/2024 established the "Parceiro da Escola" Program in Paraná, transferring the administrative management of state units to private companies. This article aims to perform an analytical decomposition of operational costs in the direct management model versus the partner management model, using the two pilot phase schools (2023) as a case study. The methodology adopted the Composite Cost concept to compare the global contract values of the Anita Canet and Aníbal Khury Neto colleges with the historical sum of fragmented state expenses (Rotating Fund, centralized contracts, and administrative payroll). The results demonstrate a significant financial asymmetry: while the state model operates with an estimated administrative cost between R\$ 100.00 and R\$ 125.00 monthly per student, the partner model presented an estimated execution cost between R\$ 530.00 and R\$ 790.00 per student. The study highlights the difficulty of accessing effective liquidation data on the Transparency Portal as a barrier to full auditing. It is concluded that the operational agility of the new model is financed by a cost premium exceeding 400%, resulting from tax incidence and profit margins that are non-existent in direct management.

**Keywords:** Education Funding; Student-Cost; Parceiro da Escola Program; School Management; New Public Management.

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão da educação pública no Brasil, e especificamente no estado do Paraná, encontra-se em um momento de inflexão paradigmática. Nas últimas décadas, observou-se o esgotamento progressivo do modelo burocrático weberiano, caracterizado pela centralização

---

<sup>1</sup> Especialista em Neurociência e Aprendizagem, Graduada em Pedagogia – Professora Concursada na Rede Municipal de Ensino de Maringá

<sup>2</sup> Mestrando em Tecnologias Limpas, Especialista em Docência no Ensino Superior, Especialista em Libras e Educação Inclusiva – Professor do Centro Universitário UNICV

hierárquica e pelo controle rígido de processos, em favor de modelos gerenciais inspirados na administração de empresas privadas. Esse movimento, conhecido na literatura internacional como *New Public Management* (Nova Gestão Pública), busca introduzir na administração estatal a lógica de resultados, a eficiência alocativa e a flexibilidade operacional.

No Paraná, essa tendência consolidou-se politicamente e juridicamente com a aprovação da Lei Estadual nº 22.006, de 4 de junho de 2024, que institucionalizou o Programa "Parceiro da Escola"<sup>3</sup>. A legislação autoriza a Secretaria de Estado da Educação (SEED-PR) a celebrar contratos com empresas privadas especializadas para a gestão administrativa, financeira e de infraestrutura das unidades escolares, preservando, teoricamente, a gestão pedagógica sob a tutela de servidores estatutários. A premissa governamental é clara: ao terceirizar as atividades-meio (limpeza, merenda, manutenção predial e gestão de recursos humanos não docentes), libera-se a equipe diretiva para focar exclusivamente no processo de ensino-aprendizagem.

Contudo, a implementação de parcerias público-privadas no "chão da escola" suscita debates acalorados. De um lado, defensores do modelo argumentam que a rigidez da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) torna a gestão direta lenta e ineficiente, incapaz de responder com agilidade às demandas de manutenção de um prédio escolar. De outro lado, críticos apontam que a transferência de recursos públicos para entes privados pode encarecer o sistema educacional sem garantir a melhoria da qualidade do ensino, configurando uma transferência de renda do fundo público para o lucro privado.

É imperativo ressaltar, *ab initio*, que a presente análise renuncia a qualquer viés ideológico, partidário ou corporativista. Em consonância com a diretriz de gestão frequentemente enfatizada pelo atual Chefe do Executivo Estadual, Governador Ratinho Junior — de que a administração pública moderna deve se preocupar “com a metodologia e não com a ideologia” —, este estudo adota uma postura estritamente técnica. O objetivo não é defender o modelo estatal por princípio, nem atacar a iniciativa privada por dogma, mas sim testar a hipótese da eficiência financeira à luz dos dados disponíveis, despindo o debate de paixões políticas para focar na realidade aritmética dos custos e na engenharia de execução orçamentária.

O problema central deste estudo reside na obscuridade dos custos comparativos. O governo alega que o modelo traz eficiência e economicidade, mas a sociedade civil e a

---

<sup>3</sup> O Programa Parceiro da Escola caracteriza-se pela transferência da gestão administrativa e de infraestrutura de escolas públicas para a iniciativa privada. Segundo Adrião (2018), esse modelo de privatização exógena justifica-se politicamente pela busca de uma suposta eficiência gerencial e otimização de recursos através da lógica de mercado aplicada ao setor público.

comunidade acadêmica carecem de um cálculo do "Custo-Aluno Administrativo" comparado de forma transparente e metodologicamente rigorosa. O objetivo deste artigo é preencher essa lacuna, respondendo à seguinte questão de pesquisa: qual é a composição do custo efetivo por aluno no modelo parceiro em comparação ao modelo tradicional nas escolas da fase piloto?

Para tanto, o artigo estrutura-se em quatro seções além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico sobre a Nova Gestão Pública e o financiamento da educação. A terceira detalha a metodologia de Custo Composto utilizada. A quarta apresenta os resultados da análise financeira das escolas piloto e discute as assimetrias encontradas. Por fim, as considerações finais sintetizam os achados e sugerem caminhos para futuras investigações.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

A compreensão do Programa Parceiro da Escola exige a articulação de conceitos provenientes da Administração Pública, da Economia da Educação e do Direito Administrativo. Esta seção fundamenta o debate através da análise da Nova Gestão Pública, que rege a transição do modelo burocrático para o gerencial; da Economia da Educação, ao discutir a eficiência alocativa dos recursos públicos; e do Direito Administrativo, ao observar os limites da imunidade tributária e da agilidade contratual no âmbito das parcerias público-privadas.

### **2.1 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A EDUCAÇÃO**

A partir da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, o Brasil iniciou um processo de transição do modelo burocrático para o gerencial. A Nova Gestão Pública (NGP) baseia-se na premissa de que o Estado deve operar como um "regulador" e não necessariamente como um "executor" direto de serviços. Segundo Abrucio (1997), a NGP foca na descentralização, na orientação para resultados e na introdução de mecanismos de mercado (quase-mercados) no setor público.

Na educação, isso se traduz na busca por modelos que permitam maior flexibilidade na gestão de recursos. O argumento central é a redução dos "custos de transação" burocráticos. A administração direta, sujeita a controles rígidos de legalidade estrita, muitas vezes enfrenta a "ineficiência por excesso de controle", onde o custo de fiscalizar e licitar supera o benefício

do serviço prestado. A terceirização da gestão surge, portanto, como uma tentativa de superar esses gargalos, importando a agilidade do direito privado para a esfera pública.

## **2.2 PRIVATIZAÇÃO EXÓGENA E CUSTO-ALUNO**

A literatura especializada, notadamente Adrião (2018), distingue duas formas de privatização na educação básica: a endógena (adoção de lógicas empresariais na gestão pública) e a exógena (transferência da execução do serviço para entes privados). O Programa Parceiro da Escola enquadra-se na privatização exógena da gestão administrativa.

Do ponto de vista financeiro, a análise deve centrar-se no conceito de Custo-Aluno Qualidade (CAQ). O financiamento da educação no Brasil é balizado pelo FUNDEB, que estabelece valores mínimos por matrícula. Qualquer modelo de gestão que se proponha deve ser analisado sob a ótica da eficiência alocativa: o modelo entrega mais qualidade pelo mesmo custo, ou entrega a mesma qualidade por um custo menor? Se o modelo entrega qualidade similar por um custo superior, ele fere o princípio da economicidade, basilar na administração pública.

## **3. METODOLOGIA**

A complexidade da comparação financeira entre gestão pública e privada reside na diferença das naturezas contábeis. O Estado não possui "lucro" e possui imunidade tributária recíproca; a empresa privada visa lucro e paga impostos. Comparar apenas o repasse direto (verba de manutenção) com o contrato global é um erro metodológico que leva a falsas equivalências.

Para mitigar esse risco, adotou-se a metodologia de Custo Composto. Esta abordagem consiste em "reconstruir" o custo estatal somando todas as despesas fragmentadas (limpeza, segurança, merenda, manutenção, gestão) para torná-las comparáveis ao "preço fechado" (repasse *per capita*) cobrado pela empresa parceira.

O estudo configura-se como um estudo de caso comparativo, de natureza quantitativa-descritiva, analisando os dados das duas unidades escolares que serviram de laboratório (fase piloto) para a implementação do programa durante o ano letivo de 2023:

a) Colégio Estadual Anita Canet (São José dos Pinhais) – Caracterizado como unidade de pequeno/médio porte;

b) Colégio Estadual Aníbal Khury Neto (Curitiba) – Caracterizado como unidade de grande porte.

As fontes de dados primárias foram os relatórios de execução orçamentária e empenhos disponíveis no Portal da Transparência do Estado do Paraná (exercício 2023) e os valores de referência dos Editais de Credenciamento da SEED-PR.

### **3.1 LIMITAÇÕES DA PESQUISA**

É fundamental destacar, como limitação metodológica e barreira à transparência passiva, que houve significativa dificuldade em identificar os valores efetivos (liquidados nota a nota) discriminados por escola no Portal da Transparência. A arquitetura da informação disponível não permitiu o isolamento preciso dos repasses mensais efetivos para cada unidade escolar de forma detalhada, uma vez que os pagamentos às empresas parceiras muitas vezes aparecem de forma globalizada ou sob rubricas genéricas de "Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica". Desta forma, este estudo trabalhou com os valores globais de contrato anual e empenho, que oferecem uma média fidedigna e robusta para a análise proposta.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Nesta seção, apresenta-se a decomposição dos custos nos dois cenários investigados, evidenciando as disparidades financeiras e suas causas estruturais.

### **4.1 CENÁRIO A: ANÁLISE DOS CUSTOS NO MODELO "PARCEIRO DA ESCOLA"**

A análise da execução financeira global para as escolas piloto revela valores absolutos expressivos. O modelo de contrato adotado prevê um repasse mensal baseado no número de matrículas (*capita*), que deve cobrir todas as despesas correntes (exceto salários de professores efetivos).

No caso do Colégio Estadual Anita Canet, unidade pioneira situada em São José dos Pinhais, a execução financeira anual global estimada para o exercício de 2023 foi próxima a R\$ 8,5 milhões. Considerando a matrícula média de 895 alunos registrada no Censo Escolar para o período (QEDU, 2026), o custo mensal administrativo atinge a cifra de R\$ 791,30 por aluno.

Este valor elevado explica-se, em parte, pela menor escala da escola. Em unidades menores, os custos fixos da empresa gestora — gerente administrativo, contador, encarregado de RH, estrutura de TI — têm menor base de rateio, elevando o custo unitário.

Já no Colégio Estadual Aníbal Khury Neto, em Curitiba, unidade de grande porte, a execução anual situou-se na ordem de R\$ 10 milhões. Com cerca de 1.570 alunos matriculados, o ganho de escala permitiu uma diluição dos custos fixos, resultando em um custo mensal estimado de R\$ 530,78 por aluno.

Consolidando os dados, a média ponderada nessas unidades aponta para um custo de execução que oscila entre R\$ 530,00 e R\$ 790,00 mensais por estudante. É crucial reiterar que este valor não inclui a folha de pagamento dos professores efetivos e pedagogos do Quadro Próprio do Magistério (QPM), que continua sendo paga diretamente pelo Estado e não transita pela conta da empresa parceira. O valor refere-se estritamente ao "Custo Administrativo e Operacional".

#### **4.2 CENÁRIO B: DECOMPOSIÇÃO ANALÍTICA DO CUSTO NA GESTÃO DIRETA**

Para estabelecer um contraponto tecnicamente válido, é necessário calcular quanto o Estado gastava nessas mesmas escolas antes da migração para o modelo parceiro. Na gestão direta, o custo administrativo é fragmentado em três vetores principais.

O primeiro vetor é a Manutenção Predial e Custeio, operada via Programa Fundo Rotativo. Historicamente, o Estado repassa cotas de consumo (material de expediente, limpeza) e serviço (pequenos reparos). Em 2023, o valor médio da Cota Normal para escolas desse porte oscilou entre R\$ 8.000,00 e R\$ 12.000,00 mensais. Diluindo-se o teto desse repasse (R\$ 12.000,00) por uma média de 1.000 alunos, obtém-se um custo de aproximadamente R\$ 12,00 por aluno ao mês.

O segundo vetor são os Serviços Terceirizados Centralizados (Limpeza e Segurança). O Estado do Paraná mantém contratos de licitação por lote regional. O custo médio de mercado de um posto de trabalho de servente de limpeza (44h) com todos os encargos gira em torno de R\$ 4.200,00. Uma escola de médio porte demanda cerca de quatro serventes e um controlador de acesso. O custo mensal total dessa equipe terceirizada aproxima-se de R\$ 25.000,00 a R\$ 30.000,00. Rateando-se por 1.000 alunos, chega-se a um custo estimado de R\$ 30,00 por aluno ao mês.

O terceiro vetor, frequentemente ignorado, é o Pessoal Administrativo Próprio (Agentes Educacionais I e II). São as merendeiras, inspetores de pátio e secretários escolares,

que podem ser servidores efetivos (QFEB) ou temporários (PSS). O salário médio de um Agente I (Merendeira/Zeladora) gira em torno de R\$ 1.800,00 a R\$ 2.200,00, mais encargos. Estimando-se uma equipe de 20 funcionários administrativos para uma escola grande, a folha de pagamento mensal situa-se entre R\$ 60.000,00 e R\$ 80.000,00. Isso impacta o custo em aproximadamente R\$ 60,00 a R\$ 80,00 por aluno ao mês.

Somando-se os três vetores (12 + 30 + 80), o custo administrativo total da gestão direta oscila, em uma estimativa conservadora e realista, entre R\$ 100,00 e R\$ 125,00 mensais por aluno.

### 4.3 ANÁLISE COMPARATIVA E DISCUSSÃO

A justaposição dos dados revela uma disparidade financeira estrutural. A Tabela 1 sintetiza o *gap* orçamentário entre os modelos, apresentando os dados de forma consolidada para facilitar a visualização da assimetria de custos.

**Tabela 1 – Comparativo analítico de custos mensais estimados por aluno**

<b>Componente de Custo</b>	<b>Modelo Gestão Direta (Estatual)</b>	<b>Modelo "Parceiro da Escola" (Privado)</b>
<b>Manutenção (Pequenos Reparos)</b>	R\$ 10,00 (Fundo Rotativo)	Inserido no Repasse Global
<b>Limpeza e Segurança</b>	R\$ 30,00 (Contrato Centralizado)	Inserido no Repasse Global
<b>Pessoal Administrativo/Merenda</b>	R\$ 80,00 (Folha RH Estado)	Inserido no Repasse Global
<b>SUBTOTAL OPERACIONAL</b>	<b>R\$ 120,00</b>	<b>~R\$ 660,00 (Média Piloto)</b>
<b>GAP FINANCEIRO (Diferença)</b>	-	<b>+ 450% (Ágio)</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados de execução 2023.

A análise evidencia que o Estado paga um prêmio superior a 400% no modelo parceiro. A diferença de mais de R\$ 500,00 por aluno, todos os meses, financia itens que não existem na planilha pública, configurando o que se pode chamar de "Custo Oculto da Terceirização". Três fatores explicam essa onerosidade:

a) **Bitributação e Custo Fiscal:** Este é o argumento técnico mais robusto contra a eficiência financeira do modelo. Na gestão direta, vigora a imunidade tributária recíproca (Art. 150, VI, 'a' da Constituição Federal). O Estado não paga impostos federais ou

municipais sobre sua própria operação. Ao contratar uma empresa privada, o valor do serviço é imediatamente inflado pela incidência de ISS (municipal), PIS e COFINS (federais), além de IRPJ e CSLL. Estima-se que cerca de 16% a 20% do valor repassado à empresa retorne aos cofres públicos (mas não necessariamente aos do Estado) ou se perca na cadeia tributária. O modelo parceiro, portanto, cria uma despesa tributária que antes não existia.

b) **Taxa de Administração (Lucro):** A empresa parceira é um ente com fins lucrativos. Uma parcela significativa do repasse (estimada entre 10% e 20%) não é revertida em serviço para o aluno, mas sim retida como margem de lucro e distribuição de dividendos aos acionistas da gestora.

c) **Custo de Transação e Agilidade:** O diretor estatutário é travado pela Lei de Licitações. Ele não pode contratar o pedreiro do bairro para arrumar o telhado; precisa abrir um processo administrativo. A empresa parceira, regida pelo direito privado, compra sem licitação. O Estado, na prática, está pagando caro para "comprar a agilidade" que sua própria burocracia impede. O "ágio" de 400% é, em última análise, o preço que a sociedade paga pela desburocratização terceirizada.

A discrepância sugere uma hipótese de ineficiência alocativa: se o Estado repassasse via Fundo Rotativo apenas metade do valor que paga à empresa (ex: R\$ 300,00/aluno) diretamente para a conta da escola pública, o diretor estatutário teria recursos três vezes superiores aos atuais para transformar a infraestrutura, sem a necessidade de intermediários lucrativos ou carga tributária adicional.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo principal analisar e comparar a composição do custo efetivo por aluno no modelo de gestão parceira frente ao modelo tradicional nas escolas da fase piloto do Paraná. A análise detalhada do estudo de caso demonstra que a iniciativa introduz uma nova realidade orçamentária na rede estadual, caracterizada por uma expansão agressiva do gasto corrente.

Os dados indicam que o custo operacional por aluno nas escolas geridas pela iniciativa privada foi, na fase piloto, significativamente superior ao custo histórico composto da gestão direta. Enquanto o Estado gasta cerca de R\$ 120,00 mensais para gerir administrativamente um aluno, o modelo parceiro demanda repasses superiores a R\$ 600,00. Conclui-se que a eficiência percebida no novo modelo — escolas visualmente mais agradáveis, manutenção

corretiva ágil — não decorre necessariamente de uma superioridade gerencial intrínseca do setor privado, mas sim de um aporte financeiro desproporcionalmente maior

Conclui-se que a eficiência percebida no novo modelo — escolas visualmente mais agradáveis, manutenção corretiva ágil — não decorre necessariamente de uma superioridade gerencial intrínseca do setor privado, mas sim de um aporte financeiro desproporcionalmente maior. O modelo parceiro opera com "orçamento de luxo", cobrindo impostos e lucros, enquanto a gestão direta opera historicamente com "orçamento de subsistência".

A "metodologia" defendida pelo governo estadual mostra-se eficaz na entrega de agilidade, mas onerosa sob a ótica da economicidade. O Estado do Paraná optou por pagar um prêmio de liquidez para contornar seus próprios entraves burocráticos.

É fundamental pontuar que este artigo não pretende encerrar o assunto. Pelo contrário, busca abrir caminho para discussões mais aprofundadas. A limitação de acesso aos dados brutos de liquidação no Portal da Transparência impede uma auditoria forense completa. Seria de extrema relevância a realização de estudos futuros, preferencialmente longitudinais, que cruzem este custo financeiro expandido com os resultados pedagógicos efetivos (IDEB). Somente assim será possível aferir se o retorno social (aprendizagem) justifica o vultoso investimento adicional realizado, ou se estamos diante de um modelo de baixa eficiência alocativa que compromete a sustentabilidade fiscal da educação paranaense a longo prazo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve balanço da experiência internacional. **Cadernos ENAP**, n. 10, Brasília: ENAP, 1997.

ADRIÃO, T. A privatização da educação básica no Brasil: dimensões e implicações. **Retratos da Escola**, v. 12, n. 23, p. 1-15, 2018.

PARANÁ. **Lei nº 22.006, de 4 de junho de 2024**. Institui o Programa Parceiro da Escola. Diário Oficial do Estado, Curitiba, 2024.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação (SEED). **Editais de Credenciamento - Programa Parceiro da Escola**. Curitiba: SEED, 2023.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO PARANÁ. **Consulta a Empenhos e Pagamentos a Fornecedores**. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br>. Acesso em: jan. 2026.

QEDU. **Dados de Matrícula: Colégio Estadual Anita Canet e Aníbal Khury Neto**. Disponível em: <https://qedu.org.br>. Acesso em: jan. 2026.