



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE  
CASCAVEL- PARANÁ (2008-2019)**

**JOSIANE MARIA VENDRAME**

**CASCAVEL - PR  
2020**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO**

**JOSIANE MARIA VENDRAME**

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE  
CASCAVEL- PARANÁ (2008-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação - PPGE, área de concentração: Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/UNIOESTE - *Campus* de Cascavel, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>o</sup> Dr. Roberto Antonio Deitos

**CASCAVEL  
2020**

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Vendrame, Josiane Maria

A Política de financiamento da educação básica no município de Cascavel - Paraná (2008-2019) / Josiane Maria Vendrame; orientador(a), Roberto Antonio Deitos, 2020.  
135 f.

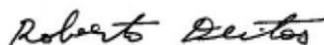
Dissertação (mestrado), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Cascavel, Centro de Educação, Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2020.

1. Educação. 2. Financiamento da Educação. 3. Gestão dos recurso do financiamento. I. Deitos, Roberto Antonio. II. Título.

## **JOSIANE MARIA VENDRAME**

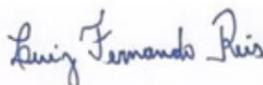
A Política de Financiamento da Educação Básica no município de Cascavel - Paraná  
(2008 - 2019)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Mestra em Educação, área de concentração Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa Educação, políticas sociais e estado, APROVADO(A) pela seguinte banca examinadora:



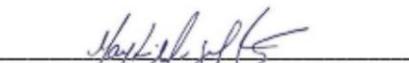
Orientador(a) - Roberto Antonio Deitos

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)



Luiz Fernando Reis

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)



---

MARY SYLVIA MIGUEL FALCÃO

Universidade Estadual do Paraná - Paranaguá (UNESPAR)

Cascavel, 29 de setembro de 2020

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Dr<sup>o</sup>. Roberto Antonio Deitos, que, em meio a tantas escolhas, acreditou em mim e me possibilitou a chance de vencer mais uma etapa na minha vida pessoal, profissional e acadêmica. Ainda, pela sabedoria, paciência e, principalmente, pela compreensão das dificuldades enfrentadas no percurso da construção desta dissertação.

Aos componentes da banca de qualificação e defesa, professor Dr<sup>o</sup> Luiz Fernando Reis e a professora Dr<sup>a</sup>. Mary Sylvia Miguel Falcão, que aceitaram o convite para, juntos, refletirmos acerca do financiamento da educação básica no município de Cascavel - PR, os quais apresentaram preciosas colaborações, que foram fundamentais para o processo de elaboração deste trabalho.

A todos os professores do Programa de Mestrado em Educação da Unioeste - Cascavel, pela colaboração e aprimoramento do meu conhecimento.

Aos mestrandos da turma de 2018 do PPGE - Unioeste Cascavel - PR, pela troca de experiências acadêmicas, profissionais e de vida, em especial, à minha colega, Marcia Fornari, por dividir as angústias desse processo; também, a todos os integrantes do grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social da UNIOESTE.

À minha família, em especial, ao meu filho Arthur Vendrame Rohr Mussallem, pelo carinho e paciência, pois, muitas vezes, priorizei o meu tempo a este trabalho. À minha mãe, irmãos, cunhadas e sobrinhas, que sempre me incentivaram e me ajudaram nos cuidados com meu filho.

Aos meus colegas de trabalho do Sindicato dos Professores da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel - PR; aos meus amigos, particularmente, à Cristiane Aparecida Riberio Bueno, pela motivação para concluir esta pesquisa, e Eric Gil Dantas, pelo apoio técnico a mim dispensado.

Meus mais sinceros agradecimentos!

***À minha família,***

***Ao meu filho,***

***E, especialmente,***

***Ao meu velho pai (in memoriam),***

***Dedico.***



TEM A ECONOMIA, A POLÍTICA, A SAÚDE, A SEGURANÇA...



**VENDRAME, Josiane Maria. A Política de Financiamento da Educação Básica no Município de Cascavel - Paraná (2008-2019). Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de concentração: Sociedade, Estado e Educação. Linha de Pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2020.**

**RESUMO:** Este trabalho tem como objetivo analisar, no âmbito das políticas educacionais, a política de financiamento da educação brasileira, considerando seus aspectos legais, orçamentários e financeiros; em específico, observa-se a política de financiamento da educação no Município de Cascavel – PR, entre os anos de 2008-2019. Nossa intencionalidade envolveu a compreensão sobre como se organizam as políticas de financiamento brasileiras, bem como as relações que permeiam a distribuição desses recursos. Nessa direção, para entender nosso objeto de estudo, organizamos o caminho metodológico da seguinte forma: investigamos os aspectos pertinentes à concepção de Estado e políticas sociais no Brasil, a partir do processo de Reforma do Estado, na década de 1990, considerando o contexto das transformações econômico-políticas, ocorridas no final do século XX, de forma a compreender como o regime neoliberal determina as políticas sociais, bem como o Estado organiza e implementa suas ações. Avançamos na análise acerca dos aspectos legais, orçamentários e financeiros da Educação, no Brasil pós-1990, procurando compreender sua estrutura e funcionamento a partir da política dos Fundos para a Educação: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e do Salário Educação. Em relação à análise da política de financiamento da educação do Município de Cascavel – PR, focamos em aspectos legais, orçamentários e financeiros, na sua estrutura e funcionamento, a partir da política de fundos para a educação. Analisamos como se organiza e como são direcionados os recursos efetivamente destinados ao município. Na análise da estrutura do financiamento da Educação Básica no Brasil, com sua política de fundos, observamos diversos problemas, como as perdas provocadas pela inflação, renúncia fiscal, sonegação fiscal, política fiscal/econômica, não aplicação da verba legalmente vinculada pelos diferentes setores de governo e a desigualdade de recursos disponíveis tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal. No entanto, no que se refere à aplicação de recursos, no município de Cascavel, observamos que foram consideradas as proposições das políticas educacionais nacionais, especialmente, no que se relaciona ao cumprimento das metas de financiamento, previstas nos documentos nacionais, justificando o montante de recursos efetivamente destinados para o financiamento da política pública para a educação básica no município.

**Palavras-chave:** Políticas educacionais; Política Social; Financiamento da educação.

**VENDRAME, Josiane Maria. The Basic Education Financing Policy in the Municipality of Cascavel - Paraná (2008-2019). Dissertation (Master's degree in Education). Graduate Program in Education. Area of concentration: Society, State and Education. Research Line: Education, Social Policies and State. State University of Western Paraná - UNIOESTE, Cascavel, 2020.**

**ABSTRACT:** This work aims to analyze, within the scope of educational policies, the financing policy for Brazilian education, considering its legal, budgetary and financial aspects, and specifically the financing policy for education in the Municipality of Cascavel - PR, between 2008 - 2019. Our intention was to understand how Brazilian financing policies are organized, as well as the relationships that permeate the distribution of these resources. In this direction, to understand our object of study, we organized our methodological path as follows: we investigated the aspects relevant to the concept of the State and social policies in Brazil from the State Reform process in the 1990s, considering the context of economic- policies that took place at the end of the 20th century, in order to understand how the neoliberal regime determines social policies, as well as how the State organizes and implements its actions. We have advanced in the analysis of the legal, budgetary and financial aspects of Education in Brazil after 1990, seeking to understand its structure and functioning from the policy of the Funds for Education: Maintenance and Development of Education - MDE, the Fund for Maintenance and Development of Education Basic and Valuation of Education Professionals - FUNDEB and Salário Educação. Regarding the analysis of the financing policy for education in the Municipality of Cascavel - PR, we focus on the legal, budgetary and financial aspects, its structure and operation based on the policy on education funds. We analyze how it is organized and how the resources actually allocated to the municipality are directed. In the analysis of the structure of Basic Education financing in Brazil, with its fund policy, we observed several problems such as losses caused by inflation, tax waiver, tax evasion, fiscal / economic policy, non-application of funds legally linked by different government spheres and the inequality of available resources at both the federal, state and municipal levels. However, with regard to the application of resources in the municipality of Cascavel, we observe that it followed the proposals of national educational policies, especially with regard to the fulfillment of the financing targets provided for in the national documents, justifying the amount of resources actually allocated for the financing of public policy for basic education in the municipality.

**Keywords:** Educational policies; Social Policy; Education financing.

## LISTA DE SIGLAS

ADCT - Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AE - Aparelho de Estado

ANA - Avaliação Nacional da Alfabetização

CASCS/FUNDEF - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

CACS/FUNDEB - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQ - Custo Aluno Qualidade

CAQi - Custo Aluno Qualidade Inicial

CF - Constituição Federal

CMEI - Centro Municipal de Educação Infantil

CNDE - Campanha Nacional Pelo Direito à Educação

CNE - Conselho Nacional de Educação

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONEDS - Congresso Nacional de Educação

CVEL - Cascavel

DRU - Desvinculação das Receitas da União

EC - Emenda Constitucional

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FNE - Fórum Nacional de Educação

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FPEs - Fundos de Participação dos Estados  
FPMs - Fundos de Participação dos Municípios  
GINI - Medida de Desigualdade Desenvolvida Pelo Estatístico Italiano Corrado Gini  
ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
I E - Imposto sobre Exportação  
I G - Imposto sobre Grandes Fortunas  
I I - Imposto sobre Importação  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IOF - Imposto Sobre Operações Financeiras  
IOF - OURO - Imposto Sobre Operações Financeiras Ouro  
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI - Imposto Sobre Produtos Industrializados  
IPI - Exp - Imposto Sobre Produtos Industrializados, Proporcional as Exportação  
IPTU - Imposto Predial E Territorial Urbano  
IR - Imposto de Renda  
IRRF - Imposto sobre a Renda Retida na Fonte  
ISS - Imposto Sobre Serviços De Qualquer Natureza  
IPVA - Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
ITBI - Impostos de Transmissão de Bens Imóveis  
ITCG - Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná  
ITCDM - Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Quaisquer Bens e Direitos  
ITR - Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural  
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MARE - Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado.  
MEC - Ministério da Educação e Cultura

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PPA - Plano Plurianual  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PIB - Produto Interno Bruto  
PME - Plano Municipal de Educação  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional  
SEASO - Secretaria Municipal de Assistência Social  
STF - Superior Tribunal Federal  
SEMED - Secretaria Municipal de Educação  
SIPROVEL - Sindicato dos Professores da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel  
TCE - Tribunal de Contas do Estado  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I</b> .....	20
<b>ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E EDUCACIONAIS NO BRASIL PÓS-1990</b> .....	20
1. A reorganização do Estado brasileiro na direção de um desenvolvimento eficiente por meio de uma reestruturação produtiva e social .....	20
1.2 A reforma do Estado brasileiro: qual o papel das políticas sociais .....	30
1.3 A educação no contexto da reforma econômica .....	35
<b>CAPÍTULO II</b> .....	40
<b>LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL DE 1988 AOS DIAS ATUAIS</b> .....	40
2. O Estado e o financiamento da Educação Básica no Brasil pós-1990: como ocorreram as regulamentações nos documentos nacionais .....	40
2.1 Aspectos acerca da estrutura e funcionamento dos fundos para Educação: MDE, FUNDEB e Salário Educação .....	62
<b>CAPÍTULO III</b> .....	80
<b>A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL – PR (2008-2019)</b> .....	80
3.1 Aspectos sociais, econômicos e educacionais gerais do município de Cascavel-PR .....	80
3.2 Aspectos legais, orçamentários e financeiros, acerca do financiamento da Educação no município de Cascavel - PR .....	89
3.3 Aspectos acerca da estrutura e funcionamento dos fundos para Educação – MDE, FUNDEB e Salário Educação: como se efetiva a gestão dos recursos do financiamento da educação no município de Cascavel - PR.....	91
3.4 A efetivação da política de financiamento da educação na perspectiva contida na meta de financiamento dos PNEs e PMEs para a universalização, qualidade e valorização dos profissionais da educação no município de Cascavel/PR (acho que teria que rever esse título) .....	102
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	122
5. REFERÊNCIAS.....	126
6. SITES VISITADOS .....	134

## 1. INTRODUÇÃO

O debate acerca da educação mostra-se complexo e polêmico, principalmente no que se relaciona aos desafios para o futuro do país. Considera-se tal fator como forma de apropriação do conhecimento e da cultura, a saber, uma prática essencialmente humana, por meio da qual os homens vivenciam a possibilidade de se apropriar de elementos com o fim de progredir, de forma econômica e social; assim, acredita-se ser possível atuar no meio em que se encontra inserido. Discutir a educação implica refletirmos acerca da consciência, organização e estrutura social, bem como sobre a prática, sendo necessário, ainda, considerar as circunstâncias históricas, econômicas e culturais.

Num país como o Brasil, onde é necessário erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, superar as desigualdades sociais/educacionais, valorizar os profissionais da educação e melhorar a qualidade da educação, faz-se de suma importância compreender a política educacional como um componente da política social, além do papel do Estado, no que se refere às relações sociais, que se estabelecem no bojo do capitalismo por meio das relações de produção.

Com o Processo de reforma do Estado, na década de 1990, identifica-se, na América Latina, especialmente no Brasil, conforme as exigências do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e do governo dos Estados Unidos, uma crescente predominância do “[...] Estado de Direito Democrático, uma típica configuração de democracia liberal” (VIEIRA, 2001, p. 17). Tal caracterização aplica-se a praticamente todos os governos pós-Ditadura Militar, de José Sarney a Dilma Rousseff; inclusive, ao atual Governo Bolsonaro, que foi eleito democraticamente e governa sob os marcos da democracia liberal. A partir dessa nova configuração do Estado, foi estabelecido o programa de reformas políticas, necessárias para atender às novas demandas produtivas e econômicas do capital. Para assegurar as políticas sociais, em particular, a política educacional, faz-se necessário o investimento de recursos. Sem isso, a implementação dessas políticas fica comprometida. Nessa direção, questiona-se:

Quanto custa ensinar e aprender com qualidade? Essa indagação percorre a história da educação pública em diversos países e suscita um entendimento das reais contradições que emolduram as políticas de financiamento e gestão da educação. Não se faz educação de qualidade sem recursos financeiros compatíveis (MOREIRA, 2015, p.15).

Diante do exposto e das proposições referentes à educação no Brasil, esta pesquisa objetiva analisar a política de financiamento da educação brasileira, a partir da concepção de Estado e Políticas Sociais no Brasil, bem como de seus aspectos legais, orçamentários e financeiros; em particular, considera-se a política de financiamento da educação no Município de Cascavel – PR, entre os anos de 2008 - 2019, buscando compreender quais os recursos efetivamente destinados para o Município de Cascavel ao financiamento da educação e sua relação com as metas de financiamento do Plano Nacional de Educação – PNE 2001 - 2011 e 2014 - 2024 e do Plano Municipal de Educação – PME 2004 - 2014 e 2015 - 2025. Nossa análise perpassa pelas condições da efetivação do financiamento da educação, na perspectiva da universalização, da qualidade e da valorização dos profissionais da educação no Município de Cascavel/PR.

Pesquisar o financiamento da educação justifica-se pelo fato de que, ao iniciar a carreira como servidora pública do município de Cascavel – PR, em 1999, trabalhando em creche na Secretaria de Assistência Social (SEASO) – onde o atendimento era direcionado, principalmente, ao cuidar das crianças pequenas e ao assistencialismo – e, a partir do ano de 2001, quando as creches passaram a ser Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), houve o interesse pela educação pública, universal, laica e gratuita. No ano de 2004, ao ingressar no curso de Pedagogia na Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, o interesse ampliou-se, no entanto, não foi possível começar o processo de investigação dessa temática. No ano de 2008, pleiteei uma vaga na pós-graduação em História da Educação pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, concluindo-a em 2010. Ainda, em 2008, ingressei na Rede Municipal de Ensino de Cascavel, iniciando a carreira como professora. A partir daí, intensificou-se a necessidade de conhecer acerca da estrutura e funcionamento da educação como um todo, mas, principalmente, sobre o financiamento da educação, considerando que muitas das

reivindicações das comunidades escolares do município dependiam e dependem de orçamento para serem realizadas. Dentre tais solicitações, há a universalização da educação, a qualidade de ensino, bem como a valorização dos professores e profissionais da educação.

Em agosto de 2013, eleita membro titular do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – CACS/FUNDEB, reconduzida no ano de 2015, foram fomentadas as discussões que se referem ao financiamento da educação no Município de Cascavel. No ano de 2017, já como dirigente sindical no Sindicato dos Professores da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel – PR (SIPROVEL), função ainda exercida nos dias atuais, com a necessidade de compreender melhor como se efetiva o financiamento da educação básica brasileira e municipal, pleiteei uma vaga para o Mestrado em Educação, com o projeto de pesquisa “Financiamento da Educação Básica no Brasil: Desafios para a universalização, qualidade e valorização dos profissionais da Educação”, de maneira que decidimos pelo recorte da pesquisa com o tema: “A Política de Financiamento da Educação Básica no Município de Cascavel – Paraná (2008-2019)”.

## **1.2 Organização do trabalho**

Nossa intencionalidade, neste trabalho, está em compreender como se organiza o financiamento das políticas educacionais brasileiras e, em particular, como tais políticas de financiamento se expressam na política educacional, no município de Cascavel – PR. Nosso caminho de investigação efetiva-se com a realização da interlocução entre a política educacional e suas implicações para a universalização, qualidade e valorização dos profissionais da educação.

Para tanto, organizamos nosso trabalho da seguinte forma: no capítulo I: “Estado, Políticas Sociais e financiamento da Educação no Brasil pós-1990”, investigamos os aspectos pertinentes à concepção de Estado e políticas sociais no Brasil, a partir do processo de Reforma do Estado, na década 1990, considerando o contexto das transformações econômico-políticas, ocorridas no final do século XX e

pautadas na ideologia neoliberal<sup>1</sup>. Procuramos compreender de que maneira o regime neoliberal determina as políticas sociais, bem como o Estado organiza e implementa suas ações. Avançamos na análise acerca dos aspectos legais, orçamentários e financeiros da Educação, no Brasil pós-1990, procurando compreender sua estrutura e funcionamento a partir da política dos Fundos para a Educação: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e do Salário Educação.

No capítulo II, intitulado “A Definição e os Rumos do Financiamento Educacional nos documentos reguladores da educação no Brasil”, abordamos os aspectos legais, orçamentários e financeiros que estruturam a política de financiamento da educação no Brasil. Para tanto, nossa análise parte da Constituição Federal do Brasil (1988), passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96. Nosso objetivo, no referido capítulo, está em apresentar e analisar os aspectos acerca da estrutura, bem como do funcionamento dos fundos para Educação - MDE<sup>2</sup>, FUNDEB<sup>3</sup> e Salário Educação<sup>4</sup>, por meio das Leis do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

1 O neoliberalismo é, em primeiro lugar, uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido com a liberação das liberdades e capacidades empreendedoras individuais, no âmbito de uma estrutura institucional, caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Também, deve estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), devem ser criados, se necessário, pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente, nas democracias) em seu próprio benefício (HARVEY, 2008). Disponível em: <https://www.uc.pt/feuc/citcoimbra/Harvey2008>. Acesso em 22 jan. 2020.

2 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): são todas aquelas ações que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional: educação de qualidade para todos, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis.

3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (**FUNDEB**) atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, o Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

4 Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a **educação** básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988.

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Lei nº 9.424/1996 e FUNDEB - Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Lei nº 10.195/2007.

No capítulo III, o qual denominamos de: “A Política de Financiamento da Educação no Município de Cascavel – PR (2008-2019)”, analisamos a política de financiamento da educação do Município de Cascavel – PR, acerca dos aspectos legais, orçamentários e financeiros, sua estrutura e funcionamento a partir da política de fundos para a educação (MDE, FUNDEB e Salário Educação).

Para análise da efetivação da política de educação do Município de Cascavel – PR, analisamos como se organiza e como são direcionados os recursos efetivamente destinados ao município. Para tanto, pautamo-nos nas metas de financiamento do Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2011 e 2014-2024 e Plano Municipal de Educação - PME 2004-2014 e 2015-2025, para a universalização, qualidade e valorização dos profissionais da educação no município de Cascavel – PR. Foram analisados relatórios, demonstrativos de execução orçamentária e do balanço geral do município, os quais apresentaram dados e forneceram subsídios para nossa análise. Por fim, apresentamos nossas considerações finais, percebidas ao longo deste trabalho de pesquisa.

### **1.3 Metodologia**

Para realizar esta pesquisa, utilizamos a pesquisa bibliográfica a partir de fontes primárias: leis, emendas e documentos regulamentadores da educação nacional. Utilizamos também fontes secundárias: textos, teses e dissertações, as quais nos possibilitaram dialogar com as questões legais, bem como realizar o levantamento de dados que nos permitiu compreender melhor as políticas de financiamento. É importante ressaltar que foram obtidas informações diretamente da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, Secretaria Municipal de Finanças e Controle Interno do Município de Cascavel, além de portais do Governo Federal, Municipal e Tribunal de Contas. A coleta de dados concretizou-se por meio dos balanços gerais, relatórios e demonstrativos orçamentários do município de

Cascavel - PR, no período em questão. Os recursos destinados ao financiamento da educação foram atualizados monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de janeiro de 2020, conforme metodologia indicada por Amaral (2012, p. 215-219).

As fontes foram analisadas considerando as contradições inerentes às relações entre capital e trabalho, bem como a conjuntura econômica-política-social.

## CAPÍTULO I

### ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E EDUCACIONAIS NO BRASIL PÓS-1990

Neste capítulo, discutiremos os aspectos gerais sobre o Estado, as políticas sociais e o financiamento da Educação no Brasil, a partir do processo de Reforma do Estado brasileiro, iniciado em 1990. Para refletir acerca do contexto das transformações, no âmbito do capitalismo, ocorridas no final do século XX, com a emergência do neoliberalismo e suas consequências às políticas sociais, faz-se necessário compreender como o Estado organiza e implementa suas ações, bem como os impactos que são provocados ao meio social e econômico.

Ainda, analisaremos os aspectos legais, orçamentários e financeiros da Educação no Brasil pós-1990, sua estrutura e funcionamento a partir da política dos Fundos para a Educação: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE; Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e Salário Educação.

#### **1. A reorganização do Estado brasileiro na direção de um desenvolvimento eficiente por meio de uma reestruturação produtiva e social**

Para discutir o Estado, as políticas sociais e o financiamento da Educação no Brasil, é importante compreender as mudanças inerentes no que tange ao papel do Estado, bem como as mudanças na configuração das políticas geridas a partir de 1990, as quais decorreram “[...] da crise estrutural do capital, numa época caracterizada pelo processo de financeirização da economia, pela emergência de um “novo imperialismo” e pela hegemonia das chamadas políticas neoliberais” (REIS, 2015, p.70).

A necessidade de uma reorganização no processo de produção e, conseqüentemente, de organização do trabalho serviu para a construção de uma nova base de acumulação do capital, a qual se pautava na racionalização da

produção, na eficiência da mão de obra e na baixa de custos. Nessa direção, o Fordismo<sup>5</sup>, com seu conjunto de métodos, apresentou-se como um modelo de organização ideal e que cumpria todos os requisitos para uma nova organização produtiva. Assim, para solucionar a crise estrutural<sup>6</sup> do capital, ou seja, do regime de acumulação (fordista-keynesiano)<sup>7</sup>, os chamados governos neoliberais, implementaram uma “[...] redefinição do papel do Estado, com graves consequências para o financiamento das políticas sociais destinadas à proteção social da classe trabalhadora” (REIS, 2015, p. 69).

Os neoliberais argumentavam que a restauração da vitalidade das economias em crise dependia da retirada de apoio às políticas do Estado de Bem-estar Social. Para tanto, passaram a atacar o poder sindical organizado como forma de enfraquecer os ganhos da classe trabalhadora em termos de salário real, de proteção social contra o desemprego e de outras políticas sociais, incluindo a oferta

<sup>5</sup> O Fordismo foi uma resposta à crise de acumulação do capital na década de 30. Para Harvey (1992), o regime fordista-keynesiano começa a entrar em crise em meados dos anos de 1960 e no “[...] período de 1965 a 1973 tornou-se cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do Keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo” (HARVEY, 1992, p. 133-134).

<sup>6</sup> Crise estrutural, para ser preciso, significaria que o capitalismo, para reconstruir (novas) bases, de um novo processo de acumulação de capital subsequente estaria obrigado a modificar radicalmente as bases do processo de acumulação que o caracterizaram até aquele momento (CARCANHOLO, 2018, p. 23).

<sup>7</sup> De acordo com Sandroni (1999), o Fordismo caracterizava-se por um “[...] Conjunto de métodos de racionalização da produção elaborado pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio de que uma empresa deve dedicar-se apenas a produzir um tipo de produto. Para isso, a empresa deveria adotar a verticalização, chegando a dominar não apenas as fontes das matérias-primas, mas até os transportes de seus produtos. Para reduzir os custos, a produção deveria ser em massa, e dotada de tecnologia capaz de desenvolver ao máximo a produtividade de cada trabalhador. O trabalho deveria ser também altamente especializado, cada operário realizando apenas um tipo de tarefa. E para garantir elevada produtividade, os trabalhadores deveriam ser bem remunerados e as jornadas de trabalho não deveriam ser muito longas” (SANDRONI, 1999, p. 249-250). O Keynesianismo, de acordo com Sandroni (1999), era uma modalidade de intervenção do Estado na vida econômica que adotava, no todo ou em parte, as políticas sugeridas na principal obra de Keynes: *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936, p. 324). De acordo com Sandroni (1999) tais políticas, propunham solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos. As propostas da chamada “[...] revolução keynesiana foram feitas no momento em que a economia mundial sofria o impacto da Grande Depressão, que se estendeu por toda a década de 30 até o início da Segunda Guerra Mundial. Sob o estímulo de grandes despesas governamentais, impostas pelo conflito mundial, a crise do desemprego deu lugar à escassez de mão-de-obra na maioria dos países capitalistas. Para a maioria dos economistas, era a comprovação da eficácia das propostas keynesianas. Surgiu a convicção de que o capitalismo poderia ser salvo, desde que os governos soubessem fazer uso de seu poder de cobrar impostos, reduzir juros, contrair empréstimos e gastar dinheiro. (SANDRONI, 1999, p. 249-250).

gratuita ao conjunto da população de serviços na área de saúde, assistência social, previdência, educação, dentre outros (REIS, 2015, p. 92).

Ao longo do movimento do capital, em particular, no final do século XX, ocorreram profundas mudanças no mundo do trabalho, nas configurações geográficas e geopolíticas, nos hábitos de consumo, na produção da vida social e, conseqüentemente, nas práticas do Estado. Assim, tal ente, tido como um "ser" acima das classes sociais, provedor do bem comum e mediador da barbárie, possuía funções específicas, as quais eram determinadas para administrar a reprodução do capital. Portanto:

O Estado capitalista procura vantagens e alianças diplomáticas, comerciais e econômicas para garantir sua própria riqueza e seu próprio poder (ou, mais exatamente, a riqueza, o *status* e o poder de seus líderes e, pelo menos, alguns segmentos da população), melhorando a capacidade dos detentores dos direitos de propriedade de acumular mais e mais riquezas no território onde residem (HARVEY, 2016, p. 52).

Nesse sentido, é importante compreender que:

[..] o estado, ao expressar a organização da sociedade, as suas práticas sociais, não só capta e expõe, ao longo do tempo, as transformações operadas na base do trabalho, como processa a **viabilização das relações econômicas**, comandando a indispensável **harmonização entre interesses conflitantes e/ou diversos da mesma classe, ou de classes distintas** (NAGEL, 2001, p. 99, grifo do autor).

Ressalta-se, assim, que, no seu processo histórico, o Estado, independentemente da forma como se organiza, permanece como "[...] o instrumento de que serve o capital para explorar o trabalho assalariado" (ENGELS, 1991, p.194). Diante disso, cumpre seu papel de mantenedor do capital ao "[...] viabilizar a exploração do trabalho assalariado pelos detentores do capital, por meio da apropriação pelos capitalistas do valor criado pelos assalariados, mediante a relação social estabelecida no processo de produção" (REIS, 2015, p. 71).

No entanto, para que cumpra bem a função de mantenedor do capital, o Estado necessita organizar as relações sociais que se estabelecem entre as classes, cumprindo, também, a função de harmonizar a sociedade e "satisfazer" certos

interesses das classes dominadas, desde que se mantenham no limite permitido pela legalidade.

No campo educacional, a gestão democrática passou a conviver cada vez mais com práticas gerencialistas e com a ampliação da influência do setor privado mercantil na elaboração de políticas, do seu conteúdo e execução. O crescimento de parcerias público-privadas materializa as novas formas de relação e a naturalização da gradativa substituição do direito à educação pela oferta de produtos educacionais aos consumidores (UCZAK; BERBARDI; ROSSI, 2020, p. 5).

Ou seja, o conjunto de normas e regras, que regem a sociedade, bem como o Estado, não pode ser entendido por si mesmo, mas nas relações materiais de existência, já que as determina. De acordo com Ouriques (2001), o Estado atende a alguns preceitos da classe trabalhadora por meio das políticas sociais; em contrapartida, impõe sua racionalidade a essa classe. Assim:

O Estado tem um importante papel a desempenhar na promoção das condições de acumulação do capital e, para tanto, desenvolve uma série de ações que situam o Estado, também, como agente econômico ao tomar decisões e implementar ações, no âmbito da política econômica, relativas ao mercado de trabalho e à taxa de juros, por exemplo, que afetam o padrão de produção, de consumo e de investimentos e interferem no circuito econômico, com consequências tanto para os detentores do capital quanto para a classe trabalhadora (REIS, 2015, p.81).

Ao refletirmos acerca do papel do Estado e suas ações, anunciamos que os seus interesses são determinados pelas relações de produção, portanto, as políticas econômicas são determinantes no que tange à sua compreensão. Assim, a política econômica, adotada por um determinado Estado, deve ser compreendida como:

[...] **ao conjunto de medidas tomadas pelo governo de um país** com o objetivo de atuar e influir sobre os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Embora dirigidas ao campo da economia, essas medidas obedecem também a critérios de ordem política e social, na medida em que determinam, por exemplo, quais segmentos da sociedade se beneficiarão com as diretrizes econômicas emanadas do Estado. O alcance e o conteúdo de uma política econômica variam de um país para outro, dependendo do grau de diversificação de sua economia, da natureza do regime social, do nível

de atuação dos grupos de pressão (partidos, sindicatos, associações de classe e movimentos de opinião pública). ***Finalmente, a política econômica depende da própria visão que os governantes têm do papel do Estado no conjunto da sociedade*** (SANDRONI, 1999, p. 477, grifo nosso).

Destacamos que o governo não pode ser confundido com o Estado. O governo se constitui pelos dirigentes que o administram por um determinado tempo. Já o Estado, encontra-se acima do governo; é determinante e determinado pela economia internacional e, assim, “[...] o Estado quando não atua diretamente como empresário, exerce plenamente suas funções de regulador da atividade econômica” (BATISTA, 1994, p.19), priorizando-a.

No início dos anos de 1980, tivemos, no Brasil, a retomada da organização sindical e popular, o chamado “novo sindicalismo” com ações reivindicatórias. Grandes greves e mobilizações foram realizadas, visando à melhoria das condições de vida do trabalhador; esse processo de mobilização contribuiu para que muitos avanços sociais fossem garantidos pela Constituição Federal de 1988, que ampliou os direitos e as políticas sociais brasileiras, na contramão do que vinha ocorrendo na Europa e em outros países capitalistas centrais. Isso ocasionou um tensionamento constante entre a formalidade da lei e sua materialização num contexto mundial de crise e reestruturação do capital, que se baseia em uma perspectiva neoliberal de restrição de direitos e políticas sociais. É importante considerar que a Constituição de um país expressa as relações de poder nele dominantes, já que:

[...] o poder militar, representado pelas forças armadas, o poder social, representado pelos latifundiários, o poder econômico representado pela grande indústria e pelo grande capital, e, finalmente, ainda que não se equipare ao significado dos demais, o poder intelectual, representado pela consciência e pela cultura gerais. As relações fáticas resultantes da conjugação desses fatores constituem a força ativa determinante das leis e das instituições da sociedade [...]. A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. [...] a força normativa da constituição não reside, tão somente, na adaptação inteligente a uma dada realidade. [...] Embora a Constituição não possa, por si só realizar nada, ela pode impor tarefas. A constituição se transforma em força ativa se estas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir disposição [dos governantes e do povo] de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida (HESSE, 1991, p. 9-19).

No final dos anos 90 e no início da década 2000, na América Latina, ocorreu a ascensão dos “chamados governos progressistas”<sup>8</sup>, os quais se apresentavam como alternativa ao neoliberalismo, que “[...] aprofundou a condição dependente das economias da região, uma vez que incrementou a transferência de valor produzido nessas economias, mas que é apropriado e acumulado nas economias centrais” (CARCANHOLO, 2018, p.31).

Assim:

Quais eram as alternativas de desenvolvimento ao neoliberalismo, ao menos nas economias dependentes? A primeira era modificar a composição do modo de apropriação do excedente produzido imediatamente a superexploração do trabalho. Assim, reduzir as taxas de juros para níveis abaixo das taxas de lucro do capital na esfera produtiva incentivaria a reprodução do capital de maneira ampliada, com uma dinâmica de crescimento sustentável. Esta última define o que se passou a chamar de estratégia neodesenvolvimentista, característica dos governos progressistas, que não se propuseram modificações estruturais, como Argentina e Brasil. O neodesenvolvimentismo, no entanto, constitui falsa alternativa ao neoliberalismo (CARCANHOLO, 2018, p.34).

Podemos alegar que, no Brasil, o ideário neoliberal passou a ser disseminado a partir da redemocratização do país, após um longo período de Ditadura Militar. Com a redemocratização do Estado e da sociedade brasileira, os governos pós-processo constituinte: José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, apesar de diferenças específicas, principalmente, entre Lula e os demais governos, fundamentalmente Lula e, sucessivamente, Dilma, continuaram com o projeto de dominação burguesa, vigente desde os anos de 1990, passando a implementar uma política macroeconômica de caráter neoliberal (câmbio flutuante, taxas de juros altas e superávit primário). Assim, “[...] As contrarreformas

---

<sup>8</sup> Chamaram-se de governos progressistas os governos na América do Sul que foram eleitos, na virada do século XX para o século XXI, com ampla base popular, no contexto de crise da ideologia neoliberal e que, portanto, chegaram ao poder com discursos de reverter às políticas neoliberais. A complexidade de cada caso particular deve ser respeitada quando se analisam estes governos, mas, ainda assim, é claro que experiências mais radicais de alternativas ao neoliberalismo (como Venezuela, Bolívia e, em menor grau, Equador) não podem ser comparadas com experiências menos radicais, neodesenvolvimentistas no melhor dos casos como Brasil, Argentina e Uruguai (CARCANHOLO, 2018, p. 31).

implementadas desde a década de 1990 não foram interrompidas e afetaram o conjunto das políticas sociais (BOSQUETTI, 2010, p. 69-70).

Nesse contexto, a partir dos anos de 1990, efetivou-se a redefinição do papel e reforma do Estado brasileiro, permeada especialmente por indicações de organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional - FMI<sup>9</sup> e Banco Mundial<sup>10</sup>), o que culminou com um regime de acumulação flexível<sup>11</sup>, com profundas

---

9 FMI – Fundo Monetário Internacional: Organização financeira internacional, criada em 1944, na Conferência Internacional de Bretton Woods (em New Hampshire, Estados Unidos). É uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), com sede em Washington, e que faz parte do sistema financeiro internacional, ao lado do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O FMI foi criado com a finalidade de promover a cooperação monetária no mundo capitalista, de coordenar as paridades monetárias (evitar desvalorizações concorrenciais) e de levantar fundos entre os diversos países-membros, para auxiliar os que encontrem dificuldades nos pagamentos internacionais. Quase todos os países relativamente industrializados (com exceção dos países socialistas) fazem parte da organização. Cada país contribui com cotas-parte para o fundo (uma quarta parte em ouro e o restante em moeda nacional corrente) e nomeia um delegado e um suplente como seus representantes. O fundo é dirigido por vinte diretores (cinco nomeados pelos países que detêm o maior número de cotas e os restantes eleitos entre os representantes), que elegem entre si um diretor-geral. Uma das principais funções do fundo é regular as paridades das moedas (sua relação com o ouro). Nos primeiros anos da atuação do fundo, se um país desejasse alterar a relação, deveria encaminhar uma proposta ao FMI, para que este estudasse as consequências da modificação no âmbito do comércio internacional. Assim, a organização tentava manter constantes as taxas de compra e venda das várias moedas entre si. A partir de 1971, com a queda da cotação das moedas em ouro, o Grupo dos Dez (Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Alemanha Ocidental, França, Bélgica, Holanda, Itália, Suécia e Japão) formou um novo valor central, desvalorizando o dólar em 10% e permitindo uma variação das demais moedas em 2,25% em torno desse valor. Para regular os auxílios aos países com problemas nos balanços de pagamentos, criou-se, em 1967, o Direito Especial de Saque (DES), que funciona como uma moeda escritural de aceitação internacional e cuja paridade é regulada por um conjunto de dezesseis moedas. Cada país-membro FLOOR 246 tem seu DES na proporção das cotas que possui. Valores mais altos podem ser solicitados diretamente à diretoria do FMI. De qualquer forma, os auxílios são vinculados à finalidade que será atendida com a quantia e devem ser devolvidos em prazos que variam de três a cinco anos. Sempre que solicitada, a entidade envia representantes para auxiliar na solução de problemas econômicos dos países-membros, especialmente quando esses enfrentam situações econômicas instáveis (inflação acentuada, queda de exportações etc.), permitindo uma rápida adoção de medidas corretivas, para que as dificuldades internas não se reflitam no comércio internacional. Também nos casos de pedidos de auxílio, o FMI oferece sua assistência, fiel a uma política do tipo monetarista (taxa cambial única e fixa, moeda conversível, corte nos gastos públicos, contenção salarial etc.), que nem sempre corresponde aos interesses dos países que almejam o desenvolvimento, pois costuma provocar efeitos depressivos na economia, com custos sociais elevados. <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/magaldi/GEO ECONOMICA 2019/dicionario-de-economia-sandroni.pdf>. Acesso em: 26/02/2020.

10 Banco Mundial (World Bank)/BIRD. Criado em 1944, na Conferência de Bretton Woods, teve o objetivo inicial de financiar os projetos de recuperação econômica dos países atingidos pela guerra. Sediado em Washington, reúne 139 países (1980). Fornece empréstimos diretos a longo prazo (15 a 25 anos) aos governos e empresas (com garantias oficiais), para projetos de desenvolvimento e assistência técnica. O maior volume de recursos, desde que o banco começou a operar, em 1946, até 1981, foi dirigido aos setores de energia, transporte e agricultura. As contribuições de cada país-membro ao capital do BIRD, assim como o direito ao voto, são estabelecidas proporcionalmente à participação do país no comércio internacional. O maior acionista do BIRD é o governo dos Estados Unidos, que tem poder de veto sobre as decisões da organização. O banco opera por meio de duas agências filiais: a Corporação Financeira Internacional e a Associação Internacional de

redefinições quanto às funções do Estado, além da alteração das suas intervenções, mormente, no que se refere às políticas sociais; assim, houve uma retração das ações do Estado, no que se relaciona a tais questões.

A interferência dos Organismos internacionais no processo de reforma fica explicitada no relatório “O Estado Num Mundo em Transformação”<sup>12</sup> (1997), quando o Banco Mundial orienta que: “[...] o que o Estado deve fazer como deve fazê-lo e como fazê-lo melhor num mundo que se está transformando rapidamente” (BANCO MUNDIAL, 1997, s/p.). Surge, dessa forma, uma nova configuração do Estado, pautada, principalmente, no ideário do desenvolvimento e da eficiência; atua para facilitar e incentivar o setor privado e os sujeitos (BANCO MUNDIAL, 1997). O documento demonstra a compreensão do papel que o Estado deve desempenhar, por exemplo, sua capacidade de aplicar a lei para apoiar as transações do mercado. Justifica-se, nesse contexto, que:

A história tem mostrado repetidamente que um bom governo não é um luxo, mas uma necessidade vital. Sem um Estado efetivo, é impossível o desenvolvimento sustentável, tanto econômico quanto social. A história e a experiência recente ensinaram também que o desenvolvimento não consiste apenas em obter os insumos econômicos e técnicos apropriados. Inclui também o contexto institucional subjacente: as normas, e costumes que determinam a utilização desses insumos (BANCO MUNDIAL, 1997, s/p).

Diante da reestruturação produtiva, da acumulação flexível e das chamadas políticas neoliberais, o Estado estabelece o programa de reformas políticas com vistas a atender às novas demandas produtivas e econômicas do capital, as quais são: disciplina fiscal; prioridades de gastos públicos; reforma fiscal; liberalização de

---

Desenvolvimento.

[http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/magaldi/GEO\\_ECONOMICA\\_2019/dicionario-de-economia-sandroni.pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/magaldi/GEO_ECONOMICA_2019/dicionario-de-economia-sandroni.pdf). Acesso em: 26/02/2020.

11 A acumulação flexível caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, pela intensificação de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Além disso, há acentuadas mudanças nos padrões de desenvolvimento desigual entre setores de produção e entre regiões geográficas, com o crescimento de empregos no setor de serviços e da industrialização em regiões, até então, subdesenvolvidas (Harvey, 1992).

12 Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997. O Estado Num Mundo em Transformação. Indicadores selecionados do desenvolvimento mundial.

financiamento; taxa de câmbio, liberalização do comércio; investimento externo direto; privatização; desregulamentação; e direito de propriedade. O modelo de desenvolvimento econômico, nesse contexto, exige mão de obra profissional e técnica, visto que “[...] à educação, era atribuído predominantemente o papel de formar a mão de obra [...]” (BRYAN, 2006, p. 25). Diante disso:

Na medida em que a sociedade capitalista vai se configurando cada vez mais com um processo de reestruturação produtiva, de reestruturação do mundo do trabalho, a vertente liberal reconceitua o papel do estado, e de sua expectativa em torno dele (SANFELICE, 2006, p. 54).

Tal afirmação propicia a compreensão de que o Estado brasileiro evidenciou modificações em seu papel e em sua atuação, em conformidade com as transformações do capital, valendo-se de indicações dos organismos internacionais, de maneira a incorrer em uma situação de desmonte do Estado brasileiro. Além do mais, apresenta uma crescente desresponsabilização do governo federal, no que tange às suas atribuições na área social, seguindo a lógica liberal de diminuição da obrigação do Estado, no que se refere à gestão; assim, concentra-se no papel de regulador e fiscalizador. Tal fato requer menos investimento em políticas sociais, com base na defesa intransigente do individualismo e do discurso meritocrático. É importante compreender que “O Estado não decidiu se|| alterar por razões endógenas, pois se altera em função daquilo que realmente está ocorrendo na base material de toda a sociedade||” (SANFELICE, 2006, p. 54).

Ao conjecturarmos acerca das políticas sociais, é necessário nos atentarmos ao fato de que elas se inter-relacionam com a economia, o Estado, as forças sociais e as crises econômicas. As políticas sociais constituem-se em mecanismos de reprodução da força de trabalho, de maneira que se desenvolvem em articulação com a inclusão e a exclusão da mão de obra no processo produtivo, com as lutas sociais, ou seja, o discurso das políticas sociais encontra-se vinculado entre o político e o econômico. De acordo com Faleiros (1986), as políticas sociais apresentam-se: “[...] ora como conquistas dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora

como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão|| (FALEIROS, 1991, p. 8).

A partir da década de 1990, é possível identificar, diante do ideário neoliberal e da política do grande capital, nos países capitalistas centrais, a retração da intervenção do Estado na área das políticas sociais, visto estar limitado:

[...] às ações de segurança pública, à fiscalização e no caso das políticas sociais deveria se preocupar em oferecer assistência social apenas aos indigentes, aqueles incapacitados de vender a força de trabalho. ***As empresas estatais e uma ampla gama de serviços sociais e de infraestrutura (saúde, educação, previdência, saneamento, transporte, por exemplo) ofertados pelo Estado foram privatizados, submetidos à ação espoliativa do capital.*** Assim, uma série de ações e serviços, antes estatais, foram mercantilizados, tornando-se um novo espaço para a valorização do capital (REIS, 2015, p.81, grifos nosso).

Nessa lógica do neoliberalismo, tende-se a transformar os direitos sociais, que asseguram o mínimo de bem-estar social||, em serviços sociais vendidos como mercadoria, seguindo a lógica do livre mercado, ou seja, a partir dos anos de 1990, criaram-se serviços sociais setorizados, fragmentados, emergenciais e focalizados, principalmente, aos mais pobres, aqueles que não têm condição de gerar a mínima renda. Assim, segue a lógica mercadológica de venda da saúde, da previdência, da educação, entre outros setores, impulsionando profundos retrocessos aos direitos conquistados pelos trabalhadores.

Para isso, os neoliberais passaram a atacar os sindicatos organizados, de forma a enfraquecer os ganhos da classe trabalhadora, por entenderem que o bem-estar-social|| pertence ao âmbito privado e que as suas fontes são a família, a comunidade e os serviços privados. [...] Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais|| (LAURELL, 1995, p. 163).

## 1.2 A reforma do Estado brasileiro: qual o papel das políticas sociais

No Brasil, as políticas sociais se relacionam com educação pública, saúde pública, habitação pública, previdência social, assistência social, lazer, condições de trabalho, distinguindo-se da política econômica apenas do ponto de vista didático, “[...] porque não existe nada mais econômico que o social e não existe nada mais social que o econômico” (VIEIRA, 2001, p.18). Observa-se, dessa forma, que têm sido empregadas políticas econômicas discutíveis sem formulação de política social, de maneira que existem apenas estratégias governamentais de intervenção nas relações de produção.

Ao longo dos anos de 1990, com a reestruturação econômica, política e social do grande capital e, em conformidade com as indicações dos organismos internacionais, particularmente durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), efetivaram-se as reformas do Estado brasileiro, sendo o princípio orientador das ações governamentais. O documento norteador da reforma do Estado brasileiro, intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (1995), foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e comandado pelo então ministro Bresser Pereira. Aprovado pela Câmara de Deputados e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), apontava que:

É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil esta questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas (BRASIL, 1995, p.14).

Justificava-se que a ineficiência do Estado, no que se refere aos setores sociais, efetivava-se pela sobrecarga das demandas a ele atribuídas. Dessa forma, seria necessário reorganizar as funções estatais. Destarte:

[...] a [reforma] do Estado, advogada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, tinha como objetivo de fundo cumprir a agenda imposta pelos organismos internacionais aos chamados países em desenvolvimento, para fazer frente à crise econômica, ao endividamento público e inserir tais países no reordenamento global do capitalismo financeirizado (REIS, 2015, p.95).

O Plano diretor (1995) explicita a necessidade de reduzir o papel do Estado enquanto executor ou prestador dos serviços básicos essenciais, tais como a educação e a saúde, para assumir o papel de provedor e regulador de tais serviços. Para tanto, anuncia que medidas direcionadas ao investimento no capital humano são fundamentais para promover o desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1995, p.13).

Dentre as questões das tendências neoliberais, presentes em nossa sociedade, destaca-se que não há nenhuma diferença entre o velho e o novo liberalismo, no que se relaciona ao papel do Estado e das políticas sociais, pois seguem a mesma lógica: o menos de Estado e de política possível, discurso de igualdade social, a partir da igualação de oportunidades ou condições iniciais (FIORI, 1997). O que vemos no Brasil é o avanço do neoliberalismo no campo econômico por meio da renegociação da dívida externa e da política na adesão crescente ao plano ideológico, que mascara as relações de trabalho, prejudicando os trabalhadores. Todos esses aspectos citados envolvem as proposições estatais para as políticas sociais, ou seja:

[...] as políticas públicas diretamente definidas e dirigidas pelo Estado são compreendidas como o resultado de mediações teórico-ideológicas e socioeconômicas e estão diretamente imbricadas no processo de produção da riqueza e, conseqüentemente, de sua repartição e distribuição (DEITOS, 2010, p. 209).

Observa-se que as prioridades das políticas públicas e sociais, dentro do Estado, são definidas com base no sistema de produção e não pelo conjunto das necessidades sociais nacionais, ou seja, os problemas da sociedade são descolados das questões socioeconômicas. O direito social não existe como direito coletivo e universal. O que existe são políticas focalizadas destinadas aos sujeitos em situação

de vulnerabilidade social. Portanto, “[...] temos o Estado ocupando a função central no processo de controle social e de reprodução do capital” (DEITOS, 2010, p. 209).

Para assegurar as políticas sociais, são necessários investimentos de recursos financeiros. Assim, o financiamento público constitui-se como a principal fonte de recursos para a sua implementação. Cabe ao Estado garantir a manutenção das políticas sociais e, ainda, mediar as relações entre capital e trabalho. No Estado capitalista, as políticas sociais estão subordinadas aos interesses da acumulação e manutenção do capital. Considera-se, assim, que:

[...] tanto nos países onde predomina o chamado *Welfare State*<sup>13</sup> como na América Latina, articula-se o acesso aos direitos, benefícios e serviços do Estado de acordo com a combinação das categorias *pobre, cidadão e trabalhador*, conforme as correlações de força, as crises e as necessidades de legitimação das medidas sociais. O cidadão *pobre* tem apenas certos direitos iguais aos ricos; porém, para manter sua subsistência e o processo de produção de riquezas, é preciso que seja trabalhador, isto é, que venda sua força de trabalho ao capitalista (FALEIROS, 1991, p. 31, grifos do autor).

---

13 *Welfare State* - Sistema econômico baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. Seu objetivo é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais. Não se trata de uma economia estatizada; enquanto as empresas particulares ficam responsáveis pelo incremento e realização da produção, cabe ao Estado a aplicação de uma progressiva política fiscal, de modo a possibilitar a execução de programas de moradia, saúde, educação, Previdência social, seguro-desemprego e, acima de tudo, garantir uma política de pleno emprego. O Estado do bem-estar corresponde fundamentalmente às diretrizes estatais aplicadas nos países desenvolvidos por governos social-democratas. Nos Estados Unidos, certos aspectos do Estado do bem-estar desenvolveram-se particularmente no período de vigência do New Deal. Segundo Paul Sweezy, economista norte-americano, alguns rudimentos do Estado do bem-estar foram aplicados no governo de Bismarck (1815-1898), no Império Germânico. No campo teórico, o ponto de partida da formulação dos contornos do Estado do bem-estar tem seus fundamentos na obra de A.C. Pigou, *Economics of Welfare* (Economia do Bem-estar), 1920. Posteriormente, sua natureza foi rigorosamente analisada e defendida pelo economista inglês John Strachey e pelo sueco Gunnar Myrdal. Para Myrdal, trata-se de uma economia organicamente estruturada pela ação do poder público. Essa intervenção ocorre no plano dos poderes central, estadual e municipal. Ao mesmo tempo, o controle público sobre a economia é limitado pelo controle que a sociedade civil tem sobre o Estado. Embora Myrdal tenha como ponto de referência para a sua análise as social-democracias escandinavas, ele afirma que o Estado do bem-estar é ainda um objetivo futuro. Será, segundo ele, uma sociedade na qual se torne possível a realização dos princípios de fraternidade, liberdade e igualdade, prometidos pela Revolução Francesa. Mesmo discordando de Karl Marx, o ensaísta sueco diz que o Estado do bem-estar, no futuro, corresponderá ao “reino da felicidade”, sonhado pelo autor de *O Capital*. [http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/magaldi/GEO\\_ECONOMICA\\_2019/dicionario-de-economia-sandrone.pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/magaldi/GEO_ECONOMICA_2019/dicionario-de-economia-sandrone.pdf). Acesso em: 26/02/2020.

As políticas sociais são formas e mecanismos de relação e articulação de processos econômicos e políticos, que reproduzem as relações sociais de produção do trabalho. Portanto, a legislação social implica benefícios e encargos, investimentos e despesas, acarretando custos elevados para ser posta em prática. “As leis sociais mexem, portanto, com os custos dos produtos consumidos, com os salários, com as relações de produção” (FALEIROS, 1991, p. 33). Entendemos as políticas sociais como resposta do Estado às demandas evidenciadas pelos movimentos sociais, vulnerabilizados por classes, conforme as necessidades humanas que surgem no capitalismo. O Estado se obriga a apresentar respostas às demandas sociais, conforme são afetados e exercem sobre ele uma pressão organizada. Dessa forma:

[...] não basta que haja expressões da “questão social” para que haja política social; é preciso que aqueles afetados pelas suas expressões sejam capazes de mobilização e de organização para demandar resposta que o Estado oferece através da política social (PAULO NETTO, 2003, p. 16, grifo do autor).

O resultado do processo de acumulação capitalista efetivou-se a partir das relações contraditórias de exploração e dominação, ou seja, das relações entre capitalistas e trabalhadores, implicando interesses opostos na luta entre a exigência por aumentar a riqueza de um e a necessidade de melhores condições de vida de outro. É importante analisar a conjuntura e a correlação de forças para melhor compreensão das políticas sociais, como: as políticas de saúde, educação, habitação, trabalho, assistência, previdência, lazer, nutrição, dentre outras, pois “[...] essas políticas não caem do céu, nem são um presente ou uma outorga do bloco no poder. Elas são ganhos conquistados em duras lutas e resultados de processos complexos de relação de forças” (FALEIROS, 1991, p.63).

Para analisarmos as políticas sociais no Brasil, é importante compreendermos a natureza de classe do Estado e sua dupla função. Por um lado, o Estado garante todo o processo de acumulação capitalista; por outro, mostra-se fiador e legitimador da ordem burguesa. Assim, é preciso compreender as relações entre política social e política econômica, já que “[...] as políticas sociais não podem ser pensadas como autônomas em face da orientação macroeconômica” (PAULO NETTO, 2003, p. 23);

essas se encontram inter-relacionadas, pois uma mesma orientação macroeconômica comporta diferentes direções de política social.

A reforma do Estado, na década de 1990, apresentou implicações para as políticas sociais brasileiras, marcada por influências externas, de maneira a seguir orientações principalmente do Banco Mundial. Em seu relatório: “*O Estado Num Mundo em Transformação*” (1997), no que tange ao desenvolvimento mundial, explicita que:

[...] os Estados fracos devem trabalhar as suas ambições de acordo com a sua capacidade, mas não há como escapar a certas tarefas – mesmo que a sua capacidade seja relativamente fraca – possam realizar bem essas tarefas básicas. O desenvolvimento sustentável, equitativo é capaz de reduzir a pobreza (BANCO MUNDIAL, 1997, s/p).

O relatório apresenta, ainda, opções estratégicas fundamentais para a implantação dos alicerces econômicos e sociais a serem modificados em muitos países, reafirmando o Estado burguês, suas articulações políticas e econômicas globalizadas. De acordo com o banco:

[...] em muitos países o Estado ainda não proporciona todo o conjunto de bens e serviços públicos essenciais: uma base estribada na legalidade, na estabilidade macroeconômica, rudimentos de saúde pública, educação primária universal, infra estrutura de transporte adequada e uma rede mínima de segurança. Ao mesmo tempo, os Estados estão fornecendo em excesso ampla variedade de bens e serviços que poderiam ficar a cargo dos mercados privados (BANCO MUNDIAL, 1997, s/p).

Desde o final dos anos de 1980, com o processo de ajuste estrutural dos países em desenvolvimento, as políticas neoliberais implementadas em diversos graus e diferentes formas na América Latina, podem ser resumidas em cinco metas essenciais: “[...] estabilização (de preços e contas nacionais); privatização (dos meios de produção e das empresas estatais); liberalização (do comércio e dos fluxos do capital); desregulamentação (da atividade privada) e austeridade fiscal (restrições aos gastos públicos)]” (PETRAS, 1997, p. 18). Destaca-se, aqui, a divisão de tarefas entre o Banco Mundial e o FMI no acompanhamento desse processo; o primeiro supervisiona a privatização das empresas estatais, a estrutura dos investimentos e a

composição dos gastos públicos, adotando metas em termos de política econômica e de regulação estatal das políticas sociais, enquanto o FMI se encarrega das negociações relacionadas à taxa de câmbio e ao déficit orçamentário. Nesse contexto, o Banco Mundial passa a desempenhar papel estratégico na reestruturação econômica das políticas sociais dos países em desenvolvimento.

### 1.3 A educação no contexto da reforma econômica

Dentre as reformas recomendadas pelo Banco Mundial, para o ajuste da política econômica e social dos países em desenvolvimento, encontrava-se a reforma educacional. A educação tornou-se tema prioritário na agenda do Banco Mundial, que passou a considerá-la “[...] como estratégia política e variável econômica capaz de impulsionar o desenvolvimento e a redução da pobreza” (REIS, 2015, p. 96).

A política educacional nacional, que ganhou relevância a partir da década de 1990, sob a égide das orientações dos organismos internacionais, principalmente, do Banco Mundial, foi baseada em legislações, diretrizes curriculares nacionais, mecanismos operacionais e organizacionais. Portanto:

A implementação da política educacional nacional para a educação básica e superior acabou garantindo as condições políticas e ideológicas, dentro do campo educacional, para o sucesso do processo de abertura econômica, de consolidação da internacionalização da economia, do processo de flexibilização e desregulação institucional, de privatização e dinamização de controles estatais e privados, e de criação de agências reguladoras nacionais em todos os setores econômicos e sociais. (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 73).

Nessa perspectiva, a política educacional brasileira passou a atender às tendências neoliberais, por meio de um elevado nível de competitividade, pautado num discurso de competências. Tal discurso acelera um crescente processo de privatização e de empresariamento da educação, transformando-a não mais em um

direito social e subjetivo, mas em um serviço mercantil, que se utiliza dos preceitos da universalização e da qualidade educacional.

No contexto da reforma do Estado brasileiro e, conseqüentemente, da educação brasileira, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu a essência das políticas públicas e as linhas para os direitos sociais no Brasil, ao explicitar, em seu, Artigo. 6º: “[...] São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção, a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, é necessário compreender que:

[...] a política educacional brasileira não apenas como um componente das políticas sociais, mas como parte da própria constituição do Estado, que a concebe e a implementa no conjunto da suas ações de direção e controle social (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 67).

O direito à educação passa a ser assegurado pela Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental de matiz social. O princípio do direito à educação impõe ao Estado a tarefa de criar as condições para a sua garantia, tanto no que se refere à oferta do ensino a todos os cidadãos brasileiros quanto no que se refere às condições em que a oferta é realizada.

Com essa definição, ficou estipulado que os direitos sociais no Brasil deveriam ser financiados por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. Ainda, como direito social, definiu-se que é papel do Estado legislar sobre a educação, cultura, ensino e desporto e propiciar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Assim, definiu-se, na Constituição Federal (1988), que compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Artigo 22, inciso XXIV), o que constituiu como competência comum da União, dos estados e do Distrito Federal, a oferta e manutenção da educação (Artigo 23, inciso V) e, ainda, compete, concorrentemente, à União, aos estados e ao Distrito Federal, legislar, de maneira suplementar, sobre seus sistemas de ensino (Artigo 24, inciso IX, § 2º).

A década de 1990 possibilita compreender que o Banco Mundial, no Brasil, passou a ser implementador de políticas e, no governo Fernando Henrique Cardoso, houve a abertura internacional, a qual culminou no processo de reforma setorial brasileira, por meio do Plano Diretor; assim, apresentou os ajustes setoriais como solução para a retomada do desenvolvimento.

Já no programa de governo de Luís Inácio Lula da Silva, sucessor de FHC:

[...] nos dados do quadro educacional do ano de 2002, no segundo mandato de FHC (2002), último ano de governo, aponta que as características marcantes da política educacional eram: a centralização no controle de todos os níveis de ensino; descentralização na sua execução; privatização no atendimento da educação superior e infantil; baixa qualidade do ensino fundamental e médio e insuficiência geral de recursos (SOUZA; SILVA; LUDWIG, 2018, p. 212).

No que tange às ações dos governos Lula e FHC:

[...] a resposta é que os dois presidentes abandonam a escola pública, que deveria ser rica, no senti do de emancipatória, como desejamos. O ideário neoliberal é assumido pelos dois governos. O que se percebe é que os ajustes estruturais e as reformas educacionais fazem parte desse processo global. As políticas neoliberais estão todas postas e sedutoras para os governantes, mas elas não são inevitáveis, pelo contrário, são opções que os governos fazem e se inserem nesse processo. A escola pública rica que emancipa, fica cada vez mais distante da classe trabalhadora, diante dos governos que se rendem ao capital. A reforma do Estado promovida nos dois mandatos de FHC, que passa de um Estado provedor ao Estado gestor moldado ao gosto neoliberal e regido pelos organismos internacionais, não encontrou nenhuma resistência no governo de Lula que o sucedeu, pelo contrário, o que se percebe novamente é a continuidade (SOUZA; SILVA; LUDWIG, 2018, p. 221).

As mudanças, esperadas no governo Lula, foram insuficientes, principalmente, em relação às conquistas sociais, visto que, a partir do programa Bolsa Escola, criado no governo FHC, houve uma reformulação, que visou agregar benefícios sociais, de maneira que foi lançado com uma nova roupagem: o Bolsa Família. Dessa forma:

Se no primeiro mandato, Lula postergou as metas previstas no documento *Uma Escola do Tamanho do Brasil* e, diante de certa apatia no tocante às ações da área educacional, chegou até mesmo a ser contestada a existência de uma política organizada destinada a essa esfera, no segundo mandato seguiu a certeza da continuidade do que estava posto. A exemplo disso, temos o fundo de financiamento da educação, tão criticado e postergado, e que foi aprovado somente após três anos de governo de Lula (SOUZA; SILVA; LUDWIG, 2018, p. 221).

Isso nos permite compreender que:

As medidas aplicadas às empresas que primam pelos resultados com o menor custo, estão presentes nas escolas. Elas foram detectadas no governo FHC e apresentam a continuidade no governo de Lula, todas regulamentadas pelo Banco Mundial e traduzidas na legislação brasileira nas quatro gestões, com forte cunho do executivo na formulação e imposição do aparato legal, que não condiz com as necessidades da população brasileira, sobretudo, os mais necessitados. As ações maquiadas sob o manto de um governo democrático e popular sobressaem nos dois mandatos de Lula, porém o entendimento é que tanto FHC quanto Lula atuaram na mediocridade das ações em total acordo com o empresariado brasileiro e o Banco Mundial. A presença forte do que se chama de sociedade civil, a exemplo do Movimento Todos pela Educação é uma das amostras de que o empresariado brasileiro é quem está conduzindo a educação no Brasil. A concepção de gestão pública pautada na desresponsabilização do Estado, centrada em políticas de Governo e não em políticas de Estado, que de certa forma é a proteção dos governantes, na continuidade de seus governos (SOUZA; SILVA; LUDWIG, 2018, p. 222).

Com o *impeachment* da então presidente, Dilma Rouseff, assume o ministério da educação o liberal José Mendonça Bezerra Filho, defensor das privatizações, aludindo à:

[...] ampla possibilidade de participação do mercado no campo educacional seja na formação ou por meio do financiamento privado da educação superior, seja pela organização da Base Nacional Curricular do Ensino Médio. Seu carro chefe de governo foi construído com o movimento empresarial ou, ainda, com a negociação de recursos para as instituições privadas que hoje avança em forma de projeto de lei que altera o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação - FUNDEB (UCZAK, BERNARDI; ROSSI, 2020, p. 6).

De acordo com Uczak, Bernardi e Rossi (2020, p. 10), o governo Temer:

[...] Desrespeitou sujeitos coletivos e ignorou seus propósitos educacionais. Tentou asfixiar a participação popular e enfraquecer a luta pela democratização da educação, desconstituindo as relações com movimentos historicamente organizados e participativos e fortalecendo a parceria com movimento empresarial. Além de beneficiar os empresários no segmento de negócios, abriu a possibilidade para construção de outro projeto de nação [...].

Referimo-nos, aqui, a projetos “[...] societários de nação antagônicos: um defende o direito de que precisa do movimento democrático para se materializar; o outro defende a venda de serviço que se consolida nas relações comerciais que tratam o direito à educação enquanto mercadoria [...]” (UCZAK, BERNARDI; ROSSI 2020, 14). Demonstra-se, dessa forma, que o processo democrático tem sido rechaçado, o que desconstrói organizações participativas e fortalece a mercantilização.

Para tanto, analisar como se efetiva o financiamento da educação brasileira requer compreendermos a existência de componentes teóricos, ideológicos e políticos relevantes, no estudo da temática, bem como o papel do Estado. Isso porque ele pode estabelecer a implementação de políticas públicas mais direcionadas para a vertente social ou para a vertente econômica. Assim:

A discussão sobre o financiamento da educação brasileira passa, pelos recursos públicos, constituídos de recursos oriundos da sociedade e colocados à disposição dos governos federal, estaduais, distrital e municipais para a implementação de políticas públicas (AMARAL, 2012, p. 25).

Compreendendo as políticas sociais, a política educacional e a política pública de financiamento, como espaço de disputa na sociedade capitalista, é necessário analisar a temática do financiamento da educação básica como elemento fundamental para a implementação das políticas educacionais brasileiras, principalmente no que tange à universalização, qualidade da educação, bem como a valorização dos profissionais da educação.

No próximo capítulo, apresentaremos os aspectos da política de financiamento da educação no Brasil por meio da regulamentação da legislação brasileira.

## CAPÍTULO II

### **LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL DE 1988 AOS DIAS ATUAIS**

Para que possamos discutir a política de financiamento da educação no Brasil pós-1990 e, posteriormente, a política de financiamento da educação no município de Cascavel - PR (2008-2019), abordaremos os aspectos legais, orçamentários e financeiros que estruturam a política de financiamento da educação brasileira, a partir da promulgação da Constituição Federal do Brasil (CF) de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96. Apresentaremos os aspectos sobre a estrutura e funcionamento dos fundos para Educação - MDE, FUNDEB e Salário Educação, com base nas Leis do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Lei nº 9.424/1996 e FUNDEB - Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Lei nº 10.195/2007.

#### **2. O Estado e o financiamento da Educação Básica no Brasil pós-1990: como ocorreram as regulamentações nos documentos nacionais**

A preocupação de assegurar amparo legal para o financiamento da educação no Brasil tem uma longa história. Foram vinte e um anos de educação escolar jesuítica; Aulas Régias, entre 1772 e 1834. Posteriormente, surgiram os impostos estaduais, que sofriam aumentos, considerando a demanda de matrículas. No entanto, foi a partir de 1934 que ocorreu a vinculação dos impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino. De acordo com Pinto (2018), desde os jesuítas até os dias atuais, tal intervenção pode ser compreendida em três períodos.

O primeiro momento corresponde ao monopólio dos jesuítas, quando se pode afirmar que a política, adotada pelo Estado português, foi de total

desresponsabilização pela oferta educacional, considerando que, culturalmente, a linguagem utilizada foi terceirizada; já os recursos para a manutenção, advinham da Coroa (MONLEVADE, 1997).

O segundo momento acontece na forma de Subsídio Literário, sendo anunciado na Carta Régia de 1772 que a forma de financiamento se constituía na tributação de dez réis (moeda da época) em cada canada<sup>14</sup> (2.622 L) de aguardente e de um real em cada arrátel (0,429 Kg) de carne, a qual era comercializada nas casas de carnes (ALMEIDA, 1989). Podemos imaginar o mínimo impacto arrecadador de um sistema como esse.

O terceiro momento inicia-se em 1934, “[...] no clima de ‘insuficiência de recursos’ e de ‘disputa por verbas públicas’], em que prosperou uma ideia, implícita no conhecido Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova<sup>15</sup> (1932) (MONLEVADE, 2012, p. 4, grifos do autor), de vincular por lei um percentual de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); isso, salvo interrupções nos períodos ditatoriais, permanece em vigência até hoje, com espectro de uma nova desvinculação por indicativo do governo Bolsonaro e do atual Ministro da Economia, Paulo Guedes.

Na Constituição Federal (CF) de 1934, foi estabelecida a “[...] destinação de um percentual mínimo da receita de impostos dos entes federados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Inaugura-se, assim, a norma constitucional da vinculação de recursos para a educação” (PINTO, 2018, p. 849). A CF de 1934 consagra a vinculação e adota o conceito de “fundos da educação”. Porém, seriam necessárias décadas para que os fundos, com fontes significativas de recursos, fossem, de fato, incorporados à sistemática constitucional de financiamento da educação por meio do Fundef e, posteriormente, do Fundeb. Assim, ressalta-se que:

---

14 Antiga medida de capacidade equivalente a quatro quartilhos ou a um litro e quatro decilitros. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=canada>>. Acesso em 31 jul. 2020.

15 O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi um documento que emergiu na década de 1930, como parte do jogo político pela disputa do controle do Estado e de suas dinâmicas e, portanto, como elemento de coesão de uma frente de educadores que, a despeito de suas diferenças, articulava-se em torno de alguns objetivos comuns, como laicidade, gratuidade e obrigatoriedade da educação. Ademais, ele também foi representante de um grupo de intelectuais que abraçava um mesmo projeto de nação, ainda que com divergências internas (VIDAL, 2013).

Essa norma constitucional teve uma história atribulada, ficando ausente na CF de 1937, retornando em 1946, sendo novamente suprimida pela CF de 1967, retornando apenas para os municípios com a EC nº 1, em 1969. É reestabelecida, em 1983, por meio da Emenda Calmon e consolidada na CF de 1988. Embora a ideia da vinculação, como já comentado, tenha uma longa história no Brasil, para sua transformação em princípio constitucional foi fundamental o papel dos educadores articulados em torno do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (PINTO, 2018, p. 849).

A partir da Carta Magna de 1988, resultado do grande esforço de mobilização da sociedade civil pela redemocratização do Brasil, constitui-se como instrumento político e jurídico para a redução das desigualdades, especialmente, das educacionais, que marcaram a história do nosso país. A CF de 1988 definiu as linhas gerais da educação brasileira, delineando as bases legais para o seu financiamento, além de englobar regras e princípios destinados a conferir máxima proteção ao ensino básico, bem como a promover a universalização dessa etapa da educação. Nessa direção, a chamada Constituição cidadã anuncia que:

**Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, p. SP).

Passa-se a reconhecer a educação como um direito, de maneira que dele depende o desenvolvimento integral do ser humano, buscando a construção da cidadania. Portanto, viabiliza uma integração social gradativamente mais ampla do sujeito, inclusive, para a sua inserção no mercado de trabalho. O artigo 206 estabelece a gratuidade do ensino público, a valorização dos profissionais da educação escolar, a gestão democrática, bem como o padrão de qualidade a ser garantido e o piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública.

No que tange à educação, a CF (1988) regulamenta que:

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

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009);

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

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

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

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988).

Além de afirmar o direito público e subjetivo da educação para todos os brasileiros, a Carta Magna explicita, como dever do poder público, organizar e, conseqüentemente, criar mecanismos para ofertar educação no território brasileiro, reconhecendo que, sendo um direito fundamental, possui um papel primordial para o desenvolvimento pleno do ser humano. Consolida-se, dessa forma, a educação como um serviço público essencial.

O artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu o Regime de Colaboração<sup>16</sup>, instituindo o sistema federativo<sup>17</sup> e definindo a responsabilidade de

16 O Regime de Colaboração refere-se a um sistema de cooperação, divisão de atribuições, com definição clara e objetivos comuns, com normas nacionais gerais; o intuito é organizar o sistema nacional de educação.

17 Sistema federativo é a divisão territorial do poder entre os entes federativos, na qual se inclui o debate sobre tomadas de decisão e implementação de políticas públicas, além dos arranjos e processos políticos-institucionais em federações. Ainda, enquadra-se o debate da repartição e alocação dos recursos entre os entes constituintes da federação. O Brasil é dividido em 27 unidades federativas (26 estados mais o Distrito Federal) e todas elas são unidades subnacionais que formam a União.

cada ente federado no que se refere à educação: [...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988). Ainda, em seus parágrafos, estabelece que:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

O artigo 211, da Constituição Federal de 1988, regulamenta os deveres de cada ente federativo, determina que devem agir em regime de colaboração, no intuito de garantir o direito à educação, além de especificar, ainda, o percentual mínimo a ser aplicado. O Brasil pós-Constituição Federal adotou, como forma de organização estatal, o federalismo<sup>18</sup>, ou seja, admitiu diversos polos autônomos de poder, sob a Soberania do Estado Nacional, expresso internamente pelo poder da União. Dessa forma, ficam divididas as atribuições que são de responsabilidade de cada polo de poder, outras que são comuns a todos e aquelas que são compartilhados e concorrentes. Ainda, a Constituição Federal de 1988, segundo Arretche (2003),

---

<sup>18</sup> O Federalismo é uma **forma de organização do Estado** em que existe um governo que exerce funções de Estado centralizador. Mas, ao mesmo tempo que existe um poder central, há a divisão de poder entre as unidades que o formam. Estas unidades, quando são unidas e regulamentadas por uma Constituição Federal em comum, formam um Estado Federal. No Federalismo, a divisão de poder acontece através da delegação, isto é, o poder político central é compartilhado por cada uma das unidades federativas. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/federalismo/>>. Acesso em 31 jul. 2020.

adota como matriz federativa a combinação entre centralização da autoridade decisória e do poder regulatório nas mãos da União, bem como a descentralização da execução das políticas em favor dos governos subnacionais, ou seja, se, por um lado, a Constituição de 1988 adotou o princípio da descentralização da execução das políticas, por outro, preservou ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União.

O percentual que cada ente federado deverá aplicar anualmente para a manutenção e desenvolvimento do ensino e como irá se efetivar o financiamento da educação no Brasil são determinados pela CF:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988, s/p).

Destarte, foram previstas normas definidoras dos deveres de cada ente federativo, as quais deverão agir em regime de colaboração; ademais, há um

sistema específico de financiamento, com vinculação de receitas, que priorizam o ensino obrigatório.

Já o art. 213 da Constituição Federal de 1988, estabeleceu que “[...] Os recursos públicos serão destinadas as escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas” (BRASIL, 1988), definidas em lei, o que permite uma abertura constitucional para que os recursos públicos possam ser transferidos à rede privada de ensino. Compreende-se que os recursos para a educação serão provenientes de uma receita vinculada, resultante de impostos e distribuída por meio de transferência, de forma a estabelecer percentuais mínimos de 25% a serem aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Isso possibilita que, ainda, Estados e Municípios apliquem percentuais além do mínimo que pode ser estabelecido em suas constituições estaduais e leis orgânicas municipais (LOA).

Considera-se um avanço a obrigatoriedade do percentual mínimo destinado à educação. No entanto, Davies (2004) denuncia que o avanço legal, que representa a vinculação de recurso para MDE, tem sido minado por políticas concretas, como a Lei Kandir<sup>19</sup> e Emendas Constitucionais (EC)<sup>20</sup>, que tendem a direcionar uma desvinculação de recurso para a educação e, ainda, alertam que o percentual vinculado é mínimo, não máximo, como muitas autoridades afirmam. Diante disso, a sua obrigação não reside na aplicação do mínimo, mas sim do percentual igual ou superior e que atenda às necessidades educacionais da população.

Conforme explicitado no parágrafo 5º, do artigo 212 da Constituição Federal de 1988, é possível compreender que esse determinou que o ensino fundamental público tivesse, como fonte adicional de financiamento, a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da Lei. Essa contribuição foi estabelecida inicialmente no período da Ditadura Militar, no ano de 1964, tornando-

---

19 A Lei Kandir regulamentou a aplicação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Feita pelo então ministro do Planejamento Antônio Kandir, transformou-se na Lei Complementar 87/96, que já foi alterada por várias outras leis complementares. Uma das normas da Lei Kandir é a isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços. Por esse motivo, a lei sempre provocou polêmica entre os governadores de estados exportadores, que alegam perda de arrecadação devido à isenção do imposto nesses produtos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lei-kandir>. Acesso em 20 set 2019.

20 Fundo Social de Emergência (1994-1996); o Fundo de Estabilização Fiscal ((1996-1999) e a Desvinculação da Receita da União (2000-2007) (DAVIES, 2004).

se constitucional a partir de 1988, de forma que é definida como fonte de recurso apenas ao ensino fundamental; posteriormente, foi alterada pela Emenda Constitucional (EC) nº 53 de 2006<sup>21</sup> para que os recursos pudessem ser aplicados a toda a educação básica.

Podemos afirmar que “[...] o Brasil possui uma tripla vinculação de seus recursos públicos para a educação: impostos, salário-educação e percentual do PIB” (AMARAL, 2012, p. 21). Portanto, o total de recursos a serem aplicados à Educação brasileira será a soma daqueles vinculados aos impostos, com os da contribuição social do salário educação. MOREIRA (2015) observa que os recursos vinculados, destinados à MDE, possuem algumas particularidades relacionadas à vinculação: 1) os percentuais incidem sobre a receita líquida dos impostos; a União deve deduzir previamente da receita bruta de impostos a parcela transferida para Estados, Distrito Federal e Municípios, além de recursos dirigidos aos fundos constitucionais regionais e à Desvinculação das Receitas da União (DRU). Assim, somam-se os recursos de multas, juros e da dívida ativa de impostos. Aos Estados, há a dedução prévia da receita bruta de impostos em relação à parcela transferida aos municípios, que são somados aos recursos transferidos pela União e aos recursos provenientes de multa, juros e da dívida ativa de impostos.

Do Distrito Federal e Municípios, faz-se incidir o percentual de 25% sobre toda a receita de impostos (próprios e transferidos), inclusive, os recursos provenientes de multa, juros e da dívida ativa de impostos. 2) As aplicações previstas possuem caráter de obrigação anual, podendo ocorrer aplicações em percentuais inferiores em frações do exercício, sendo necessário o planejamento de aplicação anual a ser cumprido pelos entes governamentais.

Apresentam-se, no Quadro 1 (um), os impostos e transferência para a educação, conforme determinado na Constituição Federal de 1988:

---

21 A Emenda Constitucional (EC) nº 53 de 2006 alterou 8 artigos do texto constitucional. Os assuntos tratados foram: a alteração do dispositivo da Constituição Federal, direitos e assistência educacional, gratuidade na oferta, educação infantil e creche, valorização do magistério, recursos para financiamento educacional (manutenção e desenvolvimento da educação básica) e FUNDEB. Disponível em: <https://blog.grancursosonline.com.br/legislacao-educacional-em-foco-emenda-constitucional-no-532006/>. Acesso em 20 set 2019.

**QUADRO (1): IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS - RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO:**

<b>IMPOSTOS FEDERAIS (VINCULAÇÃO DE 18%)</b>	<b>IMPOSTOS ESTADUAIS E TRANSFERÊNCIAS (VINCULAÇÃO 25%)</b>	<b>IMPOSTOS MUNICIPAIS E TRANSFERÊNCIAS (VINCULAÇÃO 25%)</b>
Impostos próprios  IR - Imposto sobre Renda IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados IOF - Imposto sobre Operações Financeiras ITR - Imposto Territorial Rural II - Imposto sobre Importação IE - Imposto sobre Exportação IG - Imposto sobre Grandes Fortunas	Transferências da União  FPE - Fundo de Participação dos Estados IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados IRRF - Imposto sobre a Renda dos Servidores Estaduais IOF - Imposto Sobre Operações Financeiras - Ouro	Transferências da União  FPM - Fundo de Participação dos Municípios IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportados IRRF - Imposto sobre Operações Financeiras - Ouro ITR - Imposto Territorial Rural
	<b>IMPOSTOS PRÓPRIOS</b>  ICMS - Imposto sobre consumo de Mercadorias e Serviços IPVA - Imposto sobre Veículos Automotores ITCDM - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações	<b>TRANSFERÊNCIA DO ESTADO</b>  ICMS - Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços IPVA - Impostos sobre Veículos Automotores  <b>IMPOSTOS PRÓPRIOS</b>  IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano ISS - Impostos Sobre Serviços ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis

**Fonte:** Políticas de Financiamento e Gestão da Educação Básica (1990-2010) - Os Casos Brasil e Portugal. (MOREIRA, 2015, p. 48).

Observa-se que a arrecadação tributária de impostos constitui-se como a principal fonte de recurso para financiar a educação. Ressalta-se que estão vinculados ao financiamento da educação apenas parte dos impostos e a contribuição do salário-educação. Todavia, a população brasileira recolhe aos cofres públicos - federal, estaduais, distrital e municipais [...] além dos impostos, uma série

de taxas e contribuições, sendo que o conjunto de impostos, taxas e contribuições dá-se o nome de tributos|| (AMARAL, 2012, p. 24).

Portanto, para prosseguir o processo de regulamentação do financiamento para o setor educacional brasileiro, acerca da destinação dos recursos, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, regulamenta, em seu Título VII, a respeito dos recursos financeiros destinados à educação:

**Art. 68** Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996, p. 189).

Assim, há o estabelecimento, pela lei maior da educação, dos recursos públicos que serão destinados a esse setor, os quais advêm das receitas já previstas na CF (1988). E, ademais, de alguns outros<sup>22</sup> recursos previstos em lei.

A LDB 9.394/1996 estabelece que:

**Art. 69 § 3º** Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação;

§ 4º As diferenças entre a receita e as despesas previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro (BRASIL, 1996, p. 189).

Portanto, o percentual mínimo a ser aplicado na educação pelo Poder Público é calculado não apenas sobre a previsão da receita de impostos contida na lei orçamentária, mas também com base na abertura de créditos adicionais resultantes de excesso de arrecadação; se o percentual mínimo obrigatório não for aplicado

---

<sup>22</sup> Transferências do salário-educação, outras transferências FNDE, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Receita de Transferências de Convênios, Receitas de Operações de Crédito.

num trimestre, o Poder Público é obrigado a corrigir monetariamente os valores não-aplicados, a fim de aplicá-los no trimestre seguinte.

Determina, ainda, as despesas que podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):

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

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996, p. 189).

A fim de organizar o direcionamento das verbas provenientes do financiamento educacional, a LDB 9.394/1996 explicita:

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

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996, p. 170).

Diante disso, fica explicitado o que não poderão ser consideradas despesas de MDE, visto que os recursos financeiros destinados à educação e como devem ser aplicados estão descritos no artigo 70 e 71 da LDB 9.394/96; esses recursos, além de subsidiarem todas as atividades da burocracia do Estado, dirigem-se à implementação das políticas públicas a serem estabelecidas pelos poderes executivo e legislativo.

Para sintetizar a estrutura legal do financiamento da educação no Brasil, de acordo com os preceitos legais estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/1996 e outras<sup>23</sup> leis ordinárias, salientam-se os constantes no Quadro abaixo:

---

<sup>23</sup> Referimo-nos a Emendas Constitucionais, FUNDEF, FUNDEB e à Lei Kandir.

**QUADRO (2): ESTRUTURA LEGAL DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESTABELECIDO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA LDB E OUTRAS LEIS ORDINÁRIAS**

<b>UNIÃO</b>	<b>ESTADOS</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>
<p>1. Orçamentários (Tesouro)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordinários do Tesouro.</li> <li>• Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE</li> </ul> <p>2. Contribuições Sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salário-educação/quota federal</li> </ul> <p>3. Outras fontes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operações de crédito</li> <li>• Renda líquida da loteria federal</li> <li>• Renda de órgãos autônomos</li> <li>• Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE</li> <li>• Diretamente arrecadados</li> <li>• Diversos</li> </ul>	<p>1. Orçamentários (Tesouro)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE</li> <li>• Subvinculação do FUNDEB (20%) da cesta de tributos até 2009</li> </ul> <p>2. Transferências</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salário educação-estadual</li> <li>• Orçamentários da União (Complementação do FUNDEB)</li> <li>• Recursos de transferências voluntárias União/FNDE</li> </ul> <p>3. Contribuição social</p> <p>4. Outros</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretamente arrecadados</li> <li>• Operações de créditos</li> <li>• Diversos</li> </ul>	<p>1. Orçamentários (tesouro)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE</li> <li>• Subvinculação do FUNDEB</li> </ul> <p>2. Transferências</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salário-educação/quota municipal</li> <li>• Recursos de Transferências voluntárias da União/FNDE</li> </ul> <p>3. Outros</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretamente arrecadados</li> <li>• Operações de crédito</li> <li>• Diversos</li> </ul>

**Fonte:** ALVES (2009).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/1996 apresentou avanços e modificações no que tange ao financiamento da educação brasileira. Dentre esses, podemos citar: a reorganização da distribuição dos recursos; a gestão democrática das verbas; a definição das despesas com MDE; a priorização do ensino público e qualificação do ensino. O percentual mínimo que cada ente federado recebe após a redistribuição dos recursos tem destinação específica para

cada governo. No caso dos municípios, a destinação é para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

Assim, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, para tratar de objetivos específicos da Educação brasileira e atender às demandas do financiamento da educação fundamental, criou-se um fundo de natureza contábil, intitulado como: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual foi substituído, em 2007, pelo Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O primeiro utilizou e o segundo utiliza a tripla vinculação de recursos públicos para a educação brasileira.

Dentre os documentos regulamentadores do setor educacional, cabe pontuar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214 (anterior à Emenda Constitucional nº 59), estabeleceu o Plano Nacional de Educação - PNE (2001 - 2010) de duração plurianual, visando:

[...] à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do país (MOREIRA, 2015, p.156).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996, em seus artigos 9º e 87º, institui a obrigatoriedade da construção do Plano Nacional de Educação. É possível compreender, no texto dos supracitados artigos, a consonância com as políticas oficializadas na Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien<sup>24</sup>, em 1990. Justifica-se tal ação, pela necessidade de definir uma organização do setor educacional a nível nacional; assim, estabelece que:

---

24 A Conferência Mundial de Educação Para Todos foi realizada em Jomtien (Tailândia), em 1990, quando se estabeleceu o conceito de educação básica como promotora do desenvolvimento dos países periféricos. Foi patrocinada pelos organismos internacionais: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - Unesco, Programa das Ações Unidas para o Desenvolvimento, Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef e Banco Mundial. Reuniram-se 155 países e os governos presentes assinaram o compromisso de garantir uma educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos, voltada para o desenvolvimento humano (UNESCO,1990).

**Art. 9º** A união incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

**Art. 87º** - É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º - A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996, p. 191).

Nesse contexto, em janeiro de 2001, instituiu-se o Plano Nacional de Educação (PNE) por meio da Lei nº 10.172/2001, com vigência para o decênio de 2001-2010. Tendo sua elaboração pautada nas políticas que vinham sendo implementadas pelo Ministério da Educação – MEC, orientadas pelas políticas mundiais para o desenvolvimento sustentável da economia, foi definida pelo então governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). MOREIRA (2015) ressalta que houve duas propostas apresentadas à Câmara dos Deputados, as quais originaram o PNE (2001-2010): Uma do Poder Executivo<sup>25</sup> e outra da sociedade civil<sup>26</sup>, elaboradas nos Congressos Nacionais de Educação 1º e 2º Congresso Nacional de Educação – CONEDs.

Essa não foi uma lei originada de um projeto que tivesse trâmite corriqueiro no parlamento federal:

[...] Ao contrário, ela surgiu da pressão social produzida pelo "Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública". As inúmeras entidades ali presentes forçaram o governo a se mover ao darem entrada, na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, no Plano Nacional de Educação, elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos etc., nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS). O plano, conhecido como *PNE da Sociedade Brasileira*, consubstanciou-se no Projeto de Lei nº 4.155/98, encabeçado pelo deputado Ivan Valente e subscrito

25 Esta foi criada por uma equipe do governo, reforçava a continuidade das políticas voltadas para a máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão da política educacional, com o progressivo abandono, pelo estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade (VALENTE; ROMANO, 2002, p.98).

26 Esta foi encabeçada pelo deputado Ivan Valente. Sua reivindicação básica era: O fortalecimento da escola pública estatal e plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. Isso implicaria em propor, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público (VALENTE; ROMANO, 2002, p.98).

por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 97).

As duas propostas de PNE (2001) materializaram duas perspectivas opostas de política educacional. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade, em que se reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a universalização da educação básica. Diante disso:

[...] Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. O custo seria mudar o dispêndio, equivalente a menos de 4% do PIB nos anos de 1990, para 10% do PIB, ao fim dos 10 anos do PNE (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

Já de outro lado, o governo insistia na permanência de uma política educacional, baseada em seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, por parte do Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade; isso expressa a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) desengavetou o plano do FUNDEF e encaminhou, em 11/02/98, à Câmara de Deputados. Definiu-se, a partir de então, a política de financiamento e gestão da educação no Plano Nacional de Educação, em um item específico que apresentou o diagnóstico, as diretrizes, objetivos e metas do financiamento. Abaixo, por meio do quadro 3, apresentamos tais itens, bem como as estratégias do PNE 2001-2010:

### QUADRO (3): OBJETIVOS E METAS 11 PNE (2001-2011):

#### 11.3 Objetivos e Metas

##### 11.3.1 Financiamento

###### 1. (VETADO)

2. Implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição Federal em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.\* Entre esses mecanismos estará o demonstrativo de gastos elaborado pelos poderes executivos e apreciado pelos legislativos com o auxílio dos tribunais de contas respectivos, discriminando os valores correspondentes a cada uma das alíneas do art. 70 da LDB.

3. Criar mecanismos que viabilizem, imediatamente, o cumprimento do § 5º do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases, que assegura o repasse automático dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o órgão responsável por este setor. Entre esses mecanismos deve estar a aferição anual pelo censo escolar da efetiva automaticidade dos repasses.\*

4. Estabelecer mecanismos destinados a assegurar o cumprimento dos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases, que definem os gastos admitidos como de manutenção e desenvolvimento do ensino e aqueles que não podem ser incluídos nesta rubrica.\*

5. Mobilizar os Tribunais de Contas, as Procuradorias da União e dos Estados, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, os sindicatos, as organizações não-governamentais e a população em geral para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas nº 2, 3 e 4.\*\*

6. Garantir, entre as metas dos planos plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes deste PNE.

###### 7. (VETADO)

8. Estabelecer, nos Municípios, a educação infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.

9. Estabelecer, nos Estados, o ensino médio como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.

10. Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o FUNDEF: nos Municípios (IPTU, ISS, ITBI, cota do ITR, do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito Federal (IPVA, ITCM, cota do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos).

11. Estabelecer programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para a oferta, preferencialmente, nos Municípios mais pobres, de educação de jovens e adultos para a população de 15 anos e mais, que não teve acesso ao ensino fundamental.\*

12. Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, de sorte a garantir o acesso e permanência na escola a toda população em idade escolar no País.

###### 13. (VETADO)

14. Promover a equidade entre os alunos dos sistemas de ensino e das escolas pertencentes a um mesmo sistema de ensino.

15. Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos.

16. Integrar ações e recursos técnicos, administrativos e financeiros do Ministério de Educação e de outros Ministérios nas áreas de atuação comum.

17. Assegurar recursos do Tesouro e da Assistência Social para programas de renda mínima associados à educação; recursos da Saúde e Assistência Social para a educação infantil; recursos destinados à universalização das telecomunicações, à criação de condições de acesso da escola, às redes de comunicação informática; recursos do Trabalho para a qualificação dos trabalhadores; recursos do Fundo Penitenciário para a educação de presos e egressos.

18. A União deverá calcular o valor mínimo para o custo-aluno para efeito de suplementação dos fundos estaduais rigorosamente de acordo com o estabelecido pela Lei nº 9.424/96.

**Fonte:** Quadro extraído da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: janeiro/2020.

Observa-se que alguns artigos dos objetivos e metas do financiamento foram vetados, sendo que o principal item vetado apresentava a seguinte redação:

[...] elevação, na década, através do esforço conjunto da União, estados, Distrito Federal e municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos deveriam ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano" (BRASIL, 2001, s/p.).

O outro veto referia-se aos três setores do Poder Público, que, ao elaborarem os orçamentos, deveriam respeitar as vinculações e subvinculações constitucionais relativas à educação, bem como os valores necessários à garantia de mínimos padrões de qualidade do ensino. Assim, o último veto incidia sobre o dispositivo que determinava que o pagamento dos aposentados e pensionistas do ensino superior público deveria ser excluído das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

O presidente FHC vetou basicamente os artigos que viabilizavam as diretrizes e metas propostas para o financiamento da educação. O que determinou tal atitude por parte do presidente foi seu alinhamento à política do Fundo Monetário Internacional - FMI, visto que não cabiam os gastos sociais, salvo aqueles, em geral, de caráter compensatório, contemplados na execução do ajuste estrutural. Tal política já se encontrava interiorizada nas contrarreformas, implementadas na década de 1990.

Na construção da política de financiamento da educação, a partir do PNE (2001-2010), é possível afirmarmos que o planejamento da educação se mostrou um instrumento de política pública, o qual expressa embates, preposições e acordos,

em que as definições não são advindas apenas de técnicos em planejamento e contabilidade, mas também são alvo de luta e debates em sindicatos dos trabalhadores em educação, organizações não-governamentais e de diferentes segmentos da sociedade. O planejamento, especialmente do financiamento, expressa as disputas oriundas da dinâmica das relações sociais, constituindo-se respostas a certas reivindicações da sociedade, sendo quase sempre demandadas de grupos sociais que se organizam para arcar com soluções.

Já a metodologia, utilizada para a construção do novo PNE (2011-2020), o qual acabou sendo aprovado apenas em 2014, foi determinada pela Portaria Ministerial nº 10, de 03 de setembro de 2008, e pautou-se nas orientações do trabalho da Comissão Organizadora<sup>27</sup>, a qual viabilizou e preparou uma estrutura de ações, tais como conferências nas três esferas governamentais, articuladas para implementar o processo de construção do novo PNE.

A Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Educação (CONAE) definiu o tema Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação'. Além disso, o tema central também definiu os eixos que nortearam os debates e as discussões da Conae, etapa nacional, em 2010. A pauta das discussões foi: 1) o papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; 2) democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; 3) qualidade, gestão democrática e avaliação da educação; 4) formação e valorização dos trabalhadores em educação; 5) financiamento da educação e controle social; 6) justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade.

Diante disso, Dourado (2010) assinala que ocorreu um duplo papel ideológico nesse processo, pois a análise do PNE explicitou um amplo processo de concepções em disputa. Assim:

[...] Suscitaram-se particularidades [...] a negação e, paradoxalmente, a participação da sociedade nas questões educacionais. Esse

---

27 A Portaria Ministerial nº 10, de 03 de dezembro de 2008, preconizava, em seu art. 2º, que os membros da Comissão Organizadora deveriam ser designados pelo Ministro de Estado da Educação, sendo um representante titular e um suplente de cada uma das entidades que destacou no Artigo, ao todo, 34 entidades. E, ainda, estipulou que os representantes dos órgãos e das entidades, mencionadas nesse artigo, deveriam ser indicados pelo Coordenador da Comissão Organizadora (BRASIL, 2008).

paradoxo foi “[...] mediatizado por uma concepção política, cuja a égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, conseqüentemente, restrita” (DOURADO, 2010, p. 679).

O novo Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) - Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, com nova redação devido à Emenda Constitucional nº 59 de 2009, explicita que:

**Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2009 EC).

Dessa forma, efetivaram-se deliberações da sociedade civil para o financiamento da educação básica, de maneira que as propostas foram agrupadas em quatro focos. Primeiro, o foco na relação financiamento e os pontos críticos no ordenamento jurídico para a efetivação das políticas educacionais. O segundo foco trata da proposta para o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. O terceiro foco apresenta propostas para a consolidação de políticas de financiamento com vistas a contribuir para a melhoria da educação nacional; ademais, outras propostas focalizaram o Fundeb e a visão sistêmica da educação. E, por fim, dentre as discussões acerca do “[...] investimento público em educação”, o PNE (2014-2024) agudizou a ideia de atrelar o financiamento da educação ao percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para que o Brasil pudesse ter uma melhora educacional, de forma a garantir uma educação básica de qualidade. “[...] A proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020 estabelece na sua meta 20: ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo o patamar de sete por cento do produto interno do país” (BRASIL, 2011d). No quadro a seguir, apresentamos a Meta 20 e suas estratégias:

#### QUADRO (4): META 20 PNE (2014-2020) - ESTRATÉGIAS:

**Meta 20:** Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

**Estratégias:**

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;

20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal ;

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

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

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição

Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;

20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei.

**Fonte:** Quadro extraído da Lei nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE...2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)

Assim, ao discutir o financiamento da educação, é necessário:

[...] levar em conta o *grau de desenvolvimento socioeconômico do país* (grifos do autor), ou seja, a sua riqueza, o Produto Interno Bruto (PIB); a distribuição da renda, que incide na formação dos extratos sociais; a composição e incidência dos impostos sobre a população (SENA, 2014, p.130).

A contradição permanente entre o aumento da demanda social por escolaridade e sua contenção tem por base uma oferta pública seletiva ou reduzida, bem como uma grande competição entre duas vertentes, a social e a econômica. Ainda, ao analisar as bases legais, verifica-se que esses padrões se encontram atrelados aos recursos mínimos prescritos pela vinculação constitucional mínima, sendo necessária a luta para reversão desse quadro de ausência de indicadores reais ao financiamento da educação no Brasil.

## 2.1 Aspectos acerca da estrutura e funcionamento dos fundos para Educação: MDE, FUNDEB e Salário Educação

No Brasil, como anunciamos anteriormente, em relação à legislação educacional, que estabelece a política para o financiamento da educação, destaca-se, primeiramente, a Constituição Federal de 1988, a qual fixou a estrutura do financiamento e definiu a vinculação de recursos, além de determinar de onde vem e para onde vão os recursos destinados ao financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Apresentou, também, uma nova forma de gestão, caracterizada pela maior participação dos estados e municípios, proveniente da arrecadação tributária na receita, bem como pela descentralização financeira (ROSSINHOLI, 2010).

A vinculação constitucional de impostos é provavelmente o aspecto mais importante da discussão acerca do financiamento da educação no Brasil. O debate e o percurso histórico da luta pela vinculação de recursos, para a educação na legislação do país, foi historicamente expressa por meio de percentuais de aplicação obrigatória, estabelecidos em Constituições Federais, decretos e leis. No quadro abaixo, ficam evidenciadas as alíquotas apresentadas por cada Carta Magna:

### QUADRO (05): ALÍQUOTAS DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL DA CONSTITUIÇÃO DE 1934 A 1988

Ano	Disposição legal	Esfera da vinculação		
		União	Estado e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15 a 20%	10 a 15%
1946	Constituição Federal 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional 1	-	-	20%
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira, R. (2007, p. 85).

Foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que ocorreu uma divisão de responsabilidades entre os entes federados e o modelo de repartição dos recursos financeiros para a oferta e manutenção da educação, de maneira que sofreu alterações na sua forma de organização e operacionalização, além de incorporar mecanismos redistributivos.

Nota-se que, a partir da Constituição Federal de 1988, tem sido aplicada uma política de fundos<sup>28</sup> para o financiamento da educação no Brasil, na tentativa de enfrentar as desigualdades educacionais brasileiras e na perspectiva de melhor atender aos princípios de equidade e de qualidade. O primeiro arranjo redistributivo dos recursos financeiros da educação básica foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Lei nº 9.424 de dezembro de 1997 e, posteriormente, substituído pelo Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

Observa-se que:

O FUNDEF pode ser considerado um primeiro mecanismo de redistribuição de recursos da educação básica no contexto da dinâmica federativa emanada da CF/1988, na perspectiva de diminuição das desigualdades entre os entes federados. Porém, sob forte influência da teoria da escolha pública na direção da descentralização como estratégia de eficiência do gasto público – entendida como a provisão do serviço público com o menor custo possível – o ajuste não levou muito em consideração a função supletiva e redistributiva da União na direção da equidade e da qualidade. Levou-se mais em conta a redistribuição dos recursos existente do que a correção das desigualdades pela via da expansão dos recursos, o que implicaria em uma ação supletiva mais proeminente da União (CAVALCANTI, 2019, p.148).

Com o FUNDEF, atingiu-se um novo padrão de divisão de responsabilidades, ficando o encargo maior sobre os municípios, que são os entes federados com

---

28 De acordo com Gouveia e Souza (2015), a política de fundos constitui-se em uma tensão entre o gerenciamento de recursos já estabelecidos e o reconhecimento da necessidade de enfrentamento das desigualdades educacionais brasileiras com investimento público. Portanto, a organização de parte da receita de impostos, vinculada à educação em forma de fundos redistributivos, constitui uma primeira (mas ainda insuficiente) medida de amenização das desigualdades de recursos financeiros para a oferta e manutenção da educação básica entre os entes federados.

menos recurso. A política de fundos – FUNDEF e FUNDEB – representou uma evidente mudança no perfil das responsabilidades educacionais, considerando que:

A discussão sobre o financiamento da educação estatal não ficaria completa se não relacionasse as responsabilidades educacionais das diferentes esferas de governo (o governo federal, o do Distrito Federal, os 26 governos estaduais e os mais de 5.500 municípios) com a sua disponibilidade de recursos (DAVIES, 2004, 166).

Pode-se afirmar que a questão do financiamento da educação, que compõe o financiamento público das políticas educacionais, principalmente da educação básica<sup>29</sup>, é apresentada em seus conceitos e preceitos legais, origens, destinação, formação dos fundos (FUNDEF e FUNDEB) e parcela do salário educação.

No que se relaciona à matéria orçamentária de fundos públicos, a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, especialmente nos art. 71 a 74, instituiu as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Estabelece, ainda, que determinadas receitas orçamentárias estão vinculadas a atender aos objetivos propostos pelo fundo; caso, no encerramento de um exercício financeiro<sup>30</sup>, encontrem-se saldos positivos, poderão ser transferidos ao exercício financeiro seguinte, conforme estabelecido em Lei.

Sob a égide da reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 foi aprovada e, simultaneamente, o FUNDEF, fundo estadual de natureza contábil, formado por recursos dos setores governamentais federal, estadual e municipal, destinado a financiar somente o ensino fundamental, considerado obrigatório (7 a 14 anos). Criado pela Emenda Constitucional (EC) nº 14 de 12 dezembro de 1996, que modificou os artigos 34, 208, 211 e 2012 da Constituição Federal de 1988, propicia uma nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

<sup>29</sup> O sistema educacional brasileiro é dividido em dois níveis: Educação Básica e Ensino Superior. A partir da LDB 9.394/96, a Educação Básica passou a ser estruturada por etapas e modalidades. As etapas da Educação Básica são: Educação Infantil, Ensino Fundamental obrigatório de nove anos e Ensino Médio. E as modalidades: Educação Especial, Educação do Campo, Educação Profissional, Educação de Jovens e Adultos, Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola e Educação a Distância.

<sup>30</sup> Exercício financeiro corresponde ao ano civil, com início em 01 de janeiro e término em 31 de dezembro. Tal período é considerado para a execução financeira e orçamentária das finanças públicas, vinculadas à Lei Orçamentária Anual (LOA).

para um período de dez anos (1997-2006), regulamentado pela Lei nº 9.424/96. Assim, o FUNDEF:

[...] vinculou recursos para o Ensino Fundamental, aumentando o percentual dos recursos dos impostos e transferências de Estados, Distrito Federal e Municípios de 50% para 60% a esse nível de ensino (BRASIL, 1996). Entretanto, reduziu a participação da União para 30%, conforme o parágrafo 6º do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT - da Constituição Federal de 1988. O Fundo deveria nos primeiros cinco anos, ajustar progressivamente as contribuições a fim de garantir um valor por aluno compatível a um padrão mínimo de qualidade (MOREIRA, 2015, p. 140).

A Emenda Constitucional nº 14 propôs alterações que atingiam também os Estados, Distrito Federal e Municípios; ademais, estabeleceu sanção para os estados, sendo que, anteriormente a essa, havia apenas sanção aos municípios. Definiu as responsabilidades dos estados e municípios em relação aos níveis de ensino e subvinculou parte da receita de alguns impostos dos estados e municípios para o ensino fundamental (MELCHIOR, 1997). Porém, a Emenda Constitucional nº 14 diminuiu o rigor das sanções para a União, alterando a função da União, que, de fornecedora de assistência técnica, passou a exercer a função genérica de supletividade e redistribuição de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios; pela não fixação de sanção contra a União, se não cumprir o art. 212 da Constituição Federal de 1988; e indefinição de responsabilidade da União, diante da proposta primordial da Emenda, que é a criação do FUNDEF, pois a União complementar os recursos dos Fundos se o valor mínimo, fixado em nível nacional, não puder ser alcançado. Além do mais, especifica que parte dos recursos, a que se refere o art. 212 da Constituição Federal de 1988, inclusive, o salário-educação, será usada nesse processo de complementação.

As mudanças na redistribuição dos percentuais de receita de impostos vinculados à educação, em suma, apresentaram três motivos principais: universalizar a oferta do ensino fundamental, diminuir as desigualdades de recursos entre os entes federados e as regiões e garantir um percentual dos recursos para a valorização (remuneração, formação e carreira) do magistério.

O FUNDEF era composto por 15% da arrecadação dos seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual; Fundo de Participação dos Estados (FPEs), transferência da União para os Estados; Fundo de Participação dos Municípios (FPMs), transferência da União para os Estados; Imposto sobre industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp), transferência da União para os Estados, e a desoneração de exportação, garantida pela Lei Kandir<sup>31</sup>, transferência da União para os Estados e Municípios.

A normatização do FUNDEF estabelecia que, no mínimo, 60% dos recursos do fundo deveriam ser gastos com o pagamento dos profissionais de educação e os 40% restante deveriam ser gastos com outras atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Assim:

[...] os Estados, os Municípios e o Distrito federal destinariam por vinculação 60% (sessenta por cento) dos recursos do MDE ao ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização e remuneração condigna ao magistério dessa etapa de ensino. A União coube destinar no mínimo 30% (trinta por cento) dos 18% (dezoito por cento) constitucional do MDE a erradicação do analfabetismo, ao desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental e a complementação dos fundos dos Estados (FUNDEF) (BÓSIO, 2013, p. 56).

O Fundo era constituído em cada Estado e o efeito provocado pela sua constituição era o de redistribuir os seus recursos no próprio Estado, retirando-os de alguns Municípios e os remetendo a outros, de maneira a uniformizar, em todo o Estado, o valor aplicado por estudante do ensino fundamental. O FUNDEF previu, ainda, a criação no âmbito da União, de cada Estado e cada Município, de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACCS/FUNDEF),

---

31 A Lei Complementar nº 87/1996, conhecida como Lei Kandir, prevê a isenção do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as exportações de produtos primários, como itens agrícolas, semielaborados ou serviços. Feita pelo então ministro do Planejamento Antonio Kandir, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a medida de isenção fiscal tem o objetivo de propiciar maior competitividade ao produto brasileiro no mercado internacional. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/lei-kandir-entenda-polemica-sobre-assunto/>. Acesso em: 31 jul. 2020.

que permaneceu no FUNDEB como (CACS/FUNDEB). O Conselho é composto por membros do poder Executivo, profissionais da educação básica e da sociedade civil, o qual tem como função acompanhar e fiscalizar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos.

A princípio, o FUNDEF tinha como objetivo básico disponibilizar um valor anual mínimo por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o governo federal considerava suficiente para um padrão mínimo de qualidade. Apesar de prometer o desenvolvimento do ensino fundamental e valorizar os profissionais do magistério, praticamente, não propiciou novos recursos para o sistema educacional brasileiro, apenas, os redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municípios, com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental regular, visto que uma parte dos impostos já eram vinculados à MDE.

Um aspecto limitador do FUNDEF, e que se manteve no FUNDEB, foi a sua própria concepção como um fundo estadual/distrital (26 fundos estaduais e um distrital) e não nacional, sendo um mecanismo de redistribuição dos recursos já existentes no interior de cada estado – 15% dos 25% já vinculados da receita de impostos dos estados e seus municípios.

Destarte, apresentou algumas contribuições importantes à resolução de alguns problemas, referentes à educação básica. Uma delas foi a racionalização ao debate sobre o gasto com educação, estabelecendo oficialmente o parâmetro do investimento por aluno, o que contribuiu para tornar mais equitativo o gasto entre os Estados e Municípios no interior do mesmo Estado. Isso diminuiu a miséria de recursos educacionais dos municípios e estados mais pobres do Brasil. No entanto:

[...] estes pontos positivos, precisam ser vistos com cautela, pois, tendo em vista a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras, trazidos pela complementação ou redistribuição em âmbito estadual, sejam canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino (DAVIES, 2004, p. 171).

Todavia, causou também algumas polêmicas no que tange ao valor mínimo aplicado por estudante, de maneira que recebeu críticas por apenas se restringir ao ensino fundamental, priorizando esse nível educacional e “[...] colocando em segundo plano as outras etapas e modalidades da educação básica, como a educação infantil, o ensino médio, a educação de jovens e adultos, educação indígena, do campo e profissional” (AMARAL, 2012, p.135). Ainda, pode-se afirmar que a origem estadual ou municipal do total de quase todo o recurso do FUNDEF, no seu período de vigência, e a insignificância da complementação federal propiciaram a percepção de que o governo federal fazia “cortesia com o chapéu dos Estados e Municípios”.

O FUNDEF esteve em vigor de 1996 a 2006 e teve importante impacto para a expansão da oferta do ensino fundamental sob a reponsabilidade dos municípios. Com o número de 10.921.037 (dez milhões, novecentos e vinte e um mil e trinta e sete) matrículas, no ano de 1996, a oferta ampliou-se, chegando a 17.964.543 (dezessete milhões, novecentos e sessenta e quatro mil e quinhentos e quarenta e três) matrículas, no ano de 2006, um crescimento de 64,49% (sessenta e quatro vírgula quarenta e nove por cento), conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Entre 1948 e 1995, as matrículas na rede municipal de ensino fundamental oscilaram em torno de 30% do total. A partir de 1998, com o processo acentuado de aumento de responsabilidade municipal pela oferta da educação básica, especialmente do ensino fundamental, essa participação subiu para 55% da matrícula total do ensino fundamental.

Observa-se o quão acelerado foi o processo de municipalização da educação básica, principalmente nos três primeiros anos do fundo e que, conseqüentemente, “[...] comprometeu a qualidade da oferta, já que essa rápida expansão não foi acompanhada das condições adequadas, tanto em termos de infraestrutura das escolas quanto de pessoal docente” (CAVALCANTI, 2019, p 146). Segundo Pinto (2018), o FUNDEF emerge em um contexto de forte alinhamento do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) com os organismos internacionais, em particular, com o Banco Mundial, na perspectiva da focalização no Ensino Fundamental e na descentralização da gestão dos recursos educacionais. Tal fato desencadeou o

processo de municipalização do Ensino Fundamental e provocou o abandono da Educação Infantil.

Em virtude dessas deficiências, principalmente, considerando o que se refere às demais etapas da educação básica, a proposta do FUNDEF, após uma década de vigência, evoluiu para um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, introduzindo novas alterações à forma de redistribuição dos recursos da receita de impostos destinados à educação, com o objetivo de captação de recursos para atender a todas as etapas da educação básica, a partir de 2006. Permaneceram críticas e questionamentos referentes ao total de recursos complementados pela União, considerados como pequenos para que realmente se efetivasse a universalização, qualidade da educação e a valorização dos profissionais da educação.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006, que, posteriormente, foi regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, que evidenciou nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 209, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e ao artigo 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, com vigência até 2020. A partir da promulgação dessa emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passaram a destinar parte de seus recursos para “[...] a manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e a valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração” (BRASIL, 2007, S/P).

Cada Estado, o Distrito Federal e Municípios possuem o “seu” FUNDEB, aglutinando os recursos estaduais, municipais e a complementação da verba, se necessário, pela União. Tal complementação do governo federal será feita apenas aos Estados e Municípios que não atingirem os valores mínimos por aluno, especificados para cada etapa ou modalidade de ensino, fixado pelo poder Executivo.

Com a criação do FUNDEB, outras etapas da educação básica passaram a ser contempladas com os recursos do fundo, por exemplo, a educação infantil. A exemplo do FUNDEF, o FUNDEB seria uma conta única de impostos estaduais e

federais pertencentes, constitucionalmente, ao governo estadual e prefeituras de cada Unidade da Federação.

Cabe lembrar que o FUNDEB passou por profundas modificações desde que foi apresentado pela primeira vez, em 1999, sendo aprovado, em 2006, pelo Senado. Inicialmente, a Proposta de Emenda Constitucional - PEC, embora criasse o FUNDEB, não se limitou a ele, uma vez que modificou várias disposições da Constituição Federal não relacionadas ao Fundo, ao prever que a contribuição do salário-educação seria destinada a financiar toda a educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio, não mais apenas o ensino fundamental, sendo:

[...] 60% de arrecadação estadual dividida entre o governo estadual e os municipais, de acordo com o número de matrículas que tenham em toda a educação básica. Os 40% restantes ficam com o governo federal, que o utiliza para financiar programas como merenda e transporte escolar, entre outros (DAVIES, 2006, p. 759).

Outra disposição não relacionada ao FUNDEB modificou o § 5º do art. 2011 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que a educação básica pública atendesse prioritariamente ao ensino regular, ou seja, a educação de Jovens e Adultos (EJA) não era considerada como prioridade: “[...] contradizendo o FUNDEB, que inclui as matrículas de EJA, porém, não estabelece prioridade entre as várias etapas e modalidades de ensino da educação básica” (DAVIES, 2006, p. 759). Os recursos do FUNDEB, de acordo com a Lei nº 11.494/2007, em seu art. 9º, § 1º, são distribuídos entre o Distrito Federal, os estados e municípios; ademais, considera exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos da atuação prioritária, conforme definido pela LDB nº 9.394/1996. Essa determinação fez com que os estados assumissem, gradativamente, o ensino fundamental - anos finais e o ensino médio -, ao mesmo tempo em que os municípios passaram a se concentrar mais na oferta de educação infantil e ensino fundamental - anos iniciais.

Destaca-se que o FUNDEB, assim como o FUNDEF, novamente funciona como um mecanismo contábil para a educação, constituindo apenas como uma redistribuição, entre o governo estadual e as prefeituras, de uma parte significativa de 20% dos recursos já vinculados constitucionalmente à educação básica, o que evidencia a compreensão de que:

[...] foi irrisório o acréscimo de recursos novos, como a complementação federal, equivalente a 5% do total da receita do Fundeb 2007. O Fundo estabelece que as receitas de impostos e as transferências especificadas pela EC nº 53/2006 elevar-se-ão gradualmente de forma a atingir 20% em três anos, quando então o Fundeb estará plenamente implantado, conforme o § 5 do Artigo 2º da E.C. nº 53/06 e o Artigo 31 da Lei nº 11.494/07 (MOREIRA, 2015, p. 144).

As receitas orçamentárias de impostos vinculados, que saem dos Estados e vão para a União, voltam com a destinação ao FUNDEB, comprometendo-se com os objetivos do fundo: “[...] Em suma, da arrecadação total, ou seja, dos 100% (cem por cento) dos impostos, 20% (vinte por cento) são vinculados para compor o FUNDEB, não existindo suficiência de recursos por parte dos Estados, a União complementar os valores” (BÓSIO, p.60, 2013). Assim, dos 25%, o percentual subvinculado ao FUNDEB passou a ser de 20%.

MOREIRA (2015) afirma que o FUNDEB representava uma proposta de racionalização dos gastos públicos, ancorada na raiz quantitativa, ou seja, não apresentava um critério pedagógico, mas sim contábil e que expressa a “velha” ênfase já orientada nos documentos dos organismos internacionais, como da UNESCO<sup>32</sup>: que partem do pressuposto de que os recursos são suficientes, porém, mal distribuídos, reafirmando a necessidade de uma gestão eficiente para a distribuição e utilização dos recursos pelas unidades federativas.

O FUNDEB contribuiu para a ampliação da oferta de vagas na educação básica em relação ao FUNDEF e, conseqüentemente, ampliou os recursos que o compõem. Dessa forma, outros impostos estaduais, como os municipais, contribuem para a área educacional por meio do FUNDEB. Os impostos que compõem os recursos do FUNDEB são: 20% do Fundo de Participação dos Estados (FPE); 20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPMs); 20% do IPI- Exp; 20% do ICMS; 20% do IPVA; 20% ITCD; 20 % do ITR. Ficam de fora 5% dos impostos listados anteriormente e 25% do IR dos servidores municipais, 25% do IOF-Ouro, 25% do IPTU, 25% do ISS e 25% do ITBI.

---

32 UNESCO: É a agência das Nações Unidas, que atua nas seguintes áreas de mandato: Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação.

Na discussão e aprovação do FUNDEB, por meio do movimento “Fundeb pra valer!”, liderado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>33</sup> (CNDE), incorporou-se, no texto da Emenda Constitucional 53/2006, que instituiu o novo fundo, a referência ao padrão mínimo de qualidade, base para a definição de Custo Aluno-Qualidade<sup>34</sup> (CAQ). A Lei 11.494/2007, ao definir as obrigações do Ministério da Educação, incluiu, em seu art. 30, inciso IV, a “[...] realização de estudos técnicos com vista à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino”. Ademais, no seu art. 38, assegurou a participação popular na definição do referido padrão (Brasil, 2007c).

Assim, a partir da Lei 11.494/2007, o debate de qualidade envolveu, em especial, a definição da quantidade de recursos financeiros a serem investidos para alcançar um padrão de qualidade em todo o território nacional, considerando a diversidade de situações e condições que caracterizam sua oferta (CAVALCANTI, 2019, p. 155).

Segundo CAVALCANTI (2010), na dimensão legal, avançou-se para a definição de um padrão mínimo de qualidade, a fim de orientar o financiamento da educação básica, porém, diante da inércia, principalmente, do Governo Federal, tanto no governo FHC quanto no governo Lula, não foram desenvolvidas ações efetivas nessa perspectiva. Do montante arrecadado pelos entes federados, o FUNDEB fixou uma distribuição dos recursos pautada no custo-aluno com referência aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definindo fatores de ponderação para outras etapas e modalidades, conforme art. 10 da Lei nº 11.494/07, fixado entre R\$ 0,70 e R\$ 1,30. Definiu-se um valor a ser distribuído, por aluno-ano, que considera, além dos recursos estaduais e municipais, um montante de recursos aportados ao FUNDEB pela União.

As especificações de ponderações para cada etapa/modalidade foram previstas no art. 36 da Lei nº 11.494/07, conforme consta no quadro abaixo:

33 A Campanha Nacional pelo Direito à Educação nasceu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil, no contexto preparatório do processo para a Cúpula Mundial da Educação, realizada em Dacar, no Senegal, em 2000.

34 O MEC, por meio do Inep, desenvolveu um estudo sobre custo-aluno, cuja finalidade seria subsidiar as decisões nessa direção. O estudo foi publicado em 2005, mas não foram tomadas iniciativas concretas na perspectiva da instituição do Custo Aluno Qualidade (ARAÚJO, 2013).

**QUADRO (6): FATOR DE PONDERAÇÃO A SER UTILIZADO POR ETAPA/MODALIDADE:**

Etapa/Modalidade	Fator de Ponderação
<b>Creche em tempo integral pública</b>	<b>1,30</b>
<b>Creche em tempo integral conveniada</b>	<b>1,10</b>
<b>Creche em tempo parcial pública</b>	<b>1,20</b>
<b>Creche em tempo parcial conveniada</b>	<b>0,80</b>
<b>Pré-escola em tempo integral</b>	<b>1,30</b>
<b>Pré-escola em tempo parcial</b>	<b>1,10</b>
<b>Anos iniciais do ensino fundamental urbano</b>	<b>1,00</b>
<b>Anos iniciais do ensino fundamental no campo</b>	<b>1,15</b>
<b>Anos finais do ensino fundamental urbano</b>	<b>1,10</b>
<b>Anos finais do ensino fundamental no campo</b>	<b>1,20</b>
<b>Ensino fundamental em tempo integral</b>	<b>1,30</b>
<b>Ensino médio urbano</b>	<b>1,25</b>
<b>Ensino médio no campo</b>	<b>1,30</b>
<b>Ensino médio em tempo integral</b>	<b>1,30</b>
<b>Ensino médio integrado à educação profissional</b>	<b>1,30</b>
<b>Educação especial</b>	<b>1,20</b>
<b>Educação indígena e quilombola</b>	<b>1,20</b>
<b>Educação de jovens e adultos com avaliação no processo</b>	<b>0,80</b>
<b>Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo</b>	<b>1,20</b>

**Fonte:** <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-11-de-dezembro-de-2019-232942143>. Acesso em: 20 de jun. 2020.

Esses valores são fixados por meio da soma dos recursos depositados nos fundos estaduais e municipais, mais a complementação da União, dividido pela quantidade de matrículas da educação básica, com base nos índices do último censo escolar. Portanto, a partir do Censo Escolar, obtém-se o quantitativo de estudantes da educação básica a serem considerados por Estados, Distrito Federal e Municípios, utilizando os fatores de ponderação. Ainda, obtém-se uma estimativa do volume de impostos que Estados, Distrito Federal e Municípios irão destinar ao FUNDEB. A distribuição dos recursos do FUNDEB ocorre de forma automática e

periódica, mediante crédito em conta específica para cada governo estadual e municipal, no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal.

A especificação dos fatores de ponderação é competência da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade<sup>35</sup>. Assim, cabe-lhe a responsabilidade de fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidade e tipos de estabelecimentos de ensino, além de fixar anualmente a parcela de complementação da união a ser distribuída para os fundos, bem como fixar anualmente a parcela de complementação da União a ser distribuída para os fundos estaduais e do Distrito Federal, por meio de programas direcionados à melhoria da qualidade da Educação Básica, bem como respectivos critérios de distribuição, conforme disposto na Lei nº 11.494 de 2007, art. 13, incisos II e III).

Verifica-se que os maiores fatores de ponderação são os da creche pública em tempo integral, pré-escola pública em tempo integral, ensino fundamental em tempo integral, ensino médio no campo, ensino médio em tempo integral e ensino médio integrado à educação profissional. Já em relação aos menores fatores, são: as creches em tempo parcial e educação de jovens e adultos com avaliação no processo. Ressalta-se, ainda, que ocorrem indefinições de critérios, no que se refere aos fatores de ponderação, como o conceito de padrão mínimo de qualidade e o valor de referência anual por aluno.

Os recursos subvinculados fazem parte de um fundo de recursos estaduais ou distrital, que é redistribuído entre os municípios de forma proporcional ao número de estudantes de cada uma das redes, estadual e municipal, a partir da definição do valor a ser distribuído por aluno-ano. Dessa forma:

[...] procura-se "homogeneizar" os recursos financeiros dentro de um mesmo Estado e diminuir a grande desigualdade existente entre os Estados, sobretudo quando se considera as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação às regiões Sul e Sudeste (AMARAL, 2012, p. 163).

---

35 Essa comissão é composta dos seguintes membros: um representante do MEC; um representante dos secretários de educação de cada uma das cinco regiões do Brasil; e um representante dos secretários municipais de cada uma das cinco regiões do Brasil.

Outra discussão inerente aos fundos para o financiamento da educação brasileira, relacionada à melhoria da qualidade, vinculou-se à remuneração dos profissionais do magistério a partir do piso salarial profissional nacional (PSPN), estabelecido pela Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008. Essa é uma reivindicação antiga dos trabalhadores em educação, prevista no artigo 206, inciso V da Constituição Federal de 1988:

**Art. 206** - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: V - valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (BRASIL, 1988, p. 128).

Entretanto, somente com a aprovação do FUNDEB, fixou-se o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para o magistério por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, que alterou o artigo 206 da Constituição Federal de 1988 [...] VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (EC nº 53/2006). Dessa forma, o Piso Salarial Profissional Nacional - PSPN efetivou-se por meio da Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008, estabelecendo o valor do vencimento inicial da carreira do magistério público da educação básica para formação em nível médio, na modalidade Normal, para a jornada de, no máximo, quarenta horas semanais. Especificou-se, também, quais são os profissionais do magistério público da educação básica que irão compor a regulamentação do FUNDEB, sendo os que estão em exercício da docência. Além disso, definiu-se que dois terços (2/3) da carga horária de trabalho deverão ser dedicados às atividades de interação com os educandos.

No artigo 5º, parágrafo único da Lei nº 11.738 de 2008, foi estabelecido que a atualização do valor do PSPN [...] será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (BRASIL, Lei 11.738, 2008, art. 5º, parágrafo único), definido pelo FUNDEB. Como já mencionado, no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB são vinculados para o pagamento dos profissionais de ensino em exercício, atendendo a todas as etapas e modalidades da educação básica. Com a

implantação do piso, houve a previsão de que Estados e Municípios, que não tivessem recursos suficientes para a sua implementação, poderiam ser complementados pela União no contexto dos recursos financeiros do FUNDEB, normatizados por meio da Portaria nº 213 de março de 2011.

A aplicação do piso salarial profissional nacional tem causado discussões no âmbito educacional dos municípios e estados, entre os governantes e os trabalhadores em educação, especialmente, em relação ao valor especificado para o piso e o que deve ser considerado como PSPN, sendo questionado por parte de governadores por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN). Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) não julgou procedente a ação dos governadores.

Destacamos que, quanto à valorização dos profissionais da educação básica, o FUNDEB contém vários equívocos. O primeiro é que, embora denominado de valorização dos profissionais da educação básica, vincula apenas o percentual de 60% para os profissionais do magistério, não aos profissionais da educação, que inclui outras categorias<sup>36</sup> de trabalhadores não envolvidos em funções diretamente definidas como pedagógicas dentro das unidades escolares. Outro equívoco é supor que destinar 60% do fundo para a remuneração aos profissionais do magistério resulta necessariamente em melhoria salarial. O FUNDEB não representa a totalidade dos recursos vinculados à educação, ficando de fora as seguintes receitas: salário-educação; 25% dos impostos municipais próprios e do imposto de renda dos servidores municipais; bem como 25% do imposto de renda dos servidores estaduais; e 5% dos impostos do FUNDEB que não entram na sua formação. Portanto, o percentual mínimo de 60% não significa necessariamente valorização dos profissionais do magistério e dos profissionais da educação, considerando que não é baseado na totalidade dos recursos da educação. Porém, percebe-se que a política de fundos considera a valorização dos profissionais do magistério ao estipular a reserva de pelo menos 60% dos valores dos fundos para a sua remuneração.

---

36 Aqui, fazemos referência aos profissionais que exercem suas funções laborais nas instituições escolares, tais como: zeladores, monitores de biblioteca, instrutores de informática e agentes de apoio.

Dentre os aspectos positivos do FUNDEB, em relação ao fundo FUNDEF, pode-se considerar a sua abrangência a toda a educação básica e um maior aporte de recursos da complementação da União. Porém, conforme, argumenta Pinto (2012):

[...] há que se considerar seus limites quanto os fatores de ponderação utilizados, que não levaram em conta critérios técnicos na perspectiva de se atingir o padrão mínimo de qualidade, bem como a contemplação das instituições de ensino comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos com os recursos do fundo (CAVALCANTI *Apud* PINTO, 2019, p.152).

Já dentre as fragilidades do FUNDEB, como mencionado anteriormente, está o fato de que fomenta poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% da grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica. Portanto:

Os únicos recursos novos, pelo menos em termos do conjunto nacional das redes estaduais e municipais, são a complementação federal, insignificante no caso do FUNDEF (1% da receita nacional em 2006) e muito pequena no caso do FUNDEB (menos de 5% da receita nacional no primeiro ano e 10% a partir do quarto ano). No caso do FUNDEB, a complementação é totalmente neutralizada pelo fato de o seu valor corresponder, no quarto ano, aproximadamente ao que o governo federal tira da educação através da DRU (R\$ 5 bilhões) (DAVIES, 2006, p. 769).

Outra fragilidade é que o FUNDEB se apresenta como sendo um recurso que abrange a Educação Básica, no entanto, exclui a educação profissional, que, pela LDB 9.394/96 e com base no Censo, também, faria parte da educação básica. Ainda, o FUNDEB, pelo menos nos primeiros anos, não garantiu aumento dos recursos por matrícula em termos nacionais, apesar de alguns estados e municípios terem ganhos significativos, por causa da complementação federal. Outro ponto fraco é que não ficaram definidos, no FUNDEB, os critérios de cálculo da complementação para os quatro anos iniciais e não há esclarecimento sobre como se baseiam na proposta de custo-aluno-qualidade de cada nível e modalidade da educação básica:

[...] o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção sobre tudo quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, que não é tão significativo assim (DAVIES, 2006, p. 763).

O financiamento da educação, em geral, especialmente a política de fundos, sobretudo o FUNDEF, praticamente não propiciou recursos novos para o sistema educacional como um todo, apenas promoveu, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (FUNDEF) e educação básica (FUNDEB), uma redistribuição entre o governo estadual e as prefeituras, de uma parte dos impostos, já vinculados anteriormente, à manutenção e desenvolvimento da educação (MDE).

Ainda, lembramos que, no dia 31/12/2020, encerrou-se a vigência da Emenda Constitucional nº 53/2006, que trata do FUNDEB; é necessário que se faça [...] um balanço dos efeitos de 24 anos de política de fundos (dez do FUNDEF e quatorze do FUNDEB), como também qual será o formato redistributivo para o próximo período (ARAÚJO, 2013, p. 12). Se o objetivo é alcançarmos um padrão mínimo de qualidade na Educação, especialmente na educação básica, é preciso estabelecer um crescimento significativo do aporte financeiro da União. Mecanismos, como o FUNDEB, o PNE e o CAQi, elaborados a partir da Constituição Federal de 1988 e nos limites da correlação de forças, que marcaram as gestões pelas quais perpassaram e perpassam FHC, Lula, Dilma, Temer e, atualmente, Bolsonaro, nos mostram que:

[...] não obstante os retrocessos, é possível conceber instrumentos de política públicas que podem contribuir para a redução das desigualdades educacionais que marcam a história brasileira e que oferecem um horizonte de melhoria da qualidade da escola pública (PINTO, 2018, p. 865).

Em 2015, iniciaram-se as discussões sobre um “novo FUNDEB”, na Câmara de Deputados Federal, a partir da PEC 15/2015, que foi apresentada pela Deputada Raquel Muniz (PSD), com relatoria da Deputada professora Dorinha Seabra Rezende (DEM); tal proposição era referente à transformação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação (FUNDEB) em instrumento permanente de financiamento da educação básica pública brasileira. Desde então, foram realizadas inúmeras audiências públicas, além de uma série de reuniões técnicas, que resultaram em minutas, apresentadas à consideração dos parlamentares, do governo e de atores da sociedade civil, objetivando aprimorar a proposta e construir consensos (BRASIL, 2016).

Em 21/07/2020, foi aprovada pela grande maioria dos Deputados a PEC 15/2015, considerada uma vitória, principalmente dos trabalhadores em educação. Porém, não há nenhuma garantia de que a vinculação constitucional para o financiamento da educação seja mantida, em Regimes Autoritários, por exemplo, o Estado Novo e a Ditadura Militar, os quais revogaram a vinculação Constitucional. Isso porque, no atual governo Bolsonaro, há riscos de revogação da vinculação constitucional para a educação e saúde.

Com inserção do FUNDEB em caráter permanente na Constituição, ampliação da participação da União, aperfeiçoamento dos critérios distributivos e fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência, salienta-se que, apesar dos limites, as bases legais do financiamento da educação no Brasil possuem um formato considerado ideal para se alcançar o padrão de qualidade. Todavia, é necessária, ainda, a luta de indicadores reais, para que a qualidade se efetive, principalmente, na educação básica brasileira.

Diante do exposto, destacam-se os seguintes questionamentos, a respeito da realidade evidenciada: como manter o financiamento da educação sem a vinculação constitucional? Ademais, como cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (2014-2020), especialmente, no que se refere à meta 20 e suas estratégias, na perspectiva da universalização, da qualidade e da valorização dos profissionais da educação?

## **CAPÍTULO III**

### **A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL – PR (2008-2019)**

Ao longo deste trabalho, apresentamos e discutimos como se efetivam as políticas de financiamento educacional no Brasil, as quais regulamentam o uso dos recursos no setor. Ao procurar compreender a política educacional em um nível macro (Brasil), há a possibilidade de adentrar a discussão e compreensão de como esta se efetiva no nível micro, ou seja, município, o que nos permite compreender os setores educacionais atendidos, além de como é realizada a aplicação das verbas pelo Poder executivo municipal. É importante compreender que, ao nos referirmos a financiamento, exige-se a compreensão da concepção e dos objetivos da política social vigente em determinado período histórico.

Para tanto, neste capítulo, apresentaremos como se encontra estruturada a política de financiamento da educação no Município de Cascavel – PR acerca de seus aspectos legais, orçamentários e financeiros, sua composição e funcionamento, a partir da política de fundos para a educação (MDE, FUNDEB e Salário Educação), no período de 2008 a 2019.

#### **3.1 Aspectos sociais, econômicos e educacionais gerais do município de Cascavel-PR**

Para refletir sobre a implementação de políticas educacionais, em particular do financiamento da educação no município de Cascavel-PR, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca dos indicadores sociais, econômicos e educacionais da municipalidade. Nessa direção, utilizamos dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES (2019) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2019).

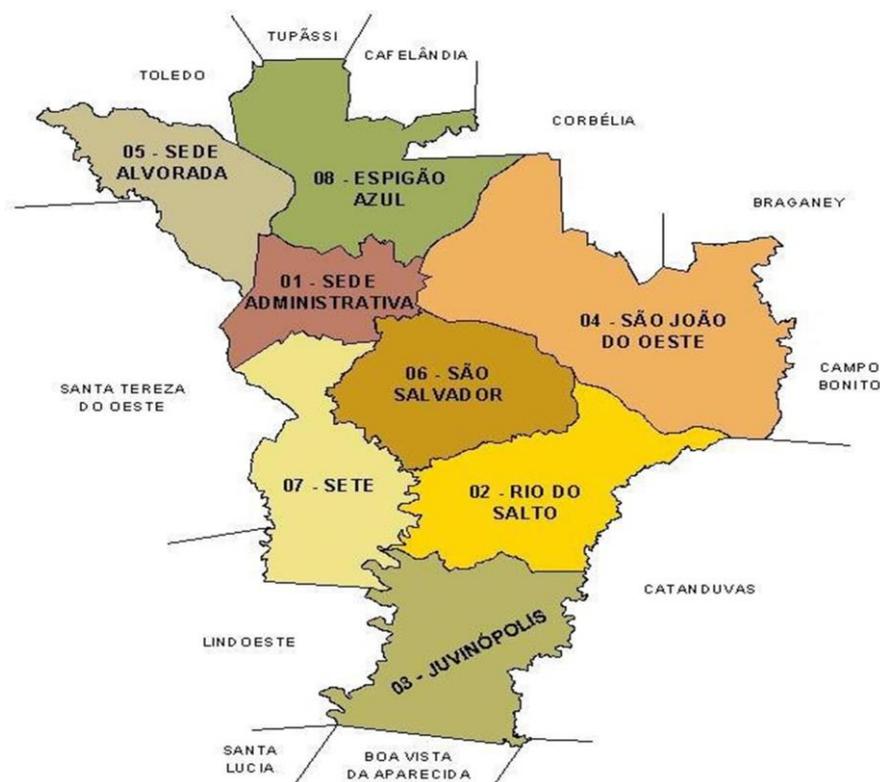
Cascavel, município em análise, situa-se no Sul do Brasil, na região Oeste do Paraná, fazendo divisa com treze municípios: Toledo, Tupãssi, Cafelândia, Corbélia, Braganey, Campo Bonito, Ibema, Catanduvás, Três Barras do Paraná, Boa Vista da Aparecida, Santa Lúcia, Lindoeste e Santa Teresa do Oeste. Abaixo, apresentamos o

mapa do município de Cascavel, de forma a compreendermos os limites com os municípios citados acima.



Fonte: IPARDES 2019  
NOTA: Base Cartográfica ITCG (2010).

O município de Cascavel teve sua origem em 14 de novembro de 1952 e apresenta uma área territorial de 2.086,990 km<sup>2</sup>, ocupando o sexto lugar no Estado do Paraná em extensão territorial. Possui uma divisão administrativa de oito distritos, os quais são: Cascavel, São João d'Oeste, Jvinópolis, Rio do Salto, Sede Alvorada, Espigão Azul, São Salvador e Diamante, conforme mapa abaixo:



Mapa: Divisão Administrativa  
Fonte: Portal do Município de Cascavel

Cascavel é o quinto município mais populoso do estado do Paraná, com uma população estimada em 328.454 habitantes e uma densidade demográfica<sup>37</sup> de 157,38 hab/km<sup>2</sup>. Ocupa, ainda, a 113ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano<sup>38</sup> (IDHM), o qual é de 0,782, conforme censo de 2010, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é longevidade, com índice de 0,846, seguida de Renda, com índice de 0,776, e de Educação, com índice de 0,728. Tais dados podem ser verificados nos quadros **7 e 8 abaixo**:

<sup>37</sup> Densidade demográfica corresponde à distribuição da população em uma determinada área. Também chamado de densidade populacional ou população relativa, esse índice demográfico representa, portanto, uma média entre a área de um determinado lugar e o total de habitantes que nela se encontram. É calculada em função das populações do IBGE e das áreas territoriais calculadas pelo ITCG. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/densidade-demografica.htm>. Acesso 20/07/2020.

<sup>38</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma unidade de medida utilizada para aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade nos quesitos de educação, saúde e renda. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-idh>. Acesso em: 20/07/2020.

**QUADRO (7): DADOS GERAIS CASCAVEL-PR:**

Cidade	Cascavel
Área territorial	2.086,990 km <sup>2</sup>
Densidade demográfica	157,38 hab/km <sup>2</sup>
População estimada	328.454
IDHM (2010)	0,782

Fonte: IPARDES, 2019.

**QUADRO (8): DADOS DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO<sup>39</sup>  
(IDHM) – 2010 CASCAVEL-PR**

INFORMAÇÃO	ÍNDICE (1)	UNIDADE
Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)	0,782	
IDHM - Longevidade Esperança de vida ao nascer	0,846	Anos
IDHM - Educação Escolaridade da população adulta	75,74	
Fluxo escolar da população jovem (Frequência escolar)	0,728	
IDHM - Renda Renda per capita	0,63	
Classificação na unidade da federação	0,78	
Classificação nacional	0,776	
	1.003,38	
	4	R\$ 1,00
	113	

FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD, IPEA, FJP

Sua economia está relacionada, principalmente, ao ramo agropecuário, que engloba: agricultura, pecuária, silvicultura, exploração florestal e pesca, em conjunto com a indústria de transformação e transporte, armazenagem e comunicação, bens e serviços, em especial, as que são ligadas ao comércio, reparação de veículos automotivos, objetos pessoais e domésticos, juntamente com a construção civil, serviços domésticos, serviços médicos, odontológicos, veterinários, ensino, administração pública direta e indireta.

<sup>39</sup> Os dados utilizados foram extraídos dos Censos Demográficos do IBGE. (1) O índice varia de 0 (zero) a 1 (um) e apresenta as seguintes faixas de desenvolvimento humano municipal: 0,000 a 0,499 - muito baixo; 0,500 a 0,599 - baixo; 0,600 a 0,699 - médio; 0,700 a 0,799 - alto e 0,800 e mais - muito alto.

A cidade apresentou um Produto Interno Bruto<sup>40</sup> (PIB) per capita, em 2019, de R\$ 35.590,04, aparecendo no ano de 2017 como o 87º no ranking dos 100 maiores PIBs do Brasil e a oitava posição no ranking dos municípios do Paraná, conforme tabela abaixo:

MUNICÍPIOS PARANAENSES ENTRE OS 100 MAIORES PIBs DO BRASIL - 2017

MUNICÍPIOS	POSIÇÃO	VALOR (R\$ MIL)	PARTICIPAÇÃO (%)
Curitiba	5º	84 702 357	1,29
São José dos Pinhais	35º	22 581 192	0,34
Londrina	45º	19 235 188	0,29
Araucária	51º	16 972 345	0,26
Maringá	52º	16 906 177	0,26
Ponta Grossa	63º	14 533 645	0,22
Foz do Iguaçu	72º	13 463 838	0,20
Cascavel	87º	11 374 861	0,17

FONTE: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios - 2017

Com relação aos índices sociais, a renda per capita média do município Cascavel, conforme dados do censo de 2010, cresceu 92,18%, nas últimas duas décadas, passando de R\$ 522,11, em 1991, para R\$ 695,48, em 2000, para R\$ 1.003,38, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 3,50%. A taxa média anual de crescimento foi de 3,24%, entre 1991 e

40 PIB - Produto Interno Bruto refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico de um país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços. Exclui as transações intermediárias, é medido a preços de mercado e pode ser calculado sob três aspectos. Pela ótica da produção, o PIB corresponde à soma dos valores agregados líquidos dos setores primário, secundário e terciário da economia, mais os impostos indiretos, mais a depreciação do capital, menos os subsídios governamentais. Pela ótica da renda, é calculado a partir das remunerações pagas dentro do território econômico de um país, sob a forma de salários, juros, aluguéis e lucros distribuídos; somam-se a isso os lucros não distribuídos, os impostos indiretos e a depreciação do capital e, finalmente, subtraem-se os subsídios. Pela ótica do dispêndio, resulta da soma dos dispêndios em consumo das unidades familiares e do governo, mais as variações de estoques, menos as importações de mercadorias e serviços e mais as exportações. Sob essa ótica, o PIB é também denominado Despesa Interna Bruta (SANDRONI, 1999, p. 499).

2000, e 3,73%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 22,00%, em 1991, para 14,17%, em 2000, e para 3,27%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita com base no Índice de GINI<sup>41</sup>, que passou de 0,57, em 1991, para 0,58, em 2000, e para 0,51, em 2010.

#### **RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE<sup>42</sup> - MUNICÍPIO - CASCAVEL – PR:**

	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Renda per capita	522,11	695,48	1.003,38
% de extremamente pobres			
Proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de 5,51 agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.		3,85	0,80
% de pobres	22,00	14,17	3,27
Índice de Gini	0,57	0,58	0,51

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD, IPEA, FJP.

Ainda, conforme dados do IBGE, em 2018, o salário médio mensal, em Cascavel, era de 2,6 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 37,4%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 25 de 399 e 18 de 399, respectivamente. Já na comparação com as demais cidades do país, ficava na posição 466 de 5.570 e 214 de 5.570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 28,6% da população nessas condições, o

41 É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar.

42 Os dados utilizados foram extraídos dos Censos Demográficos do IBGE.

que o colocava na posição 330 de 399, dentre as cidades do estado, e na posição 4.949 de 5.570, dentre as cidades do Brasil.

Com relação aos índices educacionais, o município apresentou, no Censo de 2010, de acordo com os dados do IBGE, uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 98,1%. Em 2010, 90,55% da população de 6 a 17 anos do município estavam cursando o ensino básico regular com até dois anos de defasagem idade-série. Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, o município de Cascavel - PR ocupa o 1.037º lugar no ranking dos 5.570 municípios do Brasil e o 109º no estado do Paraná, sendo o 18º na microrregião.

A seguir, apresentaremos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB 2017, do município de Cascavel/PR, segundo dados do IPARDES:

#### ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB) <sup>43</sup> (1) – 2017

Etapa do ensino	Municipal	Estadual	Federal	Pública
Fundamental				
Anos iniciais (4ª série e/ou 5º ano)	6,5			6,5
Anos finais (8ª série e/ou 9º ano)	-	4,9	-	4,9
Médio	-	3,6	5	3,6
Etapa De Ensino	Municipal	Estadual	Federal	Pública
FUNDAMENTAL				
Anos iniciais (4ª série e/ou 5º ano)	6,5			
Anos finais (8ª série e/ou 9º ano)		4,9		6,5
Médio -	3,6	3,6	5	4,9
				3,6

Fonte: MEC/INEP

<sup>43</sup> NOTA: O índice foi criado em 2007 e representa a iniciativa de reunir, num só indicador, dois conceitos igualmente importantes para a qualidade de ensino: aprovação escolar, obtido no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, sendo o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) - para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil - para os municípios. Uma mesma escola ou município pode ter o IDEB referente aos anos iniciais, aos anos finais de ensino fundamental e do ensino médio. Um mesmo município pode ter o IDEB referente às redes federal, estadual e municipal. (1) (\*) - número de participantes no SAEB, de 2011 a 2017, insuficiente para que os resultados sejam divulgados; (\*\*) - solicitação de não divulgação, de 2011 a 2013, conforme as Portarias Inep nº 410 de 3 de novembro de 2011 e nº 304 de 24 de junho de 2013; (\*\*\*) - sem média no SAEB, de 2011 a 2017, porque não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

O município de Cascavel/PR conta atualmente com 115 instituições de ensino na rede pública municipal; 1 (uma) unidade escolar que oferta educação de jovens e adultos, 53 unidades escolares que ofertam a educação infantil na modalidade creche e 60 unidades escolares que ofertam a educação infantil (pré-escolar) e ensino fundamental. Dessas, 103 estão localizadas na área urbana e 10 na área rural, tal como nos mostra a tabela do IPARDES 2019, abaixo.

**ESTABELECIMENTOS DE ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA SEGUNDO A MODALIDADE E A DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA<sup>44</sup> – 2019**

MODALIDADE DE ENSINO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
Educação Infantil	-	-	113	48	61???
Creche	-	-	53	44	97
Pré-escolar	-	-	96	45	141
Ensino Fundamental	-	39	60	28	127
Ensino Médio	1	38	-	15	54
Educação Profissional	1	6	-	3	10
Educação especial - Classes exclusivas	-	-	3	3	6
Educação de Jovens e Adultos EJA	-	5	1	3	9
Ensino Fundamental	1	5	-	2	7
Ensino Médio	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>42</b>	<b>115</b>	<b>57</b>	<b>215</b>

Fonte: MEC/INEP

Apresentados os aspectos sociais, econômicos e educacionais gerais do município de Cascavel, na próxima seção, nossa análise versa sobre os aspectos legais, orçamentários e financeiros, a respeito do financiamento da Educação de Cascavel - PR.

44 NOTA 1: O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de uma etapa e/ou modalidade. O total das parcelas difere do total do Estado em razão de que, as totalizações das modalidades de ensino, são conforme a Sinopse Estatística da Educação Básica, divulgada pela fonte (INEP).

### **3.2 Aspectos legais, orçamentários e financeiros, acerca do financiamento da Educação no município de Cascavel - PR**

Ao se tratar do financiamento das políticas sociais, especialmente da política de financiamento da educação no município de Cascavel – PR, faz-se necessário analisar a legislação municipal vigente, bem como os relatórios oficiais do poder executivo. Assim, foram analisados: relatórios resumidos das execuções orçamentárias consolidadas; demonstrativos de execução das despesas por função/subfunção e demonstrativos das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), os quais foram atualizados monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de janeiro de 2020. Todos os documentos analisados foram publicados no órgão oficial do município e aprovados no Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE - PR).

Observa-se que, para fins de planejamento das ações do município, no que se refere ao financiamento da educação, o Poder Executivo utiliza instrumentos legislativos, como: a Lei Orgânica Municipal, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Ressalta-se que:

Todas as ações governamentais são executadas por meio de políticas públicas e estas devem estar contempladas nos instrumentos legais de planejamento governamental, desde sua descrição, seus objetivos, metas e posteriormente resultados. Conforme disposto na Constituição Federal de 1988, em seu capítulo II Das Finanças Públicas, Seção II Dos orçamentos no art. 165 trata sobre as leis de iniciativas do Poder Executivo que se caracterizam como os instrumentos legais de planejamento e orçamento público, sendo eles o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária Anual (BÓSIO, 2013, p. 79).

A Lei Orgânica Municipal de Cascavel de 1990 institui as normas para a elaboração do planejamento orçamentário do município e anuncia:

Art. 66. As leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que institui o plano plurianual estabelecerá, na forma setorizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração para as

despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração, incluídas as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

Art. 67. A Lei Orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes Municipais, fundos, órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimentos das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, da administração direta ou indireta, bem como fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (LEI ORGÂNICA MUNICIPAL CASCAVEL - PR, 1990, p. 32 e 33).

Cabe ressaltar que o que importa contemplar nesses documentos de planejamento e orçamento são todos os recursos vinculados à política educacional, em particular, os destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino da educação básica. Para fins de projeção orçamentária e planejamento, apresentaram-se, no Plano Plurianual para o período de 2018-2021, os valores de R\$ 718.811.915,00 (setecentos e dezoito milhões, oitocentos e onze mil e novecentos e quinze reais) e, no ano de 2019, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual, os valores de R\$ 291.055.000,00 (duzentos e noventa e um milhões, cinquenta e cinco mil reais), destinados a custear a educação básica do município de Cascavel - PR.

Ainda, a Lei Orgânica Municipal de Cascavel - PR estabelece, em seu capítulo VIII, artigos 98 a 105, que:

[...] Art. 98 - O Município promoverá a educação pré-escolar e o ensino fundamental, com a colaboração da sociedade e a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 104 - O município aplicará, anualmente, nunca menos de trinta por cento de seu orçamento financeiro na manutenção e desenvolvimento exclusivo da Educação.

Parágrafo Único - Não se incluem no percentual previsto neste artigo as verbas do orçamento municipal destinadas a atividades culturais,

desportivas e recreativas promovidas pela municipalidade. (Artigo declarado inconstitucional pela ADIM nº 14.504-2, de 17/09/93).

Art. 105 - As verbas do orçamento mensal de educação serão aplicadas, com exclusividade, na manutenção e aplicação da rede escolar mantida pelo município, enquanto não for plenamente atendida a demanda de vagas pelo ensino público (LEI ORGÂNICA MUNICIPAL CASCAVEL - PR, 1990, p. 40-42).

Destarte, Cascavel, em sua Lei Orgânica de 1990, estabeleceu, em seu Art. 104, que o município aplicaria, anualmente, nunca menos de trinta por cento de seu orçamento financeiro para a manutenção e desenvolvimento exclusivo da Educação, porém, o então prefeito, Fidelcino Tolentino, entrou com pedido de inconstitucionalidade do art. 104, o qual foi declarado inconstitucional pela ADIM nº 14.504-2, de 17/09/93. Diante disso, o município aplica o percentual constitucional de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência em manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE).

Quando se trata de políticas públicas para a educação e sua implementação, mostra-se imprescindível a definição das diretrizes dessas políticas, decisões e ações direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos nos mais diversos aspectos. Isso inclui esforços para administrá-la, desde a provisão orçamentária de recursos públicos, para atender a essa política, até a formação de equipe, contratação de servidores, aquisição de bens, de serviços, entre outros.

### **3.3 Aspectos acerca da estrutura e funcionamento dos fundos para Educação – MDE, FUNDEB e Salário Educação: como se efetiva a gestão dos recursos do financiamento da educação no município de Cascavel - PR**

A implementação de uma política pública “[...] é um processo de diversos estágios que compreende diversas decisões para a execução de uma decisão básica, previamente definida em um conjunto de instrumentos legais” (RUA, 2009, p.94). É o funcionamento efetivo da política pública, o que consiste em fazer com que saia do papel, além de envolver os mais diversos aspectos do processo administrativo, principalmente, como se efetiva o financiamento dessa política.

A tabela 1 apresenta a evolução das Receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019.

**Tabela 1** – Receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2020, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Receitas Recebidas
2008	73.171.024
2009	72.098.767
2010	77.591.981
2011	84.448.509
2012	90.884.841
2013	104.117.823
2014	109.453.382
2015	115.138.403
2016	116.779.039
2017	125.471.270
2018	127.249.039
2019	131.861.104
<b>Δ 2008-2019</b>	<b>80,21%</b>

Fonte: Município de Cascavel. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Os recursos do FUNDEB, compostos por transferências, são vinculações das receitas orçamentárias de impostos que “saem” dos Municípios, dos Estados e vão para a União, os quais retornam destinados ao fundo. Em suma, da arrecadação total de 100% (cem por cento) dos impostos, 20% (vinte por cento) são vinculados para compor o FUNDEB; se não existir suficiência de recursos por parte do Município ou Estado, a União complementar os valores. Nesse contexto, o Município de Cascavel recebeu complementação<sup>45</sup> da União ao FUNDEB apenas nos anos de 2008, 2009 e 2010. Observa-se que, de 2008 a 2019, ocorreu um

<sup>45</sup> Complementação da União ao FUNDEB 2008 R\$ 15.783.144,92; complementação da União ao FUNDEB 2009 R\$ 19.299.370,72 e; complementação da União ao FUNDEB R\$ 12.033.715,59.

aumento de 80,21% de transferências vinculadas das receitas orçamentárias de impostos no município de Cascavel/PR. Tal fato é decorrente da ampliação da Rede Pública Municipal de Ensino, do aumento do número de matrículas e da contratação de profissionais da educação, conforme se apresenta, posteriormente, nas tabelas 8, 9 e 12.

Os recursos do FUNDEB são previstos ao atendimento exclusivo da Educação Básica, sendo vinculados, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos recursos para pagamento dos profissionais de ensino da educação básica em efetivo exercício e 40% (quarenta por cento) em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme estabelecido no artigo 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394 de 1996. O município de Cascavel/PR, na Lei nº 6.445/2014, estabeleceu que: “[...] Art. 93. O Município de Cascavel aplicará o mínimo de 80% (oitenta por cento) e o máximo de 100% (cem por cento) dos recursos vinculados ao FUNDEB na remuneração salarial dos Profissionais do Magistério” (CASCAVEL, 2014).

Na tabela 2, apresenta-se a evolução do montante das receitas de impostos e das transferências legais e constitucionais, destinadas à manutenção, bem como ao desenvolvimento do ensino (MDE), no Município de Cascavel - PR, no período de 2008 a 2019.

**Tabela 2** - Evolução das receitas de impostos e das transferências legais e constitucionais destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2020, corrigidos pelo IPCA).

ANO	RECEITA DE IMPOSTOS [1]	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS [2]	TOTAL [3]	RECEITA PARA MDE [25% DE 3]
2008	109.628.766	216.061.532	325.690.297	81.422.574
2009	113.749.242	212.502.493	326.251.735	81.562.934
2010	132.729.452	230.151.680	362.881.133	90.720.283
2011	149.011.875	252.759.327	401.771.202	100.442.801
2012	157.358.255	261.065.912	418.424.166	104.606.042
2013	176.924.173	273.872.847	450.797.020	112.699.255
2014	197.848.105	282.985.134	480.833.239	120.208.310
2015	203.772.083	295.871.560	499.643.643	124.910.911
2016	209.785.755	299.271.704	509.057.459	127.264.365
2017	238.909.117	309.264.006	548.173.122	137.043.281
2018	240.484.495	313.924.154	554.408.649	138.602.162
2019	270.043.894	314.195.161	584.239.055	146.059.764
<b>Δ 2008-2019</b>	<b>146,33%</b>	<b>45,42%</b>	<b>79,38%</b>	<b>79,38%</b>

Fonte: Município de Cascavel. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Nota-se que ocorreu uma evolução na receita de impostos de 146,33% (cento e quarenta e seis vírgula trinta e três por cento), enquanto a receita de transferências legais constitucionais teve uma evolução de 45,42% (quarenta e cinco vírgula quarenta e dois por cento). Isso nos remete a observar que a receita de impostos cresceu 100,91% (cem vírgula noventa e um por cento) a mais do que as receitas de transferências legais constitucionais. Assim, proporcionalmente, as receitas legais da

União e do Estado estão diminuindo em relação à receita de impostos municipais, ou seja, a União vem, de forma gradativa, se desobrigando de investir na educação pública, principalmente por meio de políticas de austeridade, por exemplo, a Emenda Constitucional (EC) 95/2016<sup>46</sup>, que estabelece o limite de gastos públicos. Com a aprovação da EC 95/2016, a tendência é que, dentro de alguns anos, os gastos públicos tenham uma participação menor na economia e que os recursos, que financiam serviços públicos, sejam limitados, tais como **educação e saúde**.

Na tabela 3, que segue, evidencia-se a evolução das receitas de transferências constitucionais e legais de impostos da União (FPM, IPI e ITR) e do Estado (ICMS, ICMS Desoneração e IPVA), destinados à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE), no Município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019.

---

<sup>46</sup> A Emenda Constitucional 95, mais conhecida como a antiga "PEC da Morte", estabeleceu uma legislação que altera o regime fiscal e tem como seu principal foco, um congelamento por 20 anos na área da educação e saúde, causando vários impactos, principalmente no que concerne à insuficiência de recursos para o funcionamento da qualidade da educação pública. Essa medida deverá impor limites, independente do aumento do PIB (Produto Interno Bruto). A partir disso, o orçamento da União, desde 2017 até 2036, não poderá superar o valor do ano antecedente (DUTRA, M. F. da C.; FREITAS, R. M. de, 2019, p. 165). Disponível em: <  
<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistasemanapedagogica/>.

**Tabela 3** – Evolução das Receitas de Impostos e das Transferências Legais e Constitucionais, destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2020, corrigidos pelo IPCA).

ANO	RECEITAS DE IMPOSTOS E DAS TRANSFERÊNCIAS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS		
	UNIÃO [1]	ESTADO [2]	TOTAL [3] = [1] + [2]
2008	84.108.319,24	131.953.213	216.061.532
2009	74.605.613,26	137.896.880	212.502.494
2010	78.261.106,01	151.890.576	230.151.682
2011	89.079.903,54	163.679.425	252.759.329
2012	89.288.325,01	171.777.588	261.065.913
2013	87.863.667,12	186.009.181	273.872.848
2014	88.402.798,10	194.582.336	282.985.134
2015	85.466.135,74	210.405.355	295.871.491
2016	90.418.637,57	208.853.067	299.271.705
2017	85.406.442,10	223.857.564	309.264.006
2018	88.161.096,95	225.763.057	313.924.154
2019	90.834.513,92	223.360.647	314.195.161
<b>Δ 2008-2019</b>	<b>8,00%</b>	<b>69,27%</b>	<b>45,42%</b>

Fonte: Município de Cascavel. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Observa-se que ocorreu um acréscimo de 8% (oito por cento) no que tange às transferências constitucionais legais da União; em contrapartida, as transferências constitucionais legais do Estado tiveram um acréscimo de 69,27% (sessenta e nove vírgula vinte e sete por cento) nos valores destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de Cascavel/PR. Isso porque o maior crescimento das transferências constitucionais e legais da União refere-se à cota parte do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) e do Estado à cota parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Portanto, podemos notar que o volume de recursos das receitas de impostos e das transferências legais constitucionais do Estado, vinculados à educação, são maiores que o volume de recursos da União, assim, a proporcionalidade das transferências legais da União está diminuindo mais que as transferências do Estado em relação à receita total de impostos.

A Tabela 4 mostra a evolução das despesas com ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) nas etapas: Educação Infantil e Ensino Fundamental no Município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019.

**Tabela 4** - Evolução das Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2020, corrigidos pelo IPCA).

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL	ENSINO FUNDAMENTAL	TOTAL
2008	21.374.787 16,60%	107.353.871 83,40%	128.728.657 100%
2009	24.197.484 17,95%	110.642.840 82,05%	134.840.324 100%
2010	24.914.739 19,35%	103.862.961 80,65%	128.777.700 100%
2011	33.699.600 23,71%	108.412.167 76,29%	142.111.766 100%
2012	34.149.552 22,81%	115.549.531 77,19%	149.699.083 100%
2013	37.968.355 24,39%	117.695.588 75,61%	155.663.943 100%
2014	43.378.213 24,13%	136.368.633 75,87%	179.746.845 100%
2015	56.633.650 30,50%	129.020.470 69,50%	185.654.119 100%
2016	56.610.852 30,33%	130.011.701 69,67%	186.622.553 100%
2017	64.657.058 32,40%	134.907.349 67,60%	199.564.406 100%
2018	66.323.180 31,77%	142.408.196 68,23%	208.731.376 100%
2019	67.499.605 31,87%	144.270.027 68,13%	211.769.633 100%
%MÉDIO 2008-2019	25,49%	74,51%	100%
<b>Δ 2008-2019</b>	<b>215,79%</b>	<b>34,39%</b>	<b>64,51%</b>

Fonte: Município de Cascavel. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Verifica-se que houve uma elevação das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) na educação infantil. No período de análise, essa evolução foi de 215,79% (duzentos e quinze vírgula setenta e nove por cento). Ressalta-se que, no período de 2014 a 2015, ocorreu um maior crescimento do total das despesas com educação infantil, sendo de 24,13% (vinte quatro vírgula treze por cento) para 30,50% (trinta vírgula cinquenta por cento); no período de 2008 a 2017, dobrou de 16,60% (dezesesseis vírgula sessenta por cento) para 32,40% (trinta e dois vírgula quarenta por cento). Isso é reflexo da Lei Federal nº 11.274, de 06 de

fevereiro de 2006, que regulamentou o ensino fundamental de 9 anos. A referida Lei alterou a nomenclatura das etapas de ensino, incluindo a educação infantil de pré-escola, faixa etária 4 a 5 anos de idade como obrigatória; ainda, a Lei estabeleceu que Estados, Municípios e o Distrito Federal teriam prazo até 2010 para se adequar à mudança. Dessa forma, para atender à legislação, ocorreu um aumento de matrículas no município de Cascavel/PR, em relação às crianças de 4 e 5 anos de idade, na educação básica, especialmente, na etapa educação infantil pré-escola, o que poderá ser observado na tabela 9. Nota-se, também, que ocorreu a ampliação do número de matrículas na Rede Pública Municipal de Ensino, na educação infantil etapa creche, proveniente de programas do governo federal, como o Proinfância<sup>47</sup>. No período de 2013 a 2019, foram construídos e inaugurados quinze novos Centros Municipais de Educação Infantil<sup>48</sup>, na municipalidade, resultando na contratação de profissionais da educação e de professores de educação infantil, especialmente, a partir de 2012, conforme se demonstra na tabela 12.

Na tabela 5, é possível verificar o cumprimento da aplicação constitucional do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendido o proveniente de transferências, destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), no município de Cascavel /PR, no período de 2008 a 2019, conforme Art. 212 da Constituição Federal de 1988.

---

47 Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia>>. Acesso: 25 de jul. 2020.

48 CMEI Anita Botelho Cuginotti, CMEI Dr<sup>a</sup> Zilda Arns Neumann, CMEI Emanuel Botini Portes, CMEI Irmão Iolanda Guzman Bazan, CMEI Professor Miguel Liba, CMEI Professora Clarice Paganini, CMEI Professor Clementina M. Joergensen, CMEI Professora Felisbina Bittencourt, CMEI Professora Gracinda Rocha, CMEI Professora Leonides Ezure, CMEI Professora Maria Eliza Oliveira dos Santos, CMEI Professora Marilza Padilha Rocha Arruda, CMEI Professora Mirian Ana Davlonta Boschetto, CMEI Professora Stanislava Boiarski Bartinik e CMEI Selony Bueno Drehmer.

**Tabela 5** – Despesas líquidas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) como percentual da receita bruta de impostos constitucionalmente vinculada no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2020, corrigidos pelo IPCA).

ANO	RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS [3]	DESPESA LÍQUIDA (LIMITE MDE)	%
2008	325.690.297	84.398.048	25,91%
2009	326.251.736	84.533.865	25,91%
2010	362.881.136	92.382.878	25,46%
2011	401.771.204	102.715.590	25,57%
2012	418.424.168	106.695.103	25,50%
2013	450.797.022	117.688.435	26,11%
2014	480.833.240	121.638.749	25,30%
2015	499.643.575	127.382.057	25,49%
2016	509.057.460	129.156.049	25,37%
2017	548.173.123	146.262.408	26,68%
2018	554.408.649	150.122.231	27,08%
2019	584.239.055	151.429.417	25,92%
<b>Δ 2008-2019</b>	<b>79,38%</b>	<b>79,42%</b>	<b>25,86%</b>

Fonte: Município de Cascavel. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Observa-se que o município de Cascavel - PR vem aplicando, na educação pública municipal, praticamente, o percentual mínimo estabelecido pela vinculação constitucional para a manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE), não ocorrendo uma variação significativa de aumento do percentual de investimento do orçamento municipal. Ainda, verifica-se que, nos anos de 2017 e 2018, foi aplicado um percentual superior aos 25%, resultado da ampliação do número de matrículas na Rede Pública Municipal de Ensino, principalmente, na educação infantil (creche + pré-escola), contratação de profissionais da educação e de professores de educação infantil, a partir de 2012, conforme se demonstra na tabela 12.

A tabela 6 apresenta as receitas adicionais, destinadas ao financiamento do ensino, no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019:

**Tabela 6** – Receitas adicionais para o financiamento do ensino no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2020, corrigidos pelo IPCA).

ANO	RECEITA DE	TOTAL	TRANSFERENCIAS	RECEITAS	OUTRAS	TOTAL
	APLICACAO			DE		
	FINANCEIRA		CONVÊNIOS	OPERACOES	DESTINADAS	
	DE OUTROS	FNDE	DESTINADAS AO	DE CRÉDITO	A	
	RECURSOS		PROGRAMA DE	DESTINADAS	EDUCACAO	
	VINCULADOS		EDUCAÇÃO	A		
	AO ENSINO			EDUCACAO		
2008	-	10.212.063	605.307	2.650.905	892.107	14.360.381
2009	1.082.859	8.663.725	49.752	3.748.523	68.146	13.613.005
2010	839.172	10.312.723	293.694	-	-	11.445.589
2011	789.593	10.599.162	3.785.405	-	9.423	15.183.584
2012	681.405	12.635.286	15.809.606	-	17.986	29.144.283
2013	266.142	15.445.343	8.743.095	-	-	24.454.580
2014	162.847	19.433.130	8.740.948	-	20.918	28.357.842
2015	266.451	17.161.878	1.729.845	-	-	19.158.174
2016	224.222	18.052.771	2.596.237	-	6.507	20.879.737
2017	490.946	16.669.198	1.179.586	-	8.258	18.347.989
2018	322.583	20.055.457	893.057	-	-	21.271.097
2019	321.895	17.069.404	1.379.271	-	-	18.770.570
Δ						
<b>2008-2019</b>	-	<b>67,15%</b>	<b>127,86%</b>	-	-	<b>30,71%</b>

Fonte: Município de Cascavel. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Foi possível verificar que o montante corresponde às receitas de aplicação financeira de outros recursos de impostos, vinculados ao ensino; receitas de transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (transferências do salário educação + outras transferências do FNDE); receita de transferências de convênios; e receitas de operações de crédito. Nota-se que, nos

anos de 2012, 2013 e 2014, houve um crescimento de transferências, destinadas a programas de educação, no município de Cascavel/PR.

A evolução das despesas com a função educação, no município de Cascavel – PR, no período de 2008 a 2019, é apresentada na tabela 7, abaixo:

**Tabela 7** – Evolução das despesas com a função educação como percentual do total das despesas orçamentárias do município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2020, corrigidos pelo IPCA).

ANO	FUNÇÃO EDUCAÇÃO [1] exceto intra-orçamentárias	TOTAL DESPESAS []	EDUCAÇÃO/TOTAL [1]/[2]
2008	115.295.128	503.141.035	22,92%
2009	110.340.512	493.406.981	22,36%
2010	122.983.726	555.064.698	22,16%
2011	133.224.000	627.815.756	21,22%
2012	154.642.270	698.513.185	22,14%
2013	173.533.396	615.137.153	28,21%
2014	198.236.646	705.133.944	28,11%
2015	200.537.200	743.682.107	26,97%
2016	205.033.595	753.019.164	27,23%
2017	206.094.222	788.239.784	26,15%
2018	220.396.202	891.638.404	24,72%
2019	223.128.694	969.570.031	23,01%
<b>Δ 2008-2019</b>	<b>93,53%</b>	<b>92,70%</b>	<b>24,60%</b>

Fonte: Município de Cascavel. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das despesas por função e subfunções.

Observa-se que 24,60% (vinte e quatro vírgula sessenta por cento) do total anual das despesas do município de Cascavel/PR são com a educação. No período de 2013 a 2017, houve um aumento no percentual de despesas com a função educação, proveniente da ampliação do número de matrículas na Rede Pública Municipal de Ensino, contratação de profissionais da educação e do magistério.

As análises realizadas nos mostram a sistemática de redistribuição dos percentuais da receita de impostos vinculados à educação, formados com os recursos dos três entes da federação para o financiamento da educação básica, no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019. Tais valores são resultado da implementação das políticas de fundos redistributivos, especialmente do FUNDEB. É importante destacar que a dinâmica federativa do modelo de financiamento da

educação básica, no Brasil, envolve três arranjos fundamentais: sistema de repartição de recursos previstos constitucionalmente (receita de impostos, salário educação); mecanismos de redistribuição e suplementação na perspectiva de correção das desigualdades entre os entes federados; e mecanismos de transferências intergovernamentais de recursos, fundamentados nos princípios de cooperação entre os entes federados. Observa-se que a política de fundos redistributivos, ainda, apresenta limites, uma vez que foca mais na redistribuição dos recursos já disponíveis do que na suplementação e acréscimo de novos recursos, principalmente por parte da União.

### **3.4 A efetivação da política de financiamento da educação na perspectiva contida na meta de financiamento dos PNEs e PMEs para a universalização, qualidade e valorização dos profissionais da educação no município de Cascavel/PR**

Cumprir a meta da universalização e qualidade da educação básica, especialmente da educação infantil e do ensino fundamental, de responsabilidade dos municípios, torna-se possível, definindo-se:

[...] parâmetros mínimos para a infraestrutura da escola (espaço físico, instalações sanitárias, mobiliário, equipamentos, material pedagógico etc.), para a qualificação dos profissionais que ali trabalham, e para a elaboração do projeto pedagógico das escolas (AMARAL, 2012, p. 175).

Na discussão sobre a qualidade da educação básica, um estudo, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), divulgou, em 2006, um relatório de pesquisa, intitulado "Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica", o qual concluiu que uma escola pública de qualidade deve ter as seguintes condições básicas (BRASIL/INEP, 2006):

- quadro de professores qualificado;
- existência de carga horária disponível para o desenvolvimento de atividades que não sejam de aulas; dedicação dos professores a uma só escola;
- aumento de salários de acordo com a formação continuada e titulação;
- corpo docente pertencente ao quadro efetivo com entrada por meio do concurso público; dedicação dos funcionários a uma só escola;
- instalações bem conservadas;
- existência de biblioteca e laboratórios;
- motivação para o trabalho;
- diretor eleito e com experiência docente e de gestão;
- participação da comunidade escolar;
- integração da escola com a comunidade local e existência de Conselho Escolar ou equivalente, atuante;
- cuidados com a segurança da comunidade escolar;
- desenvolvimento de projetos especiais com governos e comunidade local.

Ao discutir qualidade na educação básica, especialmente no que se relaciona ao seu financiamento, é inevitável destacar a complexidade inerente à definição de “qualidade”, considerando que existem especificidades fundamentais sobre o que é qualidade de cada um dos níveis e etapas educacionais. Nesse sentido:

[...] Devemos falar de ‘qualidades’ e não de ‘qualidade’, ou seja, não existiria uma ‘qualidade’ dependeria dos interesses de quem participa da discussão. Existiria uma ‘qualidade’ do ponto de vista do estudante, do meio acadêmico, do mercado de trabalho, da sociedade etc (CRUB, 1996, p. 31).

Os debates, ocorridos no âmbito educacional, referentes a uma educação básica com qualidade, estão refletidos nas políticas educacionais expressas nos PNEs 2001-2011 e 2014-2024 e, conseqüentemente, nos PNEs 2004-2014 e 2015-2025. Nesses documentos, foram estabelecidos os objetivos, as metas e as estratégias para a educação pública brasileira e, particularmente, para a educação pública do município de Cascavel - PR.

As discussões, ocorridas no processo de aprovação do novo PNE, acerca do regime de colaboração e de mecanismos na perspectiva da qualidade e da equidade, resultaram em avanços significativos em termos de metas, especialmente, na meta 20 de financiamento, a qual visa ampliar o investimento público em educação pública a um patamar de 10% do PIB ao final do decênio; ademais, versa

sobre suas estratégias em termos de implementação do custo-aluno-qualidade e da regulamentação do regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios.

Observa-se, assim, que as metas de financiamento da educação tanto dos PNEs quanto dos PMEs, em especial, do município de Cascavel-PR, são fundamentais para a implementação da política educacional do município. Cabe enfatizar a fragilidade de planos e metas, numa sociedade e Estado cuja lógica é regida pela racionalidade do capital em sua ânsia de reprodução e legitimação, não pela racionalidade do atendimento das necessidades da maioria da população. Apresentam-se, dessa forma, nos quadros (9) e (10), os objetivos, metas e estratégias do financiamento da educação de Cascavel - PR, contida nos PMEs:

**QUADRO (9): OBJETIVOS E METAS 11 PME: CASCAVEL-PR  
(2004-2014):**

**10.3 Objetivos e Metas  
Financiamento**

1. Implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, através da análise do demonstrativo de gastos elaborado pelo poder executivo e apreciado pelo legislativo, em audiência pública quadrimestral e o demonstrativo encaminhado mensalmente ao Conselho de Acompanhamento e Controle do FUNDEF, e divulgação por meios de comunicação à sociedade em geral.
2. Garantir que os repasses do Município devidos à educação, ocorram nos prazos e condições estabelecidos pela LDB e legislação específica.
3. Estabelecer mecanismos destinados a assegurar o cumprimento dos arts. 70 (exceto o inciso VI) e 71 da LDB, em relação ao que são e ao que não são despesas com a educação.
4. Mobilizar o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, os Sindicatos, as organizações não governamentais, o Tribunal de Contas, as Procuradorias da União e do Estado, para exercerem a fiscalização necessária ao cumprimento das metas deste Plano, relacionadas a esta temática.
5. Garantir entre as metas dos Planos Plurianuais vigentes no período de 2004 a 2014, a previsão do suporte financeiro necessário ao cumprimento das metas constantes neste Plano.
6. Assegurar que no Município, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não vinculados ao FUNDEF, sejam aplicados, exclusivamente, na Educação Infantil.
7. Buscar outras fontes de recursos para ampliação do atendimento à Educação Infantil.
8. Incentivar a manutenção e o desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos, garantindo o acesso e a qualidade da educação.
9. Garantir que o recurso destinado à Educação Especial, na rede pública municipal de ensino, assegure a manutenção e a ampliação dos programas e serviços destinados aos alunos com necessidades especiais, e que não sejam inferiores a 5% dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, além de contar com parcerias com as áreas de saúde, assistência social, trabalho e previdência social.
10. Manter o Programa "Construindo Autonomia Escolar" e/ ou outro equivalente que venha a ser criado, visando garantir autonomia financeira aos Centros de Educação Infantil e escolas da rede pública municipal de ensino, nos termos da lei.
11. Integrar ações e recursos técnicos, administrativos e financeiros da Secretaria Municipal de Educação e de outras Secretarias nas áreas de atuação comum.

Fonte: Lei Municipal nº 3.886, de 16 de julho de 2004.

**QUADRO (10): METAS E ESTRATÉGIAS PME: CASCAVEL-PR (2015-2025):****META XIV - FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

**ART. 14** Ampliar o investimento público na educação pública municipal em consonância com a ampliação prevista no Plano Nacional de Educação, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 4º (quarto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

**Estratégias**

I - garantir ações para que o aumento dos recursos financeiros vinculados à educação sejam investidos integralmente na manutenção e no desenvolvimento do ensino da Educação Infantil e do Ensino Fundamental - Anos Iniciais e na valorização dos profissionais do magistério e da educação do município de Cascavel, a partir da aprovação do PME - CVEL;

II - garantir a transparência da arrecadação e da aplicação dos recursos financeiros e instituir mecanismos para que os conselhos de controle social e da sociedade civil tenham acesso ao acompanhamento, a partir da aprovação do PME CVEL;

III garantir continuidade do Programa Construindo Autonomia Escolar, adequando-o às exigências legais, quanto a sua manutenção, alteração e valores, na vigência do PME-CVEL;

IV garantir, em regime de colaboração entre os entes federados, a ampliação de recursos no atendimento às demandas da Educação Infantil, para cumprimento das metas e estratégias, a partir da aprovação do PME -----CVEL;

V assegurar parcerias voluntárias com instituições sem fins lucrativos, para repasse exclusivo ao atendimento da população de 0 (zero) a 3 (três) anos, garantindo o padrão de qualidade, com acompanhamento e fiscalização pela Secretaria Municipal de Educação, na vigência do PME - CVEL;

VI assegurar parcerias voluntárias com escolas de Educação Especial filantrópicas, sem fins lucrativos, que ofereçam atendimento educacional especializado, em caráter complementar e suplementar contabilizando as matrículas para fins de financiamento público, conforme a Lei Federal nº 11.494/2007, a partir da aprovação do PME CVEL;

VII - garantir o piso salarial profissional nacional, para todos os profissionais do magistério, a partir da aprovação do PME - CVEL;

VIII - considerar que sejam aplicadas as verbas transferidas pelo Governo Federal do Fundo Social do Pré-Sal, royalties e participações especiais, referentes ao petróleo e à produção mineral, em manutenção e desenvolvimento da educação municipal, conforme legislação Federal, na vigência do PME - CVEL;

IX - aderir e implementar o Custo Aluno Qualidade CAQ como parâmetro para o financiamento da educação municipal, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em formação e remuneração dos profissionais do magistério e profissionais da educação, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar, na vigência do

PME	-	CVEL;
<del>X - garantir em conjunto com os órgãos de Controle Social, vinculados à educação, a avaliação anual do investimento dos recursos financeiros da educação municipal, de modo a reorganizar as diretrizes orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, para atender as metas e estratégias do PME - CVEL;</del>		
X - Garantir, em conjunto com os órgãos de Controle Social vinculados à educação, a avaliação anual do investimento dos recursos financeiros da educação municipal, de modo a reorganizar as diretrizes orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, para atender às metas e estratégias do PME - CVEL, a partir de 2016, sendo contínua e de caráter permanente. (Redação dada pela Lei nº 6869/2018)		
XI - garantir o investimento mínimo de 80% (oitenta por cento) dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para remuneração dos profissionais do magistério, a partir da aprovação do PME		
-		CVEL;
XII - assegurar a execução do plano de ação articuladas, cumprindo às metas de qualidade estabelecidas e às estratégias de apoio técnico e financeiro, voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e profissionais da educação de serviço e apoio escolar, à ampliação, e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos, à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar pública, a partir da aprovação do PME -		
<del>CVEL;</del>		
<del>XIII - garantir a adesão e pactuação aos programas complementares e suplementares de transporte escolar, alimentação escolar e demais programas de repasse de recursos, durante a vigência do PME -</del>		<del>CVEL.</del>
XIII - Garantir a adesão e a pactuação aos programas complementares e suplementares de transporte escolar e alimentação escolar, garantindo a merenda escolar à Rede Municipal de Ensino com o mínimo de 80% dos recursos para aquisição de alimentos da agricultura familiar, bem como a aplicabilidade dos recursos destinados à alimentação escolar sejam geridas pelo Poder Público Municipal e demais programas de repasse de recursos, a partir de 2016, sendo de caráter contínuo e permanente. (Redação dada pela Lei nº 6.869/2018		

**Fonte:** Lei Municipal nº 6.496 de 24 de junho de 2015.

O cumprimento das metas, previstas nos PNEs e PMEs, incide diretamente em um maior aporte de recursos, principalmente da União para a efetivação da política educacional, com a perspectiva da universalização, qualidade e valorização dos profissionais da educação. Todavia, cabe refletir como implementar as políticas públicas educacionais, especialmente nas perspectivas citadas, sendo que precisamos considerar a necessidade de resolver ou ao menos atenuar problemas sociais que afetam a educação, tais como: o desemprego, a fome, os baixos salários, a falta de habitação, saúde, transporte, cultura. Assim:

Além, dessa debilidade estrutural, a conjuntura das últimas duas décadas foi/é desfavorável, pois as políticas governamentais, sob o pretexto da existência de uma crise fiscal e gerencial do Estado, vêm implementando a redução dos gastos sociais e/ou seu redirecionamento para setores supostamente mais carentes, a privatização e incentivo à participação da sociedade na manutenção de serviços públicos (DAVIES, 2014, p. 191).

Para compreendermos as consequências das políticas de financiamento para a educação básica, no Município de Cascavel – PR, de forma mais específica, no que tange à universalização e qualidade, ao considerar a afirmativa da expansão da oferta da educação no sistema público e a garantia da qualidade à oferta da educação, apresenta-se uma análise da evolução das matrículas da educação básica geral e por etapa de ensino, a partir das informações do Instituto Nacional de Educação e Pesquisa<sup>49</sup> (INEP).

Na tabela 8, com base nos dados do Censo Escolar/INEP, apresenta-se a evolução de forma geral dos dados sobre o número de matrículas da educação básica, em todos os setores, no período 2008-2019:

---

49 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), responsável pelas avaliações e exames, pelas estatísticas e indicadores, e pela gestão do conhecimento e estudos educacionais. <http://inep.gov.br/web/guest/sobre-o-inep>

**Tabela 8** - Evolução das matrículas na Educação Básica por dependência administrativa no Brasil, na Região Sul, no estado do Paraná e no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019.

ANO		Federal		Estadual		Municipal		Privada		Total
2008	BRASIL	197.532	0,37%	21.433.441	40,26%	24.500.852	46,03%	7.101.043	13,34%	53.232.868
	SUL	30.664	0,45%	3.312.979	48,29%	2.641.899	38,51%	875.470	12,76%	6.861.012
	PARANA	7.266	0,27%	1.339.349	49,09%	1.046.670	38,37%	334.841	12,27%	2.728.126
	<b>CASCADEL</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>36.301</b>	<b>49,35%</b>	<b>25.762</b>	<b>35,02%</b>	<b>11.502</b>	<b>15,64%</b>	<b>73.565</b>
2014	BRASIL	296.745	0,60%	17.294.357	34,75%	23.089.488	46,39%	9.090.781	18,27%	49.771.371
	SUL	45.545	0,70%	2.699.118	41,70%	2.637.840	40,75%	1.090.479	16,85%	6.472.982
	PARANA	8.199	0,32%	1.132.220	43,77%	1.010.547	39,07%	435.611	16,84%	2.586.577
	<b>CASCADEL</b>	<b>77</b>	<b>0,10%</b>	<b>32.331</b>	<b>43,63%</b>	<b>27.064</b>	<b>36,52%</b>	<b>14.639</b>	<b>19,75%</b>	<b>74.111</b>
2019	BRASIL	404.807	0,85%	15.307.033	31,97%	23.027.621	48,10%	9.134.785	19,08%	47.874.246
	SUL	72.457	1,12%	2.399.174	37,04%	2.836.129	43,79%	1.168.658	18,04%	6.476.418
	PARANA	24.196	0,94%	1.034.030	40,20%	1.058.376	41,15%	455.405	17,71%	2.572.007
	<b>CASCADEL</b>	<b>446</b>	<b>0,59%</b>	<b>30.247</b>	<b>39,77%</b>	<b>30.388</b>	<b>39,95%</b>	<b>14.981</b>	<b>19,70%</b>	<b>76.062</b>
Δ 2008/2019	BRASIL	104,93%		-28,58%		-6,01%		28,64%		-10,07%
	SUL	136,29%		-27,58%		7,35%		33,49%		-5,61%
	PARANA	233,00%		-22,80%		1,12%		36,01%		-5,72%
	<b>CASCADEL</b>	-		<b>-16,68%</b>		<b>17,96%</b>		<b>30,25%</b>		<b>3,39%</b>

Fonte: BRASIL/Inep. Sinopse da Educação Básica.

A tabela apresenta um quadro crescente das matrículas da educação básica no setor municipal, contemplando um aumento de 17,96% (dezessete vírgula noventa e seis por cento), no período de 2008 a 2019, resultado das políticas de fundos que têm como um dos objetivos universalizar a oferta da educação básica sob a responsabilidade dos municípios.

A tabela apresenta um quadro crescente das matrículas na educação básica, no setor municipal, em três períodos: 2008, 2014 e 2019. Observa-se que, no período de 2008 a 2014, ocorreu um aumento no número de matrículas na Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel/PR, referente a 5,05% (cinco vírgula zero cinco por cento), enquanto, no período de 2014 a 2019, o aumento foi de 12,28% (doze vírgula vinte e oito por cento). Dessa forma, no período de 2008 a 2019, o crescimento do número de matrículas no município foi de 17,96% (dezessete vírgula noventa e seis por cento), apresentando um crescimento superior ao do Paraná, que foi de 1,12% (um vírgula doze por cento); ao da Região Sul, que foi de 7,35% (sete vírgula trinta e cinco por cento); ao do Brasil, que foi de - 6,01% (menos seis vírgula

zero um por cento). As matrículas no município vêm crescendo proporcionalmente; em 2008, 35,02% (trinta e cinco vírgula zero dois por cento) do total; em 2014, 36,52% (trinta e seis vírgula cinquenta e dois por cento) do total; em 2019, 39,95% (trinta e nove vírgula noventa e cinco por cento) do total, ao passo que as matrículas, na Rede Estadual de Cascavel/PR, vêm diminuindo proporcionalmente, de 49,35% (quarenta e nove vírgula trinta e cinco por cento) do total, em 2008, para 39,77% (trinta e nove vírgula setenta e sete por cento), em 2019. A Rede Federal correspondeu, em 2019, a apenas 0,59% (zero vírgula cinquenta e nove por cento) do total das matrículas; a Rede Privada ampliou sua participação de 15,64% (quinze vírgula sessenta e quatro por cento) do total de matrículas, na educação básica, em 2008, para 19,79% (dezenove vírgula setenta e nove por cento), em 2019. Portanto, a Rede Pública Municipal de Ensino é responsável pela oferta do maior número de vagas na educação básica (educação Infantil e anos iniciais).

Na tabela 9, é possível verificar o número de matrículas da educação infantil por etapa de ensino e dependência administrativa, no período de 2008 a 2019, no município de Cascavel/PR.

**Tabela 9** – Evolução das matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa no Brasil, na Região Sul, no estado do Paraná e no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019.

ANO		CRECHE					PRÉ-ESCOLA					Total Geral		
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada			
<b>2008</b>	BRASIL	1.769.868	1.157	9.377	1.136.416	64,21%	622.918	5.015.087	1.185	110.757	3.752.004	74,81%	1.151.141	6.784.955
	SUL	315.231	306	341	217.095	68,87%	97.489	489.374	217	34.310	331.833	67,81%	123.014	804.605
	PARANA	123.876	103	5	86.402	69,75%	37.366	183.117	38	711	128.401	70,12%	53.967	306.993
	<b>CASCADEL</b>	<b>2.380</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.350</b>	<b>56,72%</b>	<b>1.030</b>	<b>5.004</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.231</b>	<b>64,57%</b>	<b>1.773</b>	<b>7.384</b>
<b>2014</b>	BRASIL	2.897.928	1.263	4.979	1.824.595	62,96%	1.067.091	4.971.941	1.356	52.184	3.652.043	73,45%	1.266.358	7.869.869
	SUL	485.656	257	324	339.752	69,96%	145.323	583.245	301	9.424	420.127	72,03%	153.393	1.068.901
	PARANA	177.150	97	50	128.289	72,42%	48.714	222.986	12	578	160.969	72,19%	61.427	400.136
	<b>CASCADEL</b>	<b>4.949</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.184</b>	<b>64,34%</b>	<b>1.765</b>	<b>6.723</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4.717</b>	<b>70,16%</b>	<b>2.006</b>	<b>11.672</b>
<b>2019</b>	BRASIL	3.755.092	1.178	3.701	2.451.704	65,29%	1.298.509	5.217.686	1.519	55.206	3.953.633	75,77%	1.207.328	8.972.778
	SUL	626.649	214	311	455.095	72,62%	171.029	720.860	263	2.817	557.674	77,36%	160.106	1.347.509
	PARANA	228.731	76	116	172.628	75,47%	55.911	274.477	69	870	218.323	79,54%	55.215	503.208
	<b>CASCADEL</b>	<b>6.463</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4.655</b>	<b>72,03%</b>	<b>1.808</b>	<b>8.229???</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6.305</b>	<b>76,62%</b>	<b>1.924</b>	<b>14.692</b>
<b>2008-2014</b>	BRASIL	63,74%	9,16%	-46,90%	60,56%		71,31%	-0,86%	14,43%	-52,88%	-2,66%		10,01%	15,99%
	SUL	54,06%	-16,01%	-4,99%	56,50%		49,07%	19,18%	38,71%	-72,53%	26,61%		24,70%	32,85%
	PARANA	43,01%	-5,83%	900,00%	48,48%		30,37%	21,77%	-68,42%	-18,71%	25,36%		13,82%	30,34%
	<b>CASCADEL</b>	<b>107,94%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>135,85%</b>		<b>71,36%</b>	<b>34,35%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>45,99%</b>		<b>13,14%</b>	<b>58,07%</b>
<b>2014-2019</b>	BRASIL	29,58%	-6,73%	-25,67%	34,37%		21,69%	4,94%	12,02%	5,79%	8,26%		-4,66%	95,34%
	SUL	29,03%	-16,73%	-4,01%	33,95%		17,69%	23,59%	-12,62%	-70,11%	32,74%		4,38%	4,38%
	PARANA	29,12%	-21,65%	132,00%	34,56%		14,77%	23,09%	475,00%	50,52%	35,63%		-10,11%	-10,11%
	<b>CASCADEL</b>	<b>30,59%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>46,20%</b>		<b>2,44%</b>	<b>22,40%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>33,67%</b>		<b>-4,09%</b>	<b>-4,09%</b>
<b>2008-2019</b>	BRASIL	112,17%	1,82%	-60,53%	115,74%		108,46%	4,04%	28,19%	-50,16%	5,37%		4,88%	32,25%
	SUL	98,79%	-30,07%	-8,80%	109,63%		75,43%	47,30%	21,20%	-91,79%	68,06%		30,15%	67,47%
	PARANA	84,65%	-26,21%	2220,00%	99,80%		49,63%	49,89%	81,58%	22,36%	70,03%		2,31%	63,92%
	<b>CASCADEL</b>	<b>171,55%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>244,81%</b>		<b>75,53%</b>	<b>64,45%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>95,14%</b>		<b>8,52%</b>	<b>98,97%</b>

Fonte: BRASIL/Inep. Sinopse da Educação Básica.

A tabela mostra a evolução das matrículas na Educação Infantil (creche + pré-escola), no município de Cascavel/PR. No período de 2008 a 2019, nota-se que ocorreu um aumento proporcional nas matrículas da educação infantil, etapa creche, de 244,81% (duzentos e quarenta e quatro vírgula oitenta e um por cento) e, nas

matrículas da educação infantil, etapa pré-escola, um aumento proporcional de 95,14% (noventa e cinco vírgula quatorze por cento). Assim, observa-se que a municipalidade vem ampliando as matrículas na Rede Pública Municipal de Ensino, na educação básica, na etapa educação infantil, resultado da implementação de políticas públicas para a Educação, por exemplo, Plano Nacional de Educação e Plano Municipal de Educação.

A tabela 10 apresenta a evolução do número de matrículas no Ensino Fundamental Anos Iniciais, por dependência administrativa, no período de 2008 a 2019, no município de Cascavel - Pr.

**Tabela 10** – Evolução das matrículas no Ensino Fundamental Anos Iniciais por dependência administrativa no Brasil, na Região Sul, no estado do Paraná e no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019.

ANO		ANOS INICIAIS								
		Total <sup>4</sup>		Federal		Estadual		Municipal		Privada
2008	BRASIL	17.812.436	100%	7.624	0,04%	3.656.528	20,53%	11.997.204	67,35%	2.151.080
	SUL	2.234.079	100%	443	0,02%	528.087	23,64%	1.478.235	66,17%	227.314
	PARANA	897.065	100%	0	0,00%	24.711	2,75%	773.278	86,20%	99.076
	<b>CASCADEL</b>	<b>23.975</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>20.342</b>	<b>84,85%</b>	<b>3.633</b>
2014	BRASIL	15.805.134	100%	7.222	0,05%	2.329.908	14,74%	10.722.666	67,84%	2.745.338
	SUL	2.053.226	100%	491	0,02%	402.551	19,61%	1.369.346	66,69%	280.838
	PARANA	819.997	100%	0	0,00%	3.281	0,40%	690.493	84,21%	126.223
	<b>CASCADEL</b>	<b>22.602</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>18.703</b>	<b>82,75%</b>	<b>3.899</b>
2019	BRASIL	15.018.498	100%	7.265	0,05%	1.972.420	13,13%	10.159.653	67,65%	2.879.160
	SUL	1.953.646	100%	462	0,02%	338.266	17,31%	1.319.624	67,55%	295.294
	PARANA	773.672	100%	0	0,00%	3.310	0,43%	646.825	83,60%	123.537
	<b>CASCADEL</b>	<b>22.945</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>18.992</b>	<b>82,77%</b>	<b>3.953</b>
2008-2014	BRASIL	-11,27%		-5,27%		-36,28%		-10,62%		27,63%
	SUL	-8,10%		10,84%		-23,77%		-7,37%		23,55%
	PARANA	-8,59%		-		-86,72%		-10,71%		27,40%
	<b>CASCADEL</b>	<b>-5,73%</b>		-		-		<b>-8,06%</b>		<b>7,32%</b>
2014-2019	BRASIL	-4,98%		0,60%		-15,34%		-5,25%		4,87%
	SUL	-4,85%		-5,91%		-15,97%		-3,63%		5,15%
	PARANA	-5,65%		-		0,88%		-6,32%		-2,13%
	<b>CASCADEL</b>	<b>1,52%</b>		-		-		<b>1,55%</b>		<b>1,38%</b>
Δ 2008-2019	BRASIL	-15,69%		-4,71%		-46,06%		-15,32%		33,85%
	SUL	-12,55%		4,29%		-35,95%		-10,73%		29,91%
	PARANA	-13,76%		-		-86,61%		-16,35%		24,69%
	<b>CASCADEL</b>	<b>-4,30%</b>		-		-		<b>-6,64%</b>		<b>8,81%</b>

Fonte: BRASIL/Inep. Sinopse da Educação Básica.

A tabela mostra uma redução no número de matrículas, nos anos iniciais, no município, de - 6,64% (menos seis vírgula sessenta e quatro); isso, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, representa a queda populacional, que, em geral, tem reduzido entre crianças e jovens, bem como de alunos que estão fora da escola por algum motivo e que devem ser inseridos nos sistemas de ensino. Observa-se que, no período de 2008 a 2019, o município de Cascavel/PR reduziu um pouco a sua participação proporcional no número de matrículas, no Ensino Fundamental Anos Iniciais, em relação ao total de 84,85% (oitenta e quatro vírgula oitenta e cinco por cento), em 2008, para 82,77% (oitenta e dois vírgula setenta e sete por cento), em 2019. Já a Rede Privada, aumentou sua participação proporcional no número de matrículas de 15,15% (quinze vírgula quinze por cento), em 2008, para 17,23% (dezessete vírgula vinte e três por cento), em 2019.

Na tabela 11, apresenta-se a evolução do número de alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos (EJA) Ensino Fundamental por dependência administrativa, no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019.

**Tabela 11** - Evolução das matrículas na Educação de Jovens e Adultos por dependência administrativa no Brasil, na Região Sul, no estado do Paraná e no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019.

Número de Matrículas da EJA											
ANO		Ensino Fundamental <sup>4</sup>									
		Total <sup>4</sup>		Federal		Estadual		Municipal		Privada	
2008	BRASIL	3.338.349	100%	747	0,02%	1.364.543	40,87%	1.893.727	56,73%	79.332	2,38%
	SUL	285.524	100%	0	0,00%	160.190	56,10%	110.109	38,56%	15.225	5,33%
	PARANA	108.982	100%	0	0,00%	71.052	65,20%	35.784	32,83%	2.146	1,97%
	<b>CASCADEL</b>	<b>2.569</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>1.730</b>	<b>67,34%</b>	<b>839</b>	<b>32,66%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>
2014	BRASIL	2.344.484	100%	812	0,03%	715.811	30,53%	1.532.776	65,38%	95.085	4,06%
	SUL	219.402	100%	226	0,10%	112.294	51,18%	72.270	32,94%	34.612	15,78%
	PARANA	95.307	100%	0	0,00%	60.081	63,04%	16.081	16,87%	19.145	20,09%
	<b>CASCADEL</b>	<b>2.456</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>1.754</b>	<b>71,42%</b>	<b>460</b>	<b>18,73%</b>	<b>242</b>	<b>9,85%</b>
2019	BRASIL	1.937.583	100%	694	0,04%	579.621	29,91%	1.275.879	65,85%	81.389	4,20%
	SUL	214.771	100%	293	0,14%	112.990	52,61%	63.105	29,38%	38.383	17,87%
	PARANA	106.637	100%	36	0,03%	70.653	66,26%	12.371	11,60%	23.577	22,11%
	<b>CASCADEL</b>	<b>2.459</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>1.648</b>	<b>67,02%</b>	<b>436</b>	<b>17,73%</b>	<b>375</b>	<b>15,25%</b>
2008-2014	BRASIL	-29,77%		8,70%		-47,54%		-19,06%		19,86%	
	SUL	-23,16%		-		-29,90%		-34,37%		127,34%	
	PARANA	-12,55%		-		-15,44%		-55,06%		792,12%	
	<b>CASCADEL</b>	<b>-4,40%</b>		-		<b>1,39%</b>		<b>-45,17%</b>		-	
2014-2019	BRASIL	-17,36%		-		-19,03%		-16,76%		-14,40%	
	SUL	-2,11%		29,65%		0,62%		-12,68%		10,90%	
	PARANA	11,89%		-		17,60%		-23,07%		23,15%	
	<b>CASCADEL</b>	<b>0,12%</b>		-		<b>-6,04%</b>		<b>-5,22%</b>		<b>54,96%</b>	
Δ 2008-2019	BRASIL	-41,96%		-7,10%		-57,52%		-32,63%		2,59%	
	SUL	-24,78%		-		-29,47%		-42,69%		152,11%	
	PARANA	-2,15%		-		-0,56%		-65,43%		998,65%	
	<b>CASCADEL</b>	<b>-4,28%</b>		-		<b>-4,74%</b>		<b>-48,03%</b>		-	

Fonte: BRASIL/Inep. Sinopse da Educação Básica.

Verifica-se a redução no número de matrículas na EJA de - 48,03% (menos quarenta e oito vírgula zero três por cento). Isso se efetiva, devido aos cortes no orçamento e ao fato de tal modalidade de ensino não ser tratada como um direito, mas como uma etapa secundarizada do ensino. Ainda, nota-se que, no período de

2008 a 2019, o município de Cascavel/PR reduziu a sua participação proporcional ao número de matrículas na EJA, em relação ao total de 32,66% (trinta e dois vírgula sessenta e seis por cento), em 2008, para 17,73% (dezessete vírgula setenta e três por cento), em 2019.

Ao tratar das matrículas da Educação Básica, no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2018, é possível perceber o reflexo das políticas públicas de educação, especialmente das políticas públicas do financiamento da educação, na perspectiva da universalização e qualidade da educação.

Com base nessa perspectiva da qualidade da educação e da valorização dos profissionais da educação do município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019, apresenta-se uma análise da evolução do número de profissionais do magistério, bem como das Despesas de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE), em pagamento dos profissionais do magistério FUNDEB.

A tabela 12 apresenta a evolução do número de docentes da educação básica na educação infantil e no ensino fundamental – anos iniciais, no município de Cascavel - PR, entre os anos de 2008 a 2019.

**Tabela 12** – Evolução do número de docentes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental anos iniciais, no período de 2008 a 2019.

ANO	Nº DE DOCENTES EDUCAÇÃO INFANTIL		Nº DE DOCENTES DO ENSINO FUNDAMENTAL (ANOS INICIAIS)		TOTAL
2008	-		1.736	100,00%	1.736
2009	-		1.778	100,00%	1.778
2010	-		1.987	100,00%	1.987
2011	-		1.945	100,00%	1.945
2012	427	16,37%	2.182	83,63%	2.609
2013	536	19,54%	2.207	80,46%	2.743
2014	623	20,31%	2.444	79,69%	3.067
2015	839	25,82%	2.410	74,18%	3.249
2016	647	21,23%	2.400	78,77%	3.047
2017	730	22,70%	2.486	77,30%	3.216
2018	743	22,02%	2.631	77,98%	3.374
2019	753	21,61%	2.731	78,39%	3.484
2012-2019	<b>76,35%</b>	21,20%	25,16%	<b>85,87%</b>	34%
2008-2014			40,78%		76,67%
Δ					
<b>2008-2019</b>			<b>57,32%</b>		<b>100,69%</b>

Fonte: Departamento de Gestão de Pessoas. Relatório Servidores Secretária Municipal de Educação (SEMED) - 2008 a 2019.

Verifica-se que, nos anos de 2008 a 2011, não se apresentam docentes da educação infantil, devido à não existência do cargo na Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel, visto que foi criado a partir da Lei nº 6008/2012 “[...] Art. 1º. Fica alterado o Anexo I – Estrutura de Cargos e Anexo II – Quadro de Cargos e Vagas da Lei Municipal n.º 3.800/2004, no que se refere à classe de vencimentos e nomenclatura do cargo de Monitor Educacional, passando a denominar-se **Professor de Educação Infantil**, conforme segue||:

**Anexo I - Estrutura de Cargos**

GRUPO OCUPACIONAL TÉCNICO E ADMINISTRATIVO – GTA				
CARGO	NÍVEL	CLASSE	FUNÇÃO / ATIVIDADE	REQUISITOS DO CARGO
PROFESSOR DE EDUCAÇÃO INFANTIL	I	A17	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Executar e planejar atividades pedagógicas nos Centros de Educação Infantil e nos programas educacionais, realizar trabalhos relacionados ao cuidado com a criança quanto à higiene e alimentação;</li> <li>• Demais atividades correlatas.</li> </ul>	FORMAÇÃO: Ensino Médio completo, na modalidade Normal – Magistério; ou Ensino Superior em curso de Licenciatura Plena em Pedagogia – com habilitação para a Educação Infantil ou para as Séries Iniciais do Ensino Fundamental; ou Ensino Superior em curso de Licenciatura Plena em Normal Superior; ou Programa de Capacitação em Serviço para a Docência das Séries Iniciais do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, com Licenciatura Plena e habilitação nas Séries Iniciais, conforme legislação específica.
	II	A19		
	III	A21		
	IV	A25		
				CARGA HORÁRIA: 40 horas semanais.

**Anexo II – Quadro de Cargos e Vagas**

GRUPO OCUPACIONAL	TÍTULO DO CARGO	VAGAS
TÉCNICO E ADMINISTRATIVO - GTA	PROFESSOR DE EDUCAÇÃO INFANTIL	800

Avalia-se que houve um aumento do número de docentes, na Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel/PR, de 100,69% (cem vírgula sessenta e nove por cento), no município de Cascavel/PR, no período de 2008 a 2019, sendo de 76,35 % (setenta e seis vírgula trinta e cinco por cento) na educação infantil, entre os anos de 2012 a 2019 e, de 57,32% (cinquenta e sete vírgula trinta e dois por cento), no ensino fundamental anos iniciais. Isso concretizou-se, principalmente, a partir da criação do cargo de professor de educação infantil e da ampliação da Rede Pública Municipal de Ensino por meio da construção de novas unidades escolares, conforme já mencionado nas tabelas anteriores.

Com a tabela 13, é possível verificar a evolução das despesas do FUNDEB com pagamento dos profissionais do magistério, no município de Cascavel - PR, entre os anos de 2008 a 2019:

**Tabela 13** - Evolução do pagamento dos profissionais do magistério, total das despesas com FUNDEB, no período de 2008 a 2019 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2020, corrigidos pelo IPCA).

ANO	Com Educação Infantil [1]	Com Ensino Fundamental [2]	Total [3] = [1]+[2]	Total DESPESAS do FUNDEB [4]	[3]/[4]
2008	2.489.458	48.104.888	50.594.346	69.670.089	72,62%
2009	6.951.825	49.170.087	56.121.912	79.304.290	70,77%
2010	9.997.974	52.401.793	62.399.768	77.462.219	80,56%
2011	15.097.395	52.975.169	68.072.564	83.693.101	81,34%
2012	18.932.828	56.940.359	75.873.187	90.895.888	83,47%
2013	22.236.749	61.126.108	83.362.858	103.053.975	80,89%
2014	26.522.793	65.255.193	91.777.986	115.096.470	79,74%
2015	34.023.130	63.617.464	97.640.594	114.121.017	85,56%
2016	34.553.547	63.538.582	98.092.129	114.214.779	85,88%
2017	38.876.025	72.500.710	111.376.735	125.589.140	88,68%
2018	38.770.764	77.389.185	116.159.948	126.416.687	91,89%
2019	43.623.246	84.749.686	128.372.932	131.405.505	97,69%
<b>2008-2019</b>	<b>1652,32%</b>	<b>76,18%</b>	<b>153,73%</b>	<b>88,61%</b>	
%MÉDIO 2008-2019					<b>83,26%</b>

**Fonte:** Município de Cascavel. Relatório Resumido da Execução Orçamentária Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE.

Constata-se que ocorreu uma evolução proporcional no pagamento dos profissionais do magistério da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel/PR, do total de despesas com FUNDEB, que foi de 83,26% (oitenta e três vírgula vinte e seis por cento), no período de 2008 a 2019. Dessa forma, as despesas, no período supracitado, proporcionalmente ao total com educação infantil, foram de 1652,32% (mil seiscentos e cinquenta e dois por cento) e de 76,18% (setenta e seis vírgula dezoito por cento), com o ensino fundamental anos iniciais. Isso é resultado do aumento de matrículas, principalmente na educação infantil, bem como contratação de novos docentes.

O município de Cascavel/PR vem aplicando, entre os anos de 2008 a 2019, um percentual maior do que 60% em despesas com pagamento dos profissionais do magistério, cumprindo o disposto na Lei Municipal nº 6.445/2014 art. 93. No ano de 2019, gastou um percentual de 97,35% (noventa e sete vírgula trinta e cinco por cento) dos recursos, vinculados ao FUNDEB, na remuneração salarial dos Profissionais do Magistério. Ressalta-se que o aumento de gastos em despesas com pagamento dos profissionais do magistério efetivou-se, principalmente, devido à evolução do número de matrículas na Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel/PR, bem como à contratação de professores de educação infantil, no período de 2008 a 2019.

Destaca-se que, tanto nos Planos Nacionais de Educação - PNES quanto nos Planos Municipais de Educação - PMES, o que permeia as metas, especialmente de financiamento, é garantir a universalização, a qualidade e a valorização dos profissionais da educação.

Na análise do financiamento da educação básica, no município de Cascavel - PR, entre os anos de 2008 e 2019, na perspectiva da universalização, foi possível constatar que ocorreu um crescimento do número de matrículas na Rede Pública Municipal de Ensino, resultado da política de fundos oriunda da descentralização<sup>50</sup> do financiamento educacional, que, nesse caso, “[...] configurou na municipalização do ensino, uma vez que se estabeleceu que o financiamento educacional ficaria a cargo dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (FALCÃO, 2017, p. 1012).

---

50 A descentralização foi uma ferramenta de gestão que o Estado brasileiro se valeu para retirar-se do financiamento das políticas públicas, em um cenário em que era necessário que se estabelecesse caminhos possíveis para contemplar os acordos firmados na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na cidade de Joimten na Tailândia em 1990 (FALCÃO, 2017, p. 1012).

Destarte, o processo de municipalização da educação básica teve início com o FUNDEF, na ausência do governo federal para a vinculação de recurso; no estado do Paraná, isso se concretizou, principalmente, a partir dos anos de 1990. Compreende-se, dessa forma, que ainda se está distante de atingir a universalização da educação básica, principalmente, no que se refere à questão da educação infantil.

Em relação à qualidade da educação, há estados e municípios que apresentam maiores desafios para a oferta de educação com qualidade, considerando as modalidades e de onde estão localizadas a oferta ou mesmo a demanda a ser atendida. É disso que decorre a importância de implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento da educação municipal, conforme estratégias dos PMEs. Assim:

Valor/aluno diferenciado e em patamar mais coerente com o custo da oferta em cada situação específica constitui um estímulo aos governos para a ampliação e melhoria da oferta de educação em áreas, modalidades ou segmentos nos quais a oferta ainda é limitada e precarizada diante da demanda, a exemplo da oferta de creches, ensino médio nas áreas rurais, educação indígena e educação em tempo integral (CAVALCANTI, 2019, p. 160).

Os números revelam que, apesar do aumento das receitas de impostos de recursos de transferências legais e constitucionais para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no município de Cascavel - PR, no período de 2008 a 2019, principalmente no que tange às receitas estaduais e municipais, há necessidade de ampliação progressiva de investimento público para a educação básica, principalmente, dos recursos da União, para que se ofereça uma educação com um padrão mínimo de qualidade.

No que tange à valorização dos profissionais da educação, os municípios que se apresentam bem desenvolvidos socioeconomicamente são os que evidenciam melhor remuneração aos professores, todavia, a valorização desses profissionais ainda está longe de ocorrer como deveria, porque muitos apresentam baixos coeficientes de progressão ao longo da carreira; assim, são necessários muitos anos para que os profissionais consigam atingir os valores financeiros referentes ao final da carreira. Considera-se preocupante a situação da valorização dos profissionais do

magistério, pois os dados indicam o descumprimento da Lei do Piso em vários municípios, assim como muitos planos de carreira são pouco atrativos, “[...] o que pode acarretar no desinteresse e abandono da profissão, implicando na rotatividade dos professores, o que pode impactar na qualidade da educação” (MASSON, SOBSINSKI, 2015, p. 111).

A valorização dos profissionais do magistério, mensurada nas metas do financiamento dos PMEs, apresenta alguns problemas para a sua implementação, acerca de algumas medidas, efetivadas pelo Governo Municipal. Nesse sentido, o município criou, a partir de 2015, com a aprovação da Reestruturação do Plano de Cargos, Carreiras Remuneração e Valorização dos Profissionais do Magistério, um abono salarial para cumprimento do Piso Salarial Nacional Profissional (PSPN). Dessa forma, quando o governo federal atualiza o percentual de reajuste do piso, este é concedido apenas aos professores e professores de educação infantil que estão recebendo valor abaixo do estipulado pelo mínimo nacional, não incidindo na carreira de todos os profissionais do magistério da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel – PR.

O crescente acréscimo do percentual de gastos, com as despesas para pagamento dos profissionais do magistério do FUNDEB, não necessariamente, implica a valorização desses profissionais, e sim demonstra um aumento no número de profissionais. A universalização, a qualidade da educação e a valorização dos profissionais da educação – sem o financiamento suficiente, sem garantias de ampliação dos recursos da União (não só de receita de impostos) – dificilmente cumprirão as metas do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação. Gradativamente, a discussão acerca das políticas públicas, em particular, a política educacional, necessita se sustentar em uma base sólida de como será possível financiar tais políticas.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudar como se configura o financiamento da educação, no Brasil, é fundamental para a compreensão global das políticas de governos, as quais se baseiam ideologicamente e ajustam a estrutura pública em favor dos seus interesses. Os recursos públicos, além de se destinarem a todas as atividades da burocracia do Estado, dirigem-se à implementação das políticas públicas a serem estabelecidas pelos poderes executivo e legislativo. Considerando que as políticas públicas produzem efeitos sobre a economia e a sociedade, forjadas em decorrência da própria dinâmica do capitalismo, expressam a repartição da riqueza socialmente produzida.

O estudo, realizado para a elaboração desta dissertação, concentrou-se na apresentação do financiamento da política de educação, prioritariamente, no município de Cascavel/PR, no período entre 2008 a 2019. Um dos fenômenos de maior impacto, que pudemos observar, com a política de fundos, implementada a partir da Constituição Federal de 1988, no Brasil, foi a responsabilização da oferta educacional pelos municípios. Com o processo de municipalização, especialmente, dos anos iniciais, observa-se que, em média, a maioria das matrículas pertence aos municípios; isso significa que, para concluir o ensino fundamental, o aluno percorre escolas distintas, aumentando as chances do fracasso escolar. Outra característica é que, praticamente, cabe, hoje, aos municípios, a exclusividade da educação do campo. Observa-se que, mesmo com o avanço da municipalização do ensino fundamental – anos iniciais, praticamente, a maioria dos municípios não se organizou quanto ao sistema de ensino. Foi possível, ainda, constatar que a implementação de políticas de descentralização dos recursos financeiros educacionais, no Brasil, a partir da década de 1990, apresentava como intencionalidade atender às orientações dos organismos internacionais, fazendo parte do processo de desregulamentação do Estado.

Outro problema sério no financiamento da educação, no Brasil, é o fato de o percentual destinado ao ensino, previsto na Constituição Federal de 1988, não incidir sobre todos os tributos pagos pela população, “[...] uma vez que nem todo tributo é imposto e os percentuais constitucionais indicados incidem apenas sobre a

receita de **impostos** (PINTO, 2012, p. 161, grifo do autor). A política de fundos redistributivos, ainda, apresenta limites, uma vez que foca mais a redistribuição dos recursos já disponíveis do que a suplementação e acréscimo de novos recursos, principalmente, por parte da União.

Para fundamentar a situação exposta, considera-se a Tabela 3 - Receitas de Transferências Constitucionais e Legais (2008-2019), que demonstra um acréscimo de 8% (oito por cento), no que tange às transferências constitucionais legais da União; em contrapartida, as transferências constitucionais legais do Estado tiveram um acréscimo de 69,27% (sessenta e nove vírgula vinte e sete por cento), nos valores destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de Cascavel - PR. Nessa direção, podemos concluir que o volume de recursos, transferidos pelo Estado, constitucionalmente vinculados à educação, é maior que os recursos transferidos pela União.

Na análise da estrutura do financiamento da Educação Básica no Brasil, com sua política de fundos, observamos diversos problemas, como as perdas provocadas pela inflação, renúncia fiscal, sonegação fiscal, política fiscal/econômica, não aplicação da verba legalmente vinculada pelos diferentes setores de governo e a desigualdade de recursos disponíveis tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal. A exemplo, não se pode deixar de citar a Emenda Constitucional 95/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências, a qual congela os investimentos nas áreas sociais, incluindo a educação; isso pode inviabilizar a implementação de um novo FUNDEB, do PNE e do CAQi.

No que tange à política de financiamento da Educação Básica, no Município de Cascavel - PR, entre os anos de 2008 a 2019, considerando as matrículas da educação básica, observamos um acréscimo de 17,9% (dezessete vírgula noventa e por cento), sendo resultado das políticas de fundos, que têm como um dos objetivos universalizar a oferta da educação básica sob a reponsabilidade dos municípios. Destaca-se um aumento referente às matrículas da educação infantil (creche + pré-escola), no setor municipal, de 95,14% (noventa e cinco vírgula quatorze por cento), devido à ampliação do ensino de 9 anos e implementação de programas, como o Pró-infância. Em relação ao ensino fundamental anos iniciais, houve uma redução

no número de matrículas de - 6,64% (menos seis vírgula sessenta e quatro) que, segundo dados do Censo Escolar, representam a queda populacional, em geral, entre crianças e jovens, bem como de alunos que estão fora da escola por algum motivo e que deveriam estar inseridos nos sistemas de ensino. Por fim, constatou-se uma redução na Educação de Jovens e Adultos de - 48,03% (menos quarenta e oito vírgula zero três por cento), fato ocorrido devido aos cortes no orçamento, uma vez que tal modalidade de ensino não é tratada como um direito. Diante da perspectiva da qualidade da educação, considera-se que o financiamento da política educacional, no município de Cascavel - PR, no período compreendido entre 2008 a 2019, seguiu as proposições das políticas educacionais nacionais, sendo expressas, principalmente, nos Planos Municipais de Educação - PMEs, especialmente, nas metas de financiamento, ao incluir como estratégia a adesão e implementação do Custo Aluno Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento da educação municipal. Isso a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em formação e remuneração dos profissionais do magistério e profissionais da educação, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações, bem como de equipamentos necessários ao ensino; também, em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar, na vigência do PME - CVEL.

No que se refere ao cumprimento de políticas públicas, como as metas e estratégias, estabelecidas nos Planos Nacionais de Educação e nos Planos Municipais de Educação, com foco no financiamento da educação, compreende-se que, numa sociedade desigual, é pouco provável que um plano resolva os problemas estruturais da educação pública, principalmente, quando as práticas dos governos, mesmos os que se afirmavam democráticos e progressistas, tais como os governos Lula e Dilma, trataram como prioridade absoluta a garantia de manutenção da rentabilidade do capital, em especial, do capital financeiro, o que propicia continuidade à implementação do neoliberalismo.

No que tange à valorização dos profissionais da educação, no período de 2008 a 2019, observamos que o Município de Cascavel - PR vem aplicando os recursos vinculados das receitas orçamentárias de impostos à manutenção e desenvolvimento de ensino. Isso conforme legislação municipal, que considera o

mínimo de 80% (oitenta por cento) dos recursos, vinculados ao FUNDEB, para a remuneração salarial dos Profissionais do Magistério. No entanto, mesmo que o município esteja aplicando um percentual de gastos, com as despesas de pagamento dos profissionais do magistério, acima do mínimo de 60%, estabelecido na Lei Federal, não necessariamente, isso implica a valorização desses profissionais, tendo em vista que o Governo Municipal criou, a partir de 2015, com a aprovação da Reestruturação do Plano de Cargos, Carreiras Remuneração e Valorização dos Profissionais do Magistério, um abono salarial, concedido apenas aos professores e professores de educação infantil, que estão recebendo valor abaixo do estipulado pelo mínimo nacional. Tal situação não incide na carreira de todos os profissionais do magistério da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel/PR. Constatase que a evolução das despesas com pagamento dos profissionais do magistério é resultado do aumento de matrículas na Rede Pública Municipal de Ensino, principalmente, na educação infantil e contratação de novos docentes.

Finalizamos este trabalho com algumas observações. A primeira é que há uma disputa pela destinação dos recursos públicos entre os detentores do capital e a classe trabalhadora. Uma segunda é que as perspectivas neoliberais propiciaram a base teórica para a composição das políticas educacionais e do financiamento da educação básica no Brasil; conseqüentemente, isso se efetiva no município de Cascavel/PR, que se mostra subserviente aos anseios do capital mundializado. Por último, podemos concluir a necessidade de se elevar o volume total dos recursos públicos aplicados à educação brasileira, principalmente, o mínimo de recursos da União, se quisermos atingir a universalização da educação básica, melhorar a qualidade da educação e valorizar, efetivamente, os profissionais da educação.

## 5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. R. P. ***História da Instrução pública no Brasil (1500-1889)***. Brasília: INEP-EPUC, 1989.

ALVES, W. J. M. **Financiamento e políticas públicas para a Educação Profissional do Paraná (2003-2007)**. Dissertação de Mestrado, 2009, UFPR. Disponível em [www.nupe.ufpr.br/wilson.pdf](http://www.nupe.ufpr.br/wilson.pdf)

AMARAL, Nelson C. **Para Compreender o Financiamento da Educação Básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

ARAÚJO, Raimundo L. S. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2013. 416f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ARRETCHE, Marta. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia**. Revista Ciência e Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, vol.8, n.2, pp.331-345, 2003. <<https://www.scielo.br/pdf/csc/v8n2/a02v08n2.pdf>>. Disponível em: Acesso em: 30 mar. 2020.

BANCO MUNDIAL. 1997 Banco Internacional de Reconstrução e desenvolvimento **Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 1997**. Whashington, EUA, 1997.

BATISTA, Paulo N. **O Consenso de Washington**. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20washington.pdf>>.

BOSCHETTI, Ivanete. **Os custos da crise para a política social**. In: Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010. p. 64-85.

BÓSIDO, Queila F. F. **Financiamento da política pública educação profissional no Estado do Paraná (2003-2012)**. Cascavel, PR: UNIOESTE, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: SENADO, 1988.

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB n 9.394/96; 20 de dezembro de 1996.**

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional (EC) nº 14 de 12 setembro de 1996.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1998.** Regulamenta o Fundef. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundeb. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/fundeb>>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata art. 60 do ato das disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 20 jun. 2007c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/11494.htm)>. Acesso em: 19 de maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001. Plano Nacional de Educação e dá outras providências** – Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>

\_\_\_\_\_. Presidência da República (F.H. Cardoso). Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 10 de 03 de setembro de 2008**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria\\_coneb.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_coneb.pdf)> Acesso em: 20 jan. 2020.

BRAYAN, Newton Antonio Paciulli. **Concepções de Desenvolvimento, Estado e Política Educacional**. In: Estado, desenvolvimento, democracia e políticas sociais. Orgs. DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria. Cascavel - PR, EDUNIOESTE, 2006.

CARCANHOLO, Dias Marcelo. **A crise do capitalismo dependente brasileiro**. Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público. 1ª Edição. Fortaleza, p. 23-57, 2018.

CASCAVEL, Lei Orgânica Municipal, 1990. Disponível em: <<https://www.camaracascavel.pr.gov.br/images/download/leis-municipais/leiororganica.pdf>>

\_\_\_\_\_. LEI Nº 3886, de 16 de julho de 2004. Plano Municipal de Educação de Cascavel para o período de 2004-2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2004/388/3886/lei-ordinaria-n-3886-2004-dispoe-sobre-o-plano-municipal-de-educacao-de-cascavel-para-o-periodo-20042014>>.

\_\_\_\_\_. LEI 6.445, de 29 de dezembro de 2014. **Dispõe Sobre a Reestruturação e Gestão do Plano de Cargos, Carreiras, Remuneração e Valorização dos Profissionais do Magistério da Rede Pública Municipal de Ensino do Município de Cascavel**. Disponível em: <[http://www.cascavel.pr.gov.br/portal\\_servidor/legislacao.php?pag=2](http://www.cascavel.pr.gov.br/portal_servidor/legislacao.php?pag=2)>.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 6509 de 16 de julho de 2015. Dispõe Sobre o Reajuste no Vencimento dos Servidores Públicos Municipais do Poder Executivo de Cascavel, a Título De Revisão Geral Anual e dá Outras Providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/650/6509/lei-ordinaria-n-6509-2015-dispoe-sobre-o-reajuste-no-vencimento-dos-servidores-publicos-municipais-do-poder-executivo-de-cascavel-a-titulo-de-revisao-geral-anual-e-da-outras-providencias>>.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 6.496, de 24 de junho de 2015. Plano Municipal De Educação Do Município De Cascavel/PR para a Vigência 2015 - 2025 <[http://www.camaracascavel.pr.gov.br/images/stories/leis/files/6\\_496.pdf](http://www.camaracascavel.pr.gov.br/images/stories/leis/files/6_496.pdf)>.

CASCAVEL. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino - MDE 2008 a 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório Servidores SEMED – 2008 a 2019**. Departamento de gestão de Pessoas, 2019.

CAVALCANTI, Cacilda R. **Federalismo e financiamento da educação básica no Brasil**: a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. 1. Ed. - Curitiba: Appris, 2019.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb: a redenção da educação básica?** *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

DEITOS, Antonio R. **Políticas públicas e educação: aspectos teóricos-ideológicos e socioeconômicos**. Maringá, v.32, n.2, p. 209-218, 2010.

DEITOS, Antonio R. **Estado, Organismos internacionais e políticas sociais no Brasil**. Maringá: Eduem, p. 120-147, 2011.

DOURADO, Luiz Fernando. **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set.2010.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

FALCÃO, Mary S. M. **A descentralização do Financiamento da Educação no município de Morretes de 2007 a 2015**. Disponível em: <[https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26898\\_13434.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/26898_13434.pdf)>

FALEIROS, V. de P. **O que é política social**. 5ª Edição, São Paulo: Brasiliense, 1991.

FIORI, J. L. **Neoliberalismo e políticas públicas**. In: FIORI, J. L. Os moedeiros falsos. Petrópolis, Rio de Janeiro; Vozes, 1997.

GOUVEIA, Andréa B.; SOUZA, Ângelo Ricardo de. **A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças na concepção da política na transição Fundef e Fundeb. Em Aberto**. Brasília, v. 28, n.93, p.45 – 66, jan./jun. 2015.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo história e implicações**. São Paulo; Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2016.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução e notas de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editó, 1991. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/cristianeitorio/a-fora-normativa-da-constituio-konrad-hesse?ref=>>>. Acesso em 16 fev. 2020.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_(org.) **Estado e política sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 151-178.

DUTRA, M. de F. da C.; FREITAS de R. M. **Os Impactos da Emenda Constitucional 95 na Educação Pública**. Revista Semana Pedagógica, v.1, n.1 | 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistasemanapedagogica/>>

MASSON, G.; SOBSINSKI, J. S. **A Valorização dos Professores em Municípios do Paraná: Análise dos Planos De Carreira**. 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/44106/28136> >

MELCHIOR, José C. de A. **Mudanças do Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. - (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 57).

MONLEVADE, João A. **Educação pública no Brasil: Contos & De\$conto\$**. Ceilândia: Idea, 1997.

MONLEVADE, João A. **Construção da Complexidade do Financiamento da Educação Pública no Brasil**. Fineduca - Revista de financiamento da Educação, Porto Alegre, v2, n.4, 2012.

MOREIRA, Jani A. da S. **Políticas de financiamento e gestão da educação básica (1990-2010): os casos Brasil e Portugal**. Maringá, PR: Eduem, 2015.

NAGEL, Lizia H. **O Estado brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos, 80**. In: Estado e Políticas Sociais no Brasil. Cascavel: Edunioeste, 2001.

NETTO, José P. **Estado e políticas sociais: Brasil – Parana**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. O financiamento da educação. In: GOUVEIA Andrea B.; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 83-122.

OURIQUES, Nildo D. **Estado e políticas públicas na América Latina**. In: Estado e Políticas Sociais no Brasil. Cascavel: Edunioeste, 2001.

PETRAS, James. **Ensaio contra a ordem**. São Paulo: Scritta, 1997.

PINTO, José M. de R. **Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades**. Revista Retratos da escola. Brasília, v. 6, n. 10. p.155-172, Jan/jun 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

PINTO, José M. de R. **O financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social**. Campinas: Educ. Soc., 2018.

REIS, Fernando Luiz. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Rio de Janeiro, 2015.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília, DF: Liber Livro, 2010.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES:UAB, 2009.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia 1999**. Disponível em: <<http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/FMI.BMNov%C3%ADssimoDicion%C3%A1rio-de-Economia.pdf>> Acesso em: 22 de jan. 2020.

SANFELICE, José Luis. **Políticas Sociais: exertos**. In: Estado, desenvolvimento, democracia e políticas sociais. Orgs. DEITOS, Roberto Antônio; RODRIGUES, Rosa Maria. Cascavel - PR, EDUNIOESTE, 2006.

SENA, M. Paulo. **Fundeb Passado, presente e futuro do mecanismo central de financiamento da educação básica brasileira**. Cadernos de Educação, Brasília, n. 27, p. 115-136, jul./dez. 2014. Disponível em: <[www.cnte.org.br](http://www.cnte.org.br)>.

SOUZA, Neila Nunes de; SILVA, Mauricio Alves da; LUDWIG, Carlos Roberto. **Políticas públicas para a educação básica em análise: revista aos governos dos presidentes do Brasil – FHC e Lula**. Revista Humanidades e Inovação v.5, n. 3 , 2018.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. **PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?** Educação e Sociedade, Campinas, v.23, n. 80, p. 96-107, set, 2002, Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

VIDAL, Diana Gonçalves. **80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate**. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 39, n. 3, p. 577-588, jul./set. 2013, Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n3/aop1177.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

UCZAK, Lucia Hugo; BERBARDI, Liane Maria; ROSSI, Alexandre José. **O governo Temer e a asfixia dos processos de democratização da educação**. Educação

vol. 45 – jan/dez, 2020. Disponível em:  
<https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/33740>. Acesso em 20 jul 2020.

VIEIRA, Evaldo. Estado e políticas social na década 90. In: **Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, 2001.

XAVIER, Maria E. S. P.; DEITOS, Antônio R. **Estado e Política Educacional no Brasil**. In: Estado, Desenvolvimento & Políticas Sociais. Organização de Roberto Antonio Deitos, Rosa Maria Rodrigues. Cascavel: Edunioeste, 2006.

## 6. SITES VISITADOS

<<https://censo2010.ibge.gov.br>>

<<http://ideb.inep.gov.br>>

<<http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Cadernos-municipais>>

<https://www.ipea.gov.br/portal/>

<<http://portal.inep.gov.br>>

<<http://portal.mec.gov.br/fundeb>>

<<https://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao>>

<<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>>

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lei-kandir>>

<<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-<funciona-o-fundeb>>

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>

<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>

<<https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>>

<<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/93436/lei-11738-08>>

<<http://portal.mec.gov.br/acessibilidade-sp-940674614/455-governo-1745665505/ogaos-<vinculados-627285149/20519-fnde-fundo-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao>>

<<http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/FMI.BMNov%C3%ADssimo-Dicion%C3%A1rio-de-Economia.pdf>>

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>

<<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-regime-constitucional-do-direito-a-educacao-basica/>>

<<http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n3/aop1177.pdf>>

<[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302002008000007&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000007&lng=pt&tlng=pt)>

<<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-11-de-dezembro-de-2019-232942143>> . Acesso em: 20 de jun. 2020.

<[https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/YANAGUITA\\_A\\_I\\_DO\\_2013.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/YANAGUITA_A_I_DO_2013.pdf)>

<[https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17017/17017\\_3.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/17017/17017_3.PDF)>

< <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistasemanapedagogica/> >