



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
NÍVEL: MESTRADO/ PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E ESTADO

ÉRICA TEIXEIRA DA SILVA

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE
ENSINO DE CASCAVEL PARANÁ (2013 A 2021)**

CASCAVEL (PR)
2023



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
NÍVEL: MESTRADO/ PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E ESTADO**

ÉRICA TEIXEIRA DA SILVA

**A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE
ENSINO DE CASCAVEL PARANÁ (2013 A 2021)**

Dissertação ou Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, área de concentração: 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 Mestre(a) em Educação.

Orientador(a): Luiz Fernando Reis

**CASCAVEL (PR)
2023**

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

Teixeira da Silva, Érica

A política de financiamento da rede pública municipal de ensino de Cascavel Paraná (2013 a 2021) / Érica Teixeira da Silva; orientador Luiz Fernando Reis. -- Cascavel, 2023.
346 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Campus de Cascavel) -- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2023.

1. Financiamento da educação básica. 2. Fundo Público. 3. Política de fundos. I. Reis, Luiz Fernando , orient. II. Título.



ÉRICA TEIXEIRA DA SILVA

A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE CASCAVEL/PR (2013 A 2021)

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 Educação, linha de pesquisa Educação, políticas sociais e estado, APROVADO(A) pela seguinte banca examinadora:

A handwritten signature in blue ink that reads 'Luiz Fernando Reis'.

Orientador(a) - Luiz Fernando Reis

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

A handwritten signature in blue ink that reads 'João Batista Zanardini'.

João Batista Zanardini

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

A handwritten signature in blue ink that reads 'Mary Sylvia Miguel Falcão'.

Mary Sylvia Miguel Falcão

Universidade Estadual do Paraná - Paranaguá (UNESPAR)

Cascavel, 23 de outubro de 2023

DEDICATÓRIA

Ao meu pai Vanderval José Teixeira (*In memoriam*). Pai, você deixou saudades demais... demais.

AGRADECIMENTOS

Muito se ouve na pós-graduação que o processo é solitário, concordo em parte com essa afirmação. Realmente, a sistematização das abstrações do objeto de pesquisa pelo pesquisador requer isolamento, porém, mesmo nesse isolamento o processo de produção do conhecimento é sempre uma ação coletiva, visto que envolve o conhecimento já produzido por outros sujeitos, individuais e/ou coletivos, no processo histórico, assim como os sujeitos que direta ou indiretamente de alguma forma contribuíram com o processo presente.

Assim, quero expressar a minha gratidão às pessoas que contribuíram e fizeram parte de alguma forma do meu trajeto para chegar ao Mestrado e da escrita desta dissertação.

Aos meus pais que face às suas compreensões de mundo e condições materiais me possibilitaram as condições iniciais para o acesso ao conhecimento.

Ao Sidiney, meu companheiro de jornada, pelo incentivo para me lançar nesse processo. “Você já devia estar no Mestrado”. E depois de me lançar... obrigada pelo apoio, por ouvir e contribuir com as minhas abstrações em diversas manhãs de sábado e/ou domingo, pelos inúmeros abraços de apoio... “Calma, logo termina”, por compreender a minha ausência mesmo estando em outro cômodo da casa. Sidy, você é meu ponto de leveza.

Ao professor Luiz Fernando Reis, meu orientador, por escolher o meu projeto de pesquisa. O professor Luiz não estava na minha lista de opções de orientador, pois se credenciou no processo de seleção no PPGE em 2020. Grata pela possibilidade de ingressar ao programa e fazer parte do meu processo de formação enquanto pesquisadora. Obrigada pelo compromisso, a ética, as dezenas de tabelas, à reversibilidade da escrita... ah, essa não foi fácil, a humanidade... obrigada por fazer parte da jornada.

Aos professores e colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social (GEPPE).

Aos professores e colegas do PPGE- Mestrado em Educação, turma 2021/2022, pelas contribuições e discussões.

Às companheiras, do “Sobrevivendo ao Mestrado”, Alessandra Chiaretti, Amanda Fernandes, Débora Felipe e Fernanda Hubner pelo apoio, incentivo, escuta abstrações, artigos, livros, cafés,... obrigada por compartilharmos a caminhada.

À Claudia Pagnoncelli pelo incentivo. “Vá para a Universidade, menina”. “Tem que fazer um Mestrado”.

À Leonete Vecchia pelo incentivo e o tempo dedicado para ler, questionar e sugerir no processo de escrita do projeto para concorrer à seleção do programa e da escrita da dissertação.

À Jaqueline Miliavaca pela escuta matinal cotidiana e acolhedora.

À Nereide Miguel pelo cuidado nos períodos de troca de escala de trabalho para sair para as aulas.

À Gabriela Viana pelas várias mensagens... “Tudo bem?”, “Como você está?”, “Vamos tomar uma cerveja?”.

À Talita Mara Silva pela logística de livros.

Aos sujeitos que constituíram/constituem o Centro Paulo Freire e que me possibilitam uma cotidiana e intensa construção enquanto professora e ser humano.

À professora Mary Sylvia Miguel Falcão e ao professor João Batista Zanardini, membros da banca, pelo aceite e o tempo dedicado à leitura e contribuições à dissertação.

Obrigada!

Quem dá corda no mundo? Faz o globo girar?
 Lubrifica a engrenagem, pra isso aqui funcionar?
 Gente desconhecida, Josés, Marias
 Celebidades do dia a dia
 Pessoas reais, normais, de um Brasil
 Que o teu cabral ainda não descobriu
 São faces, sem faces, mas que tão de pé
 Até o meio dia só com um pão e um café
 Trampando no posto sem nunca ter um carro
 Construindo as casa e pagando aluguel
 Asfaltando rua e morando no barro
 Existindo além dos números do excel
 Na humilde, bem simples, sem seguidor, sem fã
 Salvando o mundo um pouco a cada manhã
 É a vida acontece na fila do pão ou do ônibus
 E os personagens principais são anônimos
 Somos um zilhão de estrelas impossíveis de contar
 Cada história tem seu brilho e ninguém pode apagar
 Onde quer que esteja fica acesa em cada olhar
 Porque uns tem que brilhar e outros tem que polir?
 Porque uns tem que tramar e outros só refletir?
 Com quantos pobres se faz o horário nobre?
 E um rico aqui é feito de quantos pobres?
 Quantas histórias que você conhecia
 Daria um filme e até uma biografia
 Mas gente sem fama a mídia não cultua
 Num vira estátua, nem nome de praça ou de rua
 É esse povo que aguenta, sustenta isso aqui
 Vértebra por vértebra sem deixar cair
 Fazem da coragem espinha dorsal
 Eles são a real coluna social
 Somos um zilhão de estrelas impossíveis de contar
 Cada história tem seu brilho e ninguém pode apagar
 Onde quer que esteja fica acesa em cada olhar
 Ana Clara
 Boaventura
 Margarida
 Jeosafá
 Bernadete
 André Luiz
 Marcelino
 Malena
 Nem todas as pessoas são estrelas
 Mas todos tem seu próprio brilho
 O carbono pode virar carvão e até diamante
 Mas a vida, independente de onde venha
 A vida é sempre brilhante!

Anônimos, Inquérito, 2018.

DA SILVA, Érica Teixeira. **A Política de Financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel, Paraná, (2013 a 2021). 2023.** 346f. Dissertação (Mestrado/Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de concentração: Educação, Linha de Pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, Cascavel, 2023.

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de pesquisa o financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel, Paraná (PR) no período de 2013 a 2021. O objetivo do estudo foi investigar e compreender a política de financiamento da educação básica do Estado brasileiro e, em específico, como tal política tem se efetivado no financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021. Os recursos destinados ao financiamento das redes públicas municipais de ensino provêm da arrecadação de recursos pelo próprio município e das Transferências Constitucionais e Legais da União e do estado do qual o município faz parte. A questão central que orientou a investigação da temática foi a seguinte: qual foi o ente federado (União, estado do Paraná ou município) que mais contribuiu para o financiamento da Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021? A hipótese central que orientou este trabalho é que o município de Cascavel (PR), dentre os demais entes federados, foi o ente que contribuiu, por meio de seus próprios recursos, com os maiores esforços orçamentário para o financiamento da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021. Para atingir o objetivo proposto realizamos uma pesquisa quanti-qualitativa. No processo de investigação tomamos como ponto de partida os Balanços Orçamentários: Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, os Demonstrativos da Execução das Despesas por Função/Subfunção, os Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o banco de dados do Censo Escolar, os relatórios das instituições conveniadas com a Administração Pública Municipal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do período de 2013 a 2021, os Protocolos: nº 61.150/2021, Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (Seplag), nº 47.616/-2021 e nº 46.308/2022, Secretária Municipal de Educação (Semed). Como base teórica para análise nos propomos a partir do Método Dialético e da abordagem histórica, abstrair as múltiplas determinações para apreensão do movimento histórico do objeto investigado. Constatou-se, que, no período de 2013 a 2018 o estado do Paraná, em termos proporcionais e financeiros, foi o ente federado que mais contribuiu com recursos para o financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR). Contudo, a partir de 2019, em termos financeiros e percentuais, o município de Cascavel (PR) passou a ser o principal, ente federado, responsável pela provisão dos recursos para o financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento de ensino Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR).

Palavras- chave: Financiamento da educação básica; fundo público; política de fundos.

DA SILVA, Érica Teixeira. **The Financing Policy of the Municipal Public Education Network of Cascavel Paraná (PR), 2013 to 2021.** 346f. Dissertation (Master's/Doctorate in Education). Postgraduate Program in Education. Area of focus: Education, Line of Research: Education, Social Policies and State, University of Western Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2023.

ABSTRACT

This dissertation has as its research topic the financing of the Municipal Public Education Network of Cascavel, Paraná (PR) from 2013 to 2021. The study aimed to investigate and understand the Brazilian State basic education funding policy and, specifically, how this policy has been implemented in funding the Municipal Public Education Network of Cascavel (PR) from 2013 to 2021. The resources designated for financing municipal public education networks come from the municipality's fundraising and from Constitutional and Legal Transfers from the Union and of the state of which the city is a part. The central matter that steered the investigation of the issue was the following: Which federal entity (the Union, the state of Paraná, or the municipality) contributed the most to funding the Cascavel (PR) municipal public school network between 2013 and 2021? The central hypothesis guiding this work is that the city of Cascavel (PR), among all other federated entities, was the one that contributed, through its own resources, with the greatest budgetary efforts to finance basic education in the Municipal Public School Network of Cascavel (PR) from 2013 to 2021. To achieve the proposed goal we carried out a quantitative and qualitative study. In the research process, we took Budgetary Balances as a starting point: Fiscal and Social Security Budgets, Statements of the Execution of Expenditure by Function/Subfunction, Statements of Income and Expenditure on Maintenance and Development of Education (MDE), the School Census database, the reports of the institutions in agreement with the Municipal Public Administration of the National Fund for the Development of Education (FNDE) from 2013 to 2021, Protocols: nº 61.150/2021, Municipal Planning and Management Secretariat (Seplag), nº 47.616/2021 and nº 46.308/2022, Municipal Education Secretariat (Semed). As a theoretical basis for analysis we propose, based on the Dialectical Method and the historical approach, to not consider the multiple determinations in order to grasp the historical movement of the matter under investigation. It was concluded that from 2013 to 2018, the state of Paraná, in proportional and financial terms, was the federal entity that contributed the most resources to funding the Cascavel (PR) Municipal Public Education Network. However, from 2019 onwards, in financial and percentage terms, the municipality of Cascavel (PR) became the main federal entity responsible for providing resources to fund the maintenance and development of the Cascavel (PR) Municipal Public Education Network.

Keywords: Financing the Municipal Public Education; Public Fund; Funds Policy;

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico	Título	Pág.
Gráfico 1	Estrutura da Carga Tributária Bruta – Governo Geral – 2013/2021. Dados em % PIB	44
Gráfico 2	Valor Aluno Ano Mínimo Nacional e Piso Salarial Profissional Nacional, 2009-2019 (valores corrigidos em R\$ de dez. 2019 – IPCA/IBGE)	122
Gráfico 3	Total de recursos e complementação da União (COUN) no Fundef (2006), Fundeb (2007-2020) e Novo Fundeb (2021) – em bilhões de reais	124
Gráfico 4	IDEB projetado e observado, Rede Pública Municipal de Ensino, Cascavel (PR)	189
Gráfico 5	Infraestrutura da Rede Pública Municipal de Ensino, Cascavel (PR), no ano de 2021	190

LISTA DE QUADROS

Quadro	Título	Pág.
Quadro 1	Repartição de receitas tributárias	61
Quadro 2	Impostos e percentuais vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	71
Quadro 3	Constituições e vinculações de receitas para a educação	72
Quadro 4	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), aspectos legais	83
Quadro 5	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb 1) - aspectos legais	109
Quadro 6	Evolução dos fatores de ponderação do Fundeb 1, 2007 a 2020	118
Quadro 7	Câmara dos Deputados: sugestões Parlamentares à PEC nº 15/2015	140
Quadro 8	Sugestões à minuta de substitutivo da PEC nº15/2015	142
Quadro 9	Substitutivo à proposta da PEC nº 15-A/2015	153
Quadro 10	Emendas aprovadas pela Comissão de Educação e em Plenária ao PL nº 4.372	166
Quadro 11	Emenda Constitucional nº 108/2020 e Lei Ordinária nº 14.113/2020	168
Quadro 12	Emendas aprovadas e rejeitadas pela Comissão de Educação ao PL nº 4.372	172
Quadro 13	Síntese comparativa Fundef, Fundeb 1 e Fundeb 2	177
Quadro 14	Atualização das estimativas VAAF-MIN	260
Quadro 15	Atualização das estimativas do VAAT- MIN	265
Quadro 16	Critério Educação: 10% da cota parte do ICMS- Indicadores e critérios, Estado do Paraná	268

LISTA DE TABELAS

Tabela	Título	Pág.
Tabela 1	Carga Tributária Bruta por esfera de governo e espécie tributária, Brasil, 2021. Dados em: R\$ Milhões, Valores correntes; Pontos percentuais	45
Tabela 2	Valor per capita aluno/ ano – Fundef (1997- 2006)	87
Tabela 3	Valor Aluno/ano Mínimo Nacional do Ensino Fundamental urbano séries iniciais, período de 2006 a 2020, em valores nominais	116
Tabela 4	Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal: Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e escolas municipais, no período de 2013 a 2021	192
Tabela 5	Estabelecimentos da Educação Básica, por Etapa de Ensino, segundo a localização (Região Geográfica, Unidade da Federação e Município de Cascavel (PR)), 2013 e 2021	194
Tabela 6	Matrículas por etapas e modalidade de ensino, da Rede Pública Municipal de Ensino (RPME) Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021	195
Tabela 7	Matrículas da Educação Básica, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR), 2013 e 2021	197
Tabela 8	Matrículas da Educação Infantil: Creche, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR), 2013 e 2021	199
Tabela 9	Matrículas da Educação Infantil: Pré- Escola, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR), 2013 e 2021	200
Tabela 10	Matrículas da Educação Infantil (Creche e Pré- Escola), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR): 2013 e 2021	201

Tabela 11	Matrículas do Ensino Fundamental: Anos Iniciais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR): 2013 e 2021	205
Tabela 12	Matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR): 2013 a 2021	206
Tabela 13	Matrículas via parcerias, etapa Educação Infantil: Creche e Pré-Escola e Modalidade de Educação Especial, Cascavel (PR), 2013 a 2021	209
Tabela 14	Servidores da Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), 2013-2021	213
Tabela 15	Servidores dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs)- Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), 2013 a 2021	214
Tabela 16	Servidores e cargos das Escolas Municipais- Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), 2013 a 2021	217
Tabela 17	Receitas do município de Cascavel, inclusive receitas intra-orçamentárias, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA)	227
Tabela 18	Receitas Correntes discriminadas, inclusive intra-orçamentárias, do município de Cascavel (PR) no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA)	229
Tabela 19	Receitas de Capital discriminadas, inclusive intra-orçamentárias, do município de Cascavel (PR) no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA)	232
Tabela 20	Despesas do município de Cascavel (PR), de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA)	237

Tabela 21	Despesas Correntes do município de Cascavel (PR), discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA)	239
Tabela 22	Despesas de Capital do município de Cascavel (PR), discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	241
Tabela 23	Dívida Consolidada discriminada do município de Cascavel (PR), de 31 de dezembro/2012 a 31 de dezembro/2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	242
Tabela 24	Receitas e despesas, excluídas as operações de crédito, do município de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA)	244
Tabela 25	Receita bruta de impostos (incluindo Transferências Legais e Constitucionais), despesas liquidadas com MDE e o percentual da receita bruta aplicada na educação, no município de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	247
Tabela 26	Receitas de impostos discriminados (União e Município) que incidirá o percentual mínimo de vinculação destinado à MDE, município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021, e composição das despesas em termos percentuais (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	249
Tabela 27	Transferências Constitucionais e Legais discriminadas (União e Estado do Paraná) na qual incide o percentual mínimo destinado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021, e composição das despesas em termos percentuais (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	251
Tabela 28	Receita bruta (Impostos e Transferências Legais e Constitucionais) discriminada destinada ao financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino- MDE, município de Cascavel (PR), 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	253

Tabela 29	Total da Receita Bruta de Impostos, de acordo com a competência de arrecadação (União, estado do Paraná e Município), destinada ao financiamento das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino- MDE, município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021 (inclui as transferências da União e do estado do Paraná) (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	255
Tabela 30	Receitas destinadas e recebidas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação– Fundeb 1 e 2, município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	258
Tabela 31	Complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb 1 e 2, município de Cascavel (PR): período 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA)	262
Tabela 32	Receitas da Contribuição Social do Salário- Educação para o financiamento adicional das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	271
Tabela 33	Receitas adicionais para o financiamento do ensino no município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021, e composição das despesas em termos percentuais (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	273
Tabela 34	Despesas liquidadas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino- MDE discriminadas (Educação Infantil e Ensino Fundamental), município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021, e composição das despesas em termos percentuais. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	276
Tabela 35	Despesas liquidadas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (2013 a 2020) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (2021) e composição das despesas em termos percentuais (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	278

Tabela 36	Despesas liquidadas com remuneração dos profissionais do magistério/educação para fins de limite mínimo da receita do Fundeb 1 e 2, no período de 2013-2021, Cascavel (PR) (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	280
Tabela 37	Despesas liquidadas do município de Cascavel (PR) com a função educação, no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	284
Tabela 38	Despesas com a função educação e a relação PIB municipal e PIB do país Cascavel (PR), 2013 a 2020 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA)	286

LISTA DE FIGURAS

Figura	Título	Pág.
Figura 1	Localização do município de Cascavel no Paraná e no Brasil	186

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

AA	Agente de Apoio
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania
Ceebja	Centro Municipal de Educação Básica para Jovens e Adultos Paulo Freire
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CIFEBQ	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
CME	Conselho Municipal de Educação
CMO	Comissão Mista Orçamentária
CNDE/Campanha	Campanha Nacional pelo Direito à Educação Campanha
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Confaz	Conselho Nacional de Política Fazendária
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
Contee	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
Copel	Companhia Paranaense de Energia
COUN	Complementação da União
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação da Receita da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Exposição de Motivos
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
FCCs	Filantrópicas Comunitárias e Confessionais
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal

FGV	Fundação Getulio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Impostos sobre circulação de mercadorias e serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto de Exportação
II	Impostos sobre a Importação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
Ipardes	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPM	Índice de Participação dos Municípios
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade De Motores Automotores
IQEP	Índice de Qualidade da Educação Paranaense
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação

MF	Ministério da Fazenda
Mieib	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MP	Ministério Público
NT	Nota Técnica
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PDRAE	Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEI	Professor de Educação Infantil
PL	Partido Liberal
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
RIGs	Relações Intergovernamentais
RCL	Receita Corrente Líquida
RPME	Rede Pública Municipal de Ensino
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Seed	Secretaria de Estado da Educação
Semed	Secretária Municipal de Educação
Sena	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
Seplag	Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
Sesc	Serviço Social do Comércio Sesc
Sescoop	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria Sesi
SEST	Serviço Social de Transporte

Sinaeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TC	Tribunais de Contas
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCMD	Imposto de transmissão causa mortis e doação
TCU	Tribunal de Contas da União
TPE	Todos Pela Educação
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unicef	Fundo de Emergência Internacional para Crianças das Nações Unidas
USP	Universidade de São Paulo
VAA	Valor Aluno-Ano
VAAE	Valor Aluno Ano Equidade
VAAF	Valor anual por aluno
VAAR	Valor Aluno Ano Resultado
VAAT	Valor Aluno Anual Total

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	24
CAPÍTULO 1: ESTADO, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL	30
1.1 ESTADO, FUNDO PÚBLICO, ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL: CONSIDERAÇÕES	30
CAPÍTULO 2: O ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA A PARTIR DE 1988	48
2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FEDERALISMO.....	51
2.2 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	70
2.2.1 A vinculação de receitas de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).....	70
2.2.2 As transferências constitucionais e legais destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).....	74
2.2.3 O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério (Fundef).....	77
2.2.4 O fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb 1).....	95
2.2.5 O fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb 2).....	127
2.2.6 A contribuição social do salário educação.....	179
3 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL (PR)	181
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL (PR).....	185
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL (PR): O NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO, DE MATRÍCULAS E DE SERVIDORES.....	191
3.2.1 Os estabelecimentos de ensino da educação básica da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021.....	192
3.2.2 As matrículas da educação básica da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021.....	195
3.2.3 Os servidores da educação básica da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021.....	212
3.3- FLUXO DE RECURSOS (RECEITAS E DESPESAS) DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL (PR): 2013 A 2021.....	224
3.3.1- Análise das receitas orçamentárias do município de Cascavel (PR): 2013 a 2021.....	226
3.3.2- Análise das despesas orçamentárias do município de Cascavel (PR): 2013 a 2021.....	236
3.4 FLUXO DE RECURSOS (RECEITAS E DESPESAS) DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE CASCAVEL (PR): 2013 A 2021.....	245
3.4.1 A primeira vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: as receitas de impostos destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021.....	246

3.4.2 Receitas dos fundos de natureza contábil: fundeb 1 e fundeb 2 destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (mde) da educação básica da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021.....	258
3.4.3 A segunda vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: as receitas da contribuição social do salário educação da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021.....	270
3.4.4 As receitas adicionais destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021.....	272
3.4.5 As despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021.....	275
3.4.6 As despesas do município de Cascavel (PR) com a função educação: 2013 a 2021.....	283
3.4.7 A terceira vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: a relação PIB do município e as despesas com a função educação da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2020...	285
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	288
6 REFERÊNCIAS.....	296
7 APÊNDICE.....	328

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto de pesquisa a Política de Financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino (RPME) de Cascavel (PR) no período de 2013 a 2021. Os elementos que motivaram a pesquisa perpassam pela minha atuação no cargo de professora da educação básica da RPME de Cascavel (PR), o qual me possibilitou atuar em dois mandatos na função de gestora escolar do Centro Municipal de Educação Básica para Jovens e Adultos - Paulo Freire, Ensino Fundamental, Fase I (CMEBJA Paulo Freire).

A função me permitiu, cotidianamente, trabalhar com o fluxo de receitas e despesas da unidade de ensino, assim como também me oportunizou ser eleita e ocupar a função de conselheira titular na representação dos gestores da RPME, no Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS/Fundeb), órgão colegiado que tem como atribuição o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, no período 2017 a 2019.

No ano de 2021, primeiro ano de implementação do Fundeb 2¹, retornei a compor o CACCS/Fundeb², eleita para a função de conselheira titular na representação dos professores da educação básica pública. Minha participação efetiva no CACCS/Fundeb, nesse período, permitiu-me uma imersão cotidiana no acompanhamento de forma mais sistemática do fluxo de recursos que fomenta a política de financiamento RPME de Cascavel (PR), objeto de pesquisa desta dissertação.

Segundo Evangelista e Shiroma (2019, p.8), “nada se torna intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática, se não tiver inquietado o pesquisador por alguma razão em meio a tantas opções”. Ocupar esses espaços me desafiou a buscar uma compreensão

¹ Nascimento (2021), denomina o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação promulgado pela EC nº 53/2006 de Fundeb 1. Considerando que a EC nº 108/2020 promulgou um novo fundo, com a mesma nomenclatura e, por isso, o Fundeb instituído pela EC nº 108/2020, vem sendo denominado de Novo Fundeb, Fundeb Permanente e/ou Fundeb transitório por estudiosos da temática. Nesta dissertação optamos em utilizar Fundeb 1, para o fundo estabelecido pela EC nº 53/2006 e, Fundeb 2 para o fundo estabelecido pela EC nº 108/2008, como forma de distinção.

² Considerando a Lei nº 14.113/2020, Art. 34, § 9º: “O mandato dos membros dos conselhos do Fundeb será de 4 (quatro) anos, vedada a recondução para o próximo mandato, e iniciar-se-á em 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do respectivo titular do Poder Executivo”. O mandato do CACCS/Fundeb de 01 janeiro de 2021 a 31 dezembro de 2022, foi considerado mandato tampão, visto as novas legislações.

mais rigorosa a respeito da estrutura e da dinâmica do orçamento público, “expressão mais visível do fundo público” (Salvador, 2014, p.16) e da política de financiamento da educação básica pública, visto que, no meu entendimento, o processo de elaboração, tramitação, aprovação e implementação das políticas públicas se constituem em espaços de disputas, tensões, avanços, limites e retrocessos.

Outro elemento que impulsionou o trabalho de pesquisa é a percepção da carência de pesquisadores que se dediquem à área do financiamento da educação, visto a complexidade de tal tarefa e a dificuldade dos profissionais de educação em manejar, por exemplo, conhecimentos e procedimentos das áreas da economia, da matemática e da estatística.

Sob o ponto de vista de Amaral:

Estudar como se realiza o financiamento da educação brasileira foi sempre considerado um ato árduo que demandaria conhecimentos especializados que se relacionam à economia e às ciências exatas, como a matemática e a estatística, pois quando falamos em financiamento, logo nos vem à mente números, tabelas, gráficos e fórmulas. É verdade que o estudo desse tema demanda um certo esforço nessa vertente, por outro lado, cada vez mais, a discussão sobre políticas públicas implantadas no País, bem como as novas políticas e ações a serem implementadas necessitam se sustentar em uma base sólida de como será possível financiar essas ações (Amaral, 2012.p. 13).

Nessa mesma perspectiva Monlevade (2014), defende:

[..] a necessidade de todos os atores da educação pública, inclusive os legisladores e burocratas do Planejamento e Fazenda, dominarem o percurso histórico do financiamento das políticas públicas de sorte a tornar suficientes e seguras as fontes de verbas necessárias para atender, com qualidade crescente, as demandas por escolarização universal das crianças, adolescentes, jovens e adultos brasileiros [...] (Monlevade, 2014, p.19).

Compreender as mediações e as determinações que condicionam o financiamento da educação básica, na minha apreensão, complexas, exige a compreensão acerca da política social, particularmente, da política de financiamento da educação básica como espaço complexo de disputas e tensões entre classes e/ou frações de classes, na perspectiva da garantia do direito à educação como direito fundamental e social inalienável e/ou de sua subordinação aos interesses da acumulação do capital.

Tendo como base tais premissas, assim como os recursos destinados ao financiamento da educação básica pública provêm da arrecadação de recursos dos próprios municípios e das transferências constitucionais e legais da União e dos estados, a questão que guiou a investigação deste estudo foi: qual foi o ente federado (União, estado do Paraná ou município) que mais contribuiu para o financiamento da Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021?

A análise que buscamos desenvolver partiu da hipótese, que o município de Cascavel (PR), dentre os demais entes federados, foi o ente que contribuiu, por meio de seus próprios recursos, com os maiores esforços orçamentários, para o financiamento da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021, é verdadeira a partir de 2019.

O objetivo geral da pesquisa, vinculado à questão central, foi compreender a estrutura e a dinâmica da política de financiamento da educação básica do Estado brasileiro e, em específico, como tal estrutura e dinâmica efetivaram-se na política de financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021. Para atingir o objetivo geral, os objetivos específicos dividiram-se em três:

- 1) Compreender o papel do fundo público no financiamento da política social;
- 2) Historicizar e compreender a política de financiamento do Estado brasileiro para educação básica pública a partir da Constituição Federal 1988;
- 3) Coletar, categorizar e analisar o número de estabelecimentos de ensino, matrículas, servidores docentes e não docentes, o fluxo de receitas e despesas orçamentárias do município de Cascavel (PR) e os recursos destinados a fim a política de financiamento da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino, no período de 2013 a 2021.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 106), Método e métodos são elementos distintos no processo de investigação do objeto de pesquisa, sendo que o “Método se caracteriza por uma abordagem mais ampla, em nível abstração mais elevado, dos fenômenos da natureza e da sociedade”, enquanto os métodos de procedimentos “seriam etapas mais concretas da investigação, com a finalidade mais restrita de em termos de explicação geral dos fenômenos e menos abstratas. Dir-se-ia até serem técnicas que, pelo uso mais abrangente, se erigiram em métodos”.

Para cumprir com os objetivos nos propomos a construir o percurso da pesquisa, a partir do Método Dialético, buscando abstrair as determinações por meio das leis que orientaram o caminho: as relações recíprocas (“tudo se relaciona”), às mudanças (“tudo se transforma”), a mudança qualitativa (“passagem da quantidade à qualidade”) e a contradição (“interpenetração dos contrários”) do objeto de pesquisa proposto.

Buscamos também na abordagem histórica, elementos implícitos ao Método Dialético, no processo de investigação dos fenômenos, bem como na construção do conhecimento.

Em relação a abordagem histórica Evangelista e Shiroma:

Admitir que o ser humano é determinado historicamente não corresponde a um aprisionamento em camisa de força ou a uma determinação mecânica de sua existência. Não nascemos pré-determinados, nem enclausurados em um pensamento dado, mas no âmbito de determinações sociais e históricas, às quais, pelo desenvolvimento de nosso pensamento sobre a materialidade, somos capazes de pôr inquirições. Podemos não apenas compreender e explicar as determinações de nosso nascimento histórico, como ultrapassá-las, superá-las, transformá-las. Ser histórico não é ser deterministicamente constituído, programado, mas existir no interior de determinações imanentes ao processo histórico no âmbito do qual nascemos (Evangelista; Shiroma, 2019, p. 5).

E nesse processo o objetivo do pesquisador é superar as constatações dos fatos, a aparência do fenômeno, o ponto de partida do conhecimento, e avançar no processo de apreensão do sentido e significação do objeto investigado. Logo, de acordo com Netto (2011):

[...]o papel do sujeito [o pesquisador] é essencialmente *ativo*: precisamente para apreender não a aparência ou a forma dada ao objeto, mas a sua essência, a sua estrutura e a sua dinâmica (mais exatamente: para apreendê-lo como um processo), o sujeito deve ser capaz de mobilizar um máximo de conhecimentos, criticá-los, revisá-los e deve ser dotado de criatividade e imaginação (Netto, 2011, p. 25).

Para a construção do processo de pesquisa, os instrumentos e as técnicas, para “apoderar-se da matéria” (Netto, 2011) são os mais diversos, perpassando da análise documental, da observação, da coleta de dados, da quantificação entre outros.

Em nosso processo de pesquisa partimos de uma abordagem quantitativa articulada a uma abordagem qualitativa, compreendendo que ambas nos permitirá

aprofundar a compreensão de nosso objeto de pesquisa [...] “quantidade e qualidade são intrínsecas a todos os objetos e fenômenos e também inter-relacionadas” Salvador (2010, p. 48).

No processo de investigação tomamos como ponto de partida, o empírico, os Balanços Orçamentários: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, os Demonstrativos da Execução das Despesas por Função/Subfunção, os Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), documentos publicizados no Portal da Transparência do município, o banco de dados do Censo Escolar, os relatórios das instituições conveniadas com a Administração Pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do período de 2013 a 2021, os Protocolos: nº 61.150/2021, Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (Seplag), nº 47.616/2021 e nº 46.308/2022, Secretária Municipal de Educação (Semed).

Com a finalidade de fundamentar a análise dos dados elencados, anteriormente, buscamos referenciais, principalmente, nos estudos de: Behring (2010; 2021), Brettas (2012; 2020), Bottomore (1988), (Catani, 2011), Carcanholo (2018), Chesnais (2005), Engels ([1884], 2012), Filho (2016), Mészáros (2003), Salvador (2010; 2012; 2014), Silva (2004), Sweezy (2004), Reis (2015), Sandroni (1999), Abrucio (2010), Abrucio e Franzese (2004), Afonso (2016), Alves e Sousa (2022), Alves (2020), Amaral *et al.* (2021), Araújo (2021), Arelaro (2007), Arelaro e Gil (2020), Arretche (2004; 2012), Barbosa *et al.* (2022), Bueno e Pergher (2017), Camargo (2020), Cara e Nascimento (2020) Castro (2011), Cavalcanti (2016), Carvalho (2012), Castioni *et al.*(2021), Cury (2010), Cruz (2011), CNDE (2019; 2020), Davies (2008; 2012; 2021; 2022), Davies e Alcântara (2020), Dourado (2013), Farenzena (2017; 2020; 2022), Ferreira (2021), FINEDUCA (2020), Galvini (2020), Gouveia *et al.*(2011), Gluz (2021), Jacomini *et al.*, 2020, Martins (2011), Melchior (1997), Menezes (2008), Monlevade (2012), Oliveira e Sousa (2010), Pinto (2000; 2002; 2007; 2010; 2012), Pinto e Correia (2020), Rezende (1995; 2010), Rezende e Correa (2020), Rocha (1997), Sena (2008; 2011), Rosemberg (2010), Rossinholi (2010), Saviani (2016) Souza (2005; 2008; 2020), Sousa (2008), Sonobe, Pinto e Ribeiro (2018), Teixeira (2019), TPE (2020) e Verhine e Magalhães (2003).

Para responder aos objetivos propostos, a dissertação está organizada, em seção introdutória, três capítulos e considerações finais, sendo o primeiro capítulo intitulado: “[Estado, Fundo Público e Política Social](#)”, que tem por objetivo apresentar

considerações a acerca das concepções de Estado, fundo público, orçamento público e política social, que orientaram a análise do objeto de pesquisa.

O segundo capítulo, "[O Estado brasileiro e a Política de Financiamento da Educação Básica Pública a partir de 1988](#)", está estruturado em duas seções e seis subseções, com o objetivo de historicizar a política de financiamento do Estado brasileiro para educação básica pública, na sua estrutura formal/legal, a partir da Constituição Federal de 1988 e suas transformações, na busca de compreender os nexos de tal estrutura com o orçamento público do município de Cascavel (PR) e a política de financiamento da educação básica da RPME implementada no período de 2013 a 2021.

O terceiro capítulo, "[A Política de financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino do Município de Cascavel \(PR\)](#)", está estruturado em cinco seções e onze subseções, com o objetivo de apresentar a RPME de Cascavel (PR) a partir de elementos como: número de estabelecimentos de ensino, de matrículas e de servidores, no período de 2013 a 2021, analisar o fluxo de recursos orçamentários do município de Cascavel (PR) e o fluxo de recursos da educação básica da RPME, no período de 2013 a 2021, por meio da análise das receitas e despesas.

CAPÍTULO 1: ESTADO, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL

Este capítulo tem por objetivo apresentar considerações acerca das concepções de Estado, fundo público, orçamento público e política social, que guiaram nossa análise, tendo em vista que são elementos relevantes para o desenvolvimento e manutenção do modo de produção capitalista.

Empregamos os procedimentos técnicos bibliográficos e documentais para discutir a temática. Na pesquisa documental, utilizamos como fonte o Boletim de Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, exercício financeiro de 2021, e para fundamentar a discussão buscamos referenciais, principalmente, nos estudos de Behring (2010; 2021), Brettas (2012; 2020), Bottomore (1988), (Catani, 2011), Carcanholo (2018), Chesnais (2005), Engels ([1884], 2012), Filho (2016), Mészáros (2003), Salvador (2010; 2012; 2014), Silva (2004), Sweezy (2004), Reis (2015) e Sandroni (1999).

1.1 ESTADO, FUNDO PÚBLICO, ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL: CONSIDERAÇÕES

No desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista o fundo público teve/tem como atribuição concretizar as funções do Estado. Tais funções desde o momento de sua constituição vão se tornando sempre mais complexas ao longo do processo histórico (Behring, 2021).

Contudo, para aprofundarmos a discussão a respeito do fundo público e, em particular, do orçamento público, como “a expressão mais visível do fundo público” (Salvador, 2014, p. 16) é fundamental demarcarmos o conceito de Estado.

Para delimitar tal conceito partimos da concepção de Estado desenvolvida por Engels ([1884], 2012), segundo a qual o Estado:

É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (Engels [1884], 2012, p. 213).

Para o autor o Estado decorre da necessidade de conter as contradições entre classes³, ao passo que resulta dos conflitos inconciliáveis entre essas classes.

Segundo Behring (2021), para Engels:

O Estado nasce das disputas em torno do controle das classes sobre o sobreproduto social, ou excedente, na medida em que a humanidade se afasta das barreiras naturais e supera a escassez que marcava as sociedades primitivas sem classes e sem Estado, ou comunismo primitivo⁴. Dentro disso, tem-se a instituição da propriedade privada e a constituição do Estado com seus mecanismos de poder jurídicos e de uso da força, o monopólio da violência, para a sua manutenção (Behring, 2021, p. 112).

Diante disso:

[...] o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para repressão e exploração da classe oprimida (Engels ([1884], 2012, p. 216).

Segundo Behring (2021, p. 112), o Estado é um instrumento de submissão de classe, de “apropriação privada do sobreproduto social e/ou dominação de sua distribuição”, em qualquer sociedade cindida em classes, independente do modo de produção - escravista, feudal ou capitalista. O papel clássico do Estado não muda, o que se altera são as formas de dominação política, a forma que o poder político e institucional é exercido (Monarquia, República, Estado Absoluto, Estado Democrático de Direito).

Na sociedade capitalista organizada materialmente nas relações de produção em que o capital, predominantemente de propriedade privada, domina e prevalece, na divisão social do trabalho, na troca e no lucro, o Estado representa os interesses da classe mais poderosa, dominante econômica e politicamente, os capitalistas (Catani, 2011).

³ Segundo Engels ([1884], 2012, p. 216), “[...] o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes, e o moderno Estado representativo é o instrumento de que serve o capital para explorar o trabalho assalariado”.

⁴ “Expressão que se refere ao direito coletivo aos recursos básicos, à ausência de direitos hereditários ou de domínio autoritário e às relações igualitárias que antecederam à exploração econômica e à sociedade de classes na história humana” (Bottomore, 1988, p. 125).

O Estado antecede o capitalismo (Engels [1884], 2012), sendo a expressão do conflito inconciliável entre classes sociais antagônicas. Sociedades divididas em classes e Estados são duas faces da mesma moeda.

Segundo Mandel (1982, *apud* Behring, 2021, p. 113), “o Estado foi uma espécie de parceiro do capitalismo” e “parceiro” (Behring, 2021). Com a emergência do capitalismo, o Estado, fundamentado ideologicamente no liberalismo⁵, na ampla liberdade do indivíduo, no direito inalienável à propriedade e na livre iniciativa e concorrência passa a ser visto como “mal necessário”, uma vez que como visão social de mundo e modelo econômico nascente se contrapunha às amarras do modo de produção e exercício de poder do Estado absoluto, que não atendia as necessidades de valorização que o capital demandava para se desenvolver.

Para Behring (2021), a relação entre Estado e liberalismo é “ambígua”, desde o princípio até o presente, dado que “o requisita visceralmente e o repele compulsivamente” (Behring, 2021, p. 113).

Para Mészáros (2003, p. 29), “apesar de todos os protestos em contrário, combinados com fantasias relativas ao ‘recuo das fronteiras do Estado’, o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado”, assim a atuação do Estado é sempre um crescente envolvimento direto e indireto na preservação e defesa da continuidade do modo de reprodução do “metabolismo social do capital”.

⁵ Para Sandroni (1999, p. 347), o liberalismo é a “Doutrina que serviu de substrato ideológico às revoluções antiabsolutistas que ocorreram na Europa (Inglaterra e França basicamente) ao longo dos séculos XVII e XVIII, e à luta pela independência dos Estados Unidos. Correspondendo aos anseios de poder da burguesia, que consolidava sua força econômica ante uma aristocracia em decadência, amparada no absolutismo monárquico, o liberalismo defendia: 1) a mais ampla liberdade individual; 2) a democracia representativa com separação e independência entre três poderes (executivo, legislativo e judiciário); 3) o direito inalienável à propriedade; 4) a livre iniciativa e a concorrência como princípios básicos capazes de harmonizar os interesses individuais e coletivos e gerar o progresso social. [...] não há lugar para a ação econômica do Estado, que deve apenas garantir a livre-concorrência entre as empresas e o direito à propriedade privada, quando esta for ameaçada por convulsões sociais. O pensamento econômico liberal constitui-se, a partir do século XVIII, no processo da Revolução Industrial, com autores como François Quesnay, estruturando-se como doutrina definitiva nos trabalhos de John Stuart Mill, Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, J.B. Say e F. Bastiat. Eles consideravam que a economia, tal como a natureza física, é regida por leis universais e imutáveis, cabendo ao indivíduo apenas descobri-las para melhor atuar segundo os mecanismos desta ordem natural. Só assim poderia o *homo economicus*, livre do Estado e da pressão de grupos sociais, realizar sua tendência natural de alcançar o máximo de lucro com o mínimo de esforço”.

O Estado é uma parte fundamental na funcionalidade concreta da sociedade capitalista, isto é, na luta de classes, nos ciclos econômicos do capital e nas suas contradições no percurso da história.

Com objetivo de concretizar tais funções do Estado, visto seu papel fundamental no desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista, o fundo público teve/tem papel relevante, “[...] são exigidas contribuições por parte dos cidadãos do Estado: os impostos” (Engels,[1884], 2012, p. 215). “Para o exercício dessas funções, os Estados nacionais, já no início do século XX, recolhiam entre 10% e 20% do PIB, no máximo, em termos das cargas tributárias nacionais” (Oliveira, 1998, Mandel [1972], 1982 *apud* Behring, 2021, p. 114).

Segundo Behring (2010, p. 14), o fundo público passa a ter no capitalismo monopolista e imperialista⁶, um papel qualitativo, sobretudo com o Keynesianismo após a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, a partir da crise de acumulação do capital que se manifestou no final dos anos 1960, os Estados nacionais foram reformados, de acordo com o ideário neoliberal, e “[...] o que se observa é que o fundo público assume tarefas e proporções cada vez maiores no capitalismo contemporâneo, diga-se, em sua fase mais madura e fortemente destrutiva com o predomínio do neoliberalismo e da financeirização”.

⁶ Para Sweezy (2004), o capitalismo monopolista é um termo empregado por economistas marxistas para demarcar o estágio do capitalismo no período de, aproximadamente, o último quartel do século XIX (1875) e que atingiu a sua maturidade logo a seguir à Segunda Guerra Mundial. Para Carcanholo (2018), a crise de acumulação do capital no final dos anos de 1960/1970 vai resultar num novo estágio do capitalismo, denominado de capitalismo contemporâneo.

No capitalismo contemporâneo⁷, fundamentado no neoliberalismo⁸, o “capital portador de juros”, o “capital financeiro” ou as “finanças”⁹, está no epicentro das relações econômicas e sociais (Chesnais, 2005), e o fundo público vem sendo um mecanismo importante no financiamento do capital, especialmente, de sua fração rentista (Behring, 2010; Salvador, 2014).

De acordo com Salvador (2012, p. 7), “o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia,

⁷ De acordo com Carcanholo (2018, p. 25), “o capitalismo contemporâneo foi, historicamente, constituído precisamente em função da resposta que o modo de produção capitalista encontrou para a crise estrutural dos anos 1960/1970.” A resposta, de acordo com o autor, incluiu: reestruturação produtiva; reformas estruturais nos mercados de trabalho; aumento da parcela do valor produzido pelo capitalismo periférico para apropriação/acumulação nos países centrais; expansão dos mercados por conta do processo de abertura comercial e liberalização financeira; mudança da lógica de apropriação/acumulação do capital de acordo com a lógica do capital fictício. No capitalismo contemporâneo há predomínio do processo de valorização do capital na esfera financeira. Para Chesnais (2005, p. 37), “[...] por acumulação financeira, entende-se a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros, divisas, obrigações e ações, mantendo-os fora da produção de bens e serviços”.

⁸ De acordo com Sandroni (1999, p. 421), o neoliberalismo é uma “Doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno”. Estruturou-se no final da década de 30. [...] Atualmente, o termo vem sendo aplicado àqueles que defendem a livre atuação das forças de mercado, o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e até mesmo de alguns serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa no mercado mundial”.

⁹ De acordo com Chesnais (2005, p. 35; 37; 40), “antes que ele [o capital portador de juros] desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento dos capitais e desregular e desbloquear seus sistemas financeiros. [...] Nos Estados Unidos, o processo de centralização do capital sob a forma financeira recomeça nos anos 50, sem que lhe preste muita atenção, à medida que os efeitos da crise dos anos 30 e as consequências da Segunda Guerra Mundial chegam ao fim. Na Europa, pode-se datar o início da acumulação financeira em meados dos anos 60. Por um lado, trata-se de um subproduto da acumulação industrial do período de ‘idade de ouro’. Nos países do Terceiro Mundo, foi a partir de 1976, com a “reciclagem dos petrodólares” ressaltando o crescimento temporário do petróleo. “Essa reciclagem tomou a forma de empréstimos e de abertura de linhas de créditos dos bancos internacionais aos governos do Terceiro Mundo, sobretudo na América Latina. As bases da dívida do Terceiro Mundo foram lançadas. [...] Os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país, de sorte que a única maneira de fazer face aos compromissos do serviço da dívida é tomar um novo empréstimo. [...] A multiplicação por três mesmo por quatro das taxas de juros, pelas quais as somas emprestadas deveriam ser reembolsadas, precipitou a crise da dívida do Terceiro Mundo [...] a dívida tornou-se uma força formidável que permitiu que se im pusessem políticas ditas de ajuste estrutural e se iniciassem o processo de desindustrialização em muito deles. A dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia”.

seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público”. Mas, como o Estado mobiliza tais recursos para compor o fundo público?

Uma das principais formas é por meio da arrecadação de impostos, contribuições e taxas, ou seja, os tributos que formam o orçamento público, “a expressão mais visível do fundo público” (Salvador, 2012, p. 7).

Segundo Behring (2010, p. 20), os tributos são, em parte, uma “punção compulsória da mais-valia¹⁰ socialmente produzida, ou seja, parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra, e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções”. Outra parte da arrecadação tributária advém do trabalho necessário, de parte do valor gerado pela classe trabalhadora que fica sob seu poder sob a forma de salários.

De acordo com Brettas (2012, p. 101, apud Reis, 2015), a maior parte dos tributos arrecadados pelo Estado brasileiro resulta de parcelas significativas do salário recebido pela classe trabalhadora. Mais da metade dos recursos do fundo público é arrecadado por meio de impostos indiretos, que incidem sobre a produção, circulação e consumo de bens e serviços e pesam, sobretudo, no orçamento das famílias que detêm os níveis de renda mais baixos. Em relação à arrecadação tributária, atualmente, no Brasil:

[...] Menos de 4% advém de tributação sobre o patrimônio, que seria uma forma de onerar os detentores de propriedade privada. Isto sem falar que mesmo a parcela paga pelos capitalistas tem sua origem no trabalho e, portanto, na mais-valia extraída por meio da exploração da classe trabalhadora (Brettas, 2012, p. 101).

Para Behring (2010, p. 21), “[...] a exploração do trabalho na produção é complementada pela exploração tributária crescente nesses tempos de intensa crise”. De acordo com Brettas (2012):

[...] na atualidade, os detentores do capital vêm se apropriando, por meio do Estado, cada vez mais do trabalho necessário. Significa dizer que mesmo a parte do valor gerado pela classe trabalhadora

¹⁰ “[...] é a forma específica que assume a exploração sob o capitalismo, a *diferentia specifica* do modo de produção capitalista, em que o excedente toma a forma de lucro e a exploração resulta do fato da classe trabalhadora produzir um produto líquido que pode ser vendido por mais do que ela recebe como salário. Lucro e salário são as formas específicas que o trabalho excedente e o trabalho necessário assumem quando empregados pelo capital. Mas o lucro e o salário são, ambos, dinheiro e, portanto, uma forma objetificada do trabalho que só se torna possível em função de um conjunto de mediações historicamente específicas em que o conceito de mais-valia é crucial”(Bottomore, 1988, np).

que fica sob seu poder acaba sendo, em alguma medida, direcionada para o Estado, sob a forma de pagamento de impostos. Segundo um documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base em dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), intitulado *Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil* (Brasil, 2009), famílias com renda mensal de até dois salários gastam, em média, 50% de sua renda com o pagamento de tributos, ao passo que aquelas com renda de mais trinta salários pagam menos de 30% (Brettas, 2012, p. 109-110).

O fundo público tem papel importante na esfera da acumulação produtiva e na implementação de políticas sociais. Contribui econômica e socialmente, portanto, para a reprodução do capital e a garantia do acordo social (Behring, 2010; Salvador, 2012; Filho, 2016).

De acordo com Salvador (2012), o fundo público contribui, ativamente, com a reprodução do capital nos seguintes aspectos:

(1) Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. [...] comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital. (2) Por meio das funções indiretas do Estado, [...] garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas. (3) [...] é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas. (4) Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos [Políticas Sociais], reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição (Salvador, 2012, p. 6-7).

Contudo, ressalta-se que tais contribuições do fundo público à reprodução do capital não se efetivam isoladamente, mas em um todo articulado.

Para Reis (2015):

O capitalista individual não pode ocupar-se diretamente das tarefas relativas à reprodução da força de trabalho (educação e saúde, por exemplo), das obras de infraestrutura e de algumas intervenções no âmbito econômico, necessárias à criação de condições sociais adequadas à reprodução das relações sociais. Por conta disso, torna-se necessária a intervenção do Estado em diversas frentes de atuação (Reis, 2015, p. 72).

Considerando as contribuições do fundo público em várias esferas de reprodução do capital, iremos nos deter no seu papel como fonte para promover a reprodução da força de trabalho, por meio de políticas sociais e, em particular, a

política educacional no âmbito do financiamento da educação básica no setor público. A análise sobre o financiamento da educação básica ofertada pelo município de Cascavel (PR) para crianças de 4 a 10 anos, fundamental para a reprodução/formação da força de trabalho potencial¹¹, será apresentada no terceiro capítulo desta dissertação.

Segundo Salvador (2012, p. 7), “a presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo”.

Para Reis (2015):

As políticas sociais são uma particularidade do Estado capitalista que procura viabilizar a manutenção e reprodução da força de trabalho efetiva ou potencial [e devem ser compreendidas, dialeticamente, como] concessão do Estado burguês e como conquista das lutas da classe trabalhadora para superar a sua situação de pobreza e miséria produzida na dinâmica de acumulação capitalista (Reis, 2015, p. 20).

Sob o ponto de vista de Filho (2016), compreender a dimensão objetiva¹² das políticas sociais é elemento fundamental e necessário, visto que tal dimensão é constituída por determinações que se relacionam de forma constitutiva e permanente às lutas de classes, ao poder do Estado e a sua institucionalização.

Segundo o autor, a dinâmica do modo de produção capitalista é uma das dimensões objetivas das políticas sociais e, enquanto determinação estabelece uma função, assim como um limite a tais políticas no complexo processo de produção e reprodução das relações sociais capitalistas.

[...] enquanto função, as políticas sociais atendem de forma direta a necessidade de reprodução da força de trabalho (educação, saúde, lazer, moradia, transporte, entre outras), atuando, assim, como salário indireto. Simultaneamente, contribuem para a reprodução do capital, na medida em que criam uma série de demandas materiais

¹¹ O termo força de trabalho potencial, neste trabalho, é utilizado para denominar as crianças e adolescentes que estão em processo de escolarização (de 4 a 14 anos) e, de acordo com a legislação brasileira, não podem ser contratadas legalmente como força de trabalho. Em nosso entendimento, tais crianças estão em processo de preparação para, na idade própria, se juntar ao conjunto da força de trabalho disponível no mercado de trabalho. De acordo com a Consolidação da Leis do Trabalho (CLT), a idade mínima prevista para a contratação de força de trabalho no Brasil é 14 anos, desde que o menor seja contratado na condição de aprendiz.

¹² De acordo com filho (2016, p. 320), para analisar a dimensão objetiva das políticas sociais é necessário considerar as seguintes dimensões: “a dinâmica do modo de produção capitalista, o capitalismo dependente, o padrão de reprodução do capital, a política econômica e a estrutura da política social enquanto determinações que interagem dialeticamente”.

que serão adquiridas pelo fundo público, junto às empresas capitalistas, para a efetivação dos bens e serviços sociais. Outro aspecto refere-se à contribuição para que os produtores de mercadorias possam também assumir de forma mais ativa a função de consumidores das mercadorias produzidas (Filho, 2016, p. 320-321).

Outra determinação indicada pelo autor é a política econômica¹³ que mantém ou modifica o padrão de reprodução do capital.

[...] diferentes políticas econômicas podem ser implementadas e estas impactarão de forma distinta os recursos para as políticas sociais e a distribuição de renda e riqueza. Dessa forma, a política econômica pode, dentro de certo padrão de reprodução, oferecer mais ou menos possibilidades para o desenvolvimento de políticas sociais. [...] Fortalecer uma política econômica mais favorável ao desenvolvimento de políticas sociais universais pode contribuir para a alteração de um padrão de reprodução do capital mais restritivo aos interesses do trabalho (Filho, 2016, p. 322-323).

Para Filho (2016), outra determinação importante é a estrutura da política social, ou seja, o aspecto legal/formal e de implementação da política. Segundo o autor, a dimensão mais concreta da política social. Com relação a esse aspecto Filho (2016), defende que:

Está [a política social] não é decorrente de forma direta e imediata da política econômica, do padrão de reprodução do capital ou da dinâmica de dependência do capitalismo latino-americano. Esses elementos impõem restrições a seu desenvolvimento, cujo elemento central encontra-se na lógica da dependência pautada na superexploração da força de trabalho. No entanto, a partir desse limite mais determinante pode existir um padrão de reprodução do capital mais favorável aos interesses da classe trabalhadora, além de políticas econômicas que fortaleçam essa direção. No entanto, a estrutura e lógica da política social implementada pode ser restritiva, não fundada em direitos de cidadania e dever do Estado. Por isso, além dos limites impostos pela dinâmica da dependência, padrão de reprodução e política econômica para o desenvolvimento das políticas sociais, é fundamental analisar a própria estrutura da

¹³ “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).

política social existente formal e legalmente e sua efetiva implementação. (Filho, 2016, p. 323).

Quanto à concretude das ações do Estado e, principalmente, das políticas públicas e das políticas sociais, que serão priorizadas, precisamos retomar a discussão do fundo público e, particularmente, do orçamento público.

De acordo com Sandroni (1999):

[...]orçamento é a previsão das quantias monetárias que, num determinado período, devem entrar e sair dos cofres públicos. [...] o orçamento é considerado uma técnica vinculada ao planejamento econômico e social [...] são as contas nacionais e o planejamento que oferecem os fins e os objetivos para cuja realização se requerem os fundos públicos. [...] inclui a previsão de receitas e despesas do país em dado exercício financeiro, discriminando as previsões de acordo com a origem, natureza, finalidade ou periodicidade do movimento monetário (Sandroni, 1999, p. 434).

No entanto, Salvador (2012), defende que o orçamento não se restringe a apenas uma “peça” formal, técnica e instrumental da política econômica do Estado, mas é também expressão de interesses, negociações e a correlação de forças de classes sociais e suas frações.

[O orçamento] não se restringe a uma peça técnica e instrumental de política econômica e de planejamento, por meio do qual o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, sendo que orçamento é expressão das suas reivindicações (Salvador, 2012, p. 9).

O autor ressalta que o orçamento é um elemento relevante para compreender a política social, “[...] bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários”. E defende que o orçamento é, “desde suas origens, uma peça de cunho político” (Salvador, 2012, p. 8). E aponta que a execução desses gastos permite entender e mensurar a relevância dada a cada política pública no contexto histórico, econômico, social e político, no qual esses gastos são executados (Salvador, 2012).

Quanto à definição de quais sujeitos vão assumir o peso ou as “quotas de sacrifício [...] sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos orçamentários” (Oliveira, 2009, *apud* Salvador, 2012), no caso do Brasil, segundo Salvador (2012), a classe ou fração de classe na qual pesa as “quotas de sacrifício” para o financiamento do

fundo público, principalmente, do orçamento para financiar as múltiplas ações do Estado, é a classe trabalhadora, enquanto para os bancos¹⁴ o Sistema Tributário Nacional (STN) é o “paraíso” e o “capital portador de juros o sócio privilegiado do fundo público no Brasil” (Salvador, 2010, p. 351).

Salvador (2012):

Se tem uma definição para o fundo público no Brasil, particularmente, para orçamento público, ela pode ser feita em uma única frase: o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital (Salvador, 2012, p. 10).

Para Behring (2010), o sistema tributário brasileiro como visto anteriormente, é “instrumento de punção”, sobre o trabalho necessário e o trabalho excedente, e fração cada vez maior do fundo público é sustentada “nos e pelos salários”.

[...] o fundo público não se forma - especialmente no capitalismo monopolizado e maduro- apenas com o trabalho excedente metamorfoseado em valor, mas também com o trabalho necessário, na medida em que os trabalhadores pagam imposto direta e, sobretudo, indiretamente, por meio do consumo, onde os impostos estão embutidos nos preços das mercadorias (Behring, 2010, p. 21-22).

Tais afirmações dos autores decorrem da análise da dimensão tributária¹⁵, ou seja, do sistema tributário. Para compreender tal dimensão é necessário considerar algumas características dos tributos.

Segundo Sandroni (1999), os impostos/tributos podem assumir algumas especificidades, como:

[...] **imposto pessoal**: grava os bens, levando em conta o contribuinte que deles usufrui e seu grau de bem - estar; **imposto**

¹⁴ De acordo com Salvador (2010, p. 224), “Ao mesmo tempo que [o Sistema Tributário] vem taxando mais significativamente a renda dos trabalhadores assalariados e as classes de menor poder aquisitivo, via tributação sobre consumo [regressividade], ao longo dos anos, o Estado vem abrindo mão das receitas tributárias importantes em favor da renda do capital, sobretudo para os bancos”.

¹⁵ De acordo com Salvador (2012, p. 22), três dimensões precisam ser consideradas para um estudo mais amplo do financiamento das políticas sociais, sendo: a) Dimensão tributária: “que permite verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento da política social”; b) Dimensão financeira: “cuja análise da gestão financeira dos recursos permite o estudo das decisões no campo político-administrativo da política, da descentralização e das relações federativas no financiamento dos gastos sociais, assim como o controle democrático do orçamento; c) Dimensão do financiamento indireto da política social: “que por meio da análise das renúncias tributárias, pode identificar a transferência indireta e extra-orçamentária de recursos para o setor privado da economia”.

real: incide sobre a matéria tributável, sem levar em consideração a pessoa do contribuinte, sua situação ou grau de riqueza; **imposto direto:** afeta a riqueza dos contribuintes, incidindo diretamente sobre seus capitais ou suas rendas, e depende da importância das riquezas possuídas ou das rendas ou salários recebidos [IR, ITR, IPVA, IPTU]; **imposto indireto:** decorrente da produção e comercialização (geralmente, incide sobre vendas, produtos industrializados, importação etc.) [IPI, ICMS, ISS]. [...] **imposto progressivo:** aumenta em proporção maior que o valor sobre o qual incide; imposto proporcional: aumenta na mesma proporção que o valor gravado; **imposto regressivo:** tem um impacto menor ao incidir sobre as faixas baixas de renda. A distinção entre imposto progressivo e imposto regressivo é tênue, referida a seu móvel de aspiração: o primeiro pretenderia, sobretudo, sobrecarregar os contribuintes de rendas mais elevadas; o segundo teria a finalidade de aliviar os mais despossuídos (Sandroni, 1999, p. 291, grifo nosso).

Um sistema tributário, via de regra, conta com a combinação dessas especificidades.

A Constituição de 1988, no Título VI: da tributação e do orçamento, no Capítulo I do Sistema Tributário Nacional (STN), segundo Salvador (2010), prevê um conjunto de princípios relevantes para um STN com premissas na justiça fiscal e social, tais como: a solidariedade, a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade, assim como a recomendação que os impostos tenham, preferencialmente, caráter pessoal, direto e progressivo.

No entanto, de acordo com Salvador (2010, p. 194), “os princípios que permitiriam um novo desenho para o sistema tributário não foram postos em prática por nenhum dos governos que ocuparam o Palácio do Planalto após a Constituição¹⁶”. Contraditoriamente, segundo o autor, as normas referentes à

¹⁶ Para Salvador (2010, p. 194-198), “A nova ordem neoliberal em curso nos anos 1990, no país, levou à legislação tributária a minar os avanços obtidos na Constituição. Os questionamentos sobre a intervenção do Estado na economia e a chamada ‘crise fiscal’ estabeleciam novos condicionantes na extração de recursos da sociedade pela via tributária. O novo arranjo de políticas macroeconômicas sucumbia a qualquer tentativa de desenvolvimento econômico; a definição da regulação tributária seria elemento decisivo das condições globais de inserção da economia brasileira no mercado internacional. [...] Mas o legado mais perverso de mudanças no sistema tributário foi engendrado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ao longo do governo de FHC foi sendo alterada, paulatinamente, a legislação infraconstitucional, solapando ou tornando nulos os princípios básicos da reforma tributária realizada na Constituição de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro.[...] transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da tributação. [...] No governo Lula também foram realizadas mudanças na legislação tributária [...] o governo seguiu o exemplo do anterior e tratou de promover alterações para beneficiar o capital”.

legislação tributária legislada, após a constituinte, para dar cabo a “nova ordem neoliberal” da década de 1990¹⁷, no Brasil, minou com os avanços em relação aos direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

A correlação da luta de classes no país, no contexto do neoliberalismo, foi desfavorável aos trabalhadores e decisiva para o predomínio dos impostos indiretos e regressivos na estrutura tributária. O sistema tributário foi edificado para privilegiar a acumulação capitalista e onerar os mais pobres e os trabalhadores assalariados, que efetivamente pagam a ‘conta’ (Salvador, 2012, p. 19).

No caso do Brasil, os impostos indiretos [IPI, ICMS, ISS] incidem na produção, na circulação e no consumo de bens e serviços e, normalmente, são regressivos, enquanto os impostos diretos [IR, ITR, IPVA, IPTU] incidem na renda e na propriedade.

Segundo Salvador (2012):

Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o tributo é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda; isso significa mais progressividade e justiça fiscal, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, ou seja, aqueles que têm maior renda (Salvador, 2012, p. 22.).

¹⁷ De acordo com Silva (2004, p. 3-4), “A reforma do Estado brasileiro nos anos 90 tem como marco institucional a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. [...] O Governo passa a assumir neste contexto um discurso que veicula o pressuposto de que o modelo de Estado das últimas décadas, devido a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais, é o agente responsável pela emergência da crise econômica mundial. A alternativa, portanto, para a resolução desta crise, também no Brasil, passa por uma reforma do Estado. Em agosto de 1995, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 que versava sobre a reforma do Estado brasileiro. Deste modo, o governo de Fernando Henrique Cardoso inaugurou uma nova ofensiva contra os direitos sociais instituídos com a Constituição Federal de 1988. [...] uma ampla reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado pretendendo reduzir o “custo Brasil”, solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições de inserção do país na economia globalizada (Cardoso, 1998). Com esse objetivo, enquanto empreende uma luta ideológica que apresenta os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômico, promove a desregulação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, dentre outras medidas.”

Para Salvador (2012, p. 22), o sistema tributário brasileiro “tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando a carga de tributos que incide sobre os mais pobres e aliviando a das classes mais ricas”.

Na mesma perspectiva Brettas (2020, p. 213), defende que “o carácter regressivo consiste em um importante elemento para alimentar, no campo da distribuição, o processo de concentração e centralização da riqueza cujo fundamento reside no âmbito da produção”. A Carga Tributária Brasileira (CTB) incide fortemente sobre consumo.

Segundo Salvador (2010):

Marca principal do sistema tributário brasileiro, que tem permanecido indelével ao longo dos anos, é sua enorme regressividade em função da tributação indireta, que possui efeitos perversos sobre a camada mais pobre. O consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda, pois as famílias com rendas mais baixas destinam uma parcela maior de seus ganhos para a aquisição de bens e serviços, enquanto os mais ricos poupam relativamente mais (Salvador, 2010, p. 214).

Em relação a tal aspecto, Behring (2010), sustenta:

[...] que a exploração do trabalho na produção é complementada pela exploração tributária crescente [...] formando o fundo público, especialmente em espaços geopolíticos [como o Brasil] nos quais as lutas de classes não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos (Behring, 2010, p. 21).

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2022), a carga tributária “corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados pelas três esferas de governo (Governo Central, Estados/DF e Municípios), bem como pelas entidades do Sistema S (Sesi, Senai, Sebrae, etc.) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Produto Interno Bruto (PIB)”.

Para calcular a carga tributária bruta de determinado ano, soma-se a arrecadação total (União, Estados/DF e Municípios) e divide-se o total arrecadado pelo montante do PIB apurado em tal ano. De acordo com a Secretaria da Receita Federal (2016), “esse cálculo procura revelar o fluxo de recursos financeiros direcionados da sociedade para o Estado”.

Para materializar as discussões anteriores quanto à Carga Tributária Brasileira (CTB) apresentamos no gráfico a seguir a estrutura e a contribuição da CTB do Governo Geral (União, Estados/DF e Municípios), de 2013 a 2021, em termos percentuais em relação ao PIB.

**Gráfico 1– Estrutura da Carga Tributária Bruta – Governo Geral – 2013/2021.
Dados em % PIB.**



Fonte: Boletim da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021.

Os percentuais evidenciam que a CTB, no período de 2013 a 2021, correspondeu, em média, a 32,40% do PIB. A arrecadação tributária total, no mesmo período, de acordo com a incidência, resultou, em média, dos seguintes tributos: 14,03% dos impostos sobre bens e serviços, ou seja, sobre o consumo; 8,57% das contribuições sociais; 7,07%, dos impostos de renda, de lucros e de ganhos de capital, seguido da irrisória arrecadação de 1,50% de impostos sobre propriedade e 1,23% dos demais tributos.

Ao analisar a série histórica observamos que, de 2015 a 2019, a CTB apresentou um crescimento, praticamente, contínuo: de 32,49% para 32,59%. Contudo, em 2020, o crescimento foi interrompido com retração de 0,82 pontos percentuais em relação a 2019. Segundo a STN (2021), a retração foi influenciada pelos efeitos sobre a atividade econômica e isenções tributárias ante o contexto da

pandemia do coronavírus. “A diminuição da carga tributária ocorreu em grande parte dos tributos [IOF, IRPF, IRPJ, Pis e Cofins]”.

O IOF, IRPF e o IRPJ fazem parte da cesta de impostos, arrecadados pelo governo federal, que financiam a educação (Amaral, 2012). O PIS é uma contribuição tributária, recolhida pelas empresas, destinada aos profissionais do setor privado, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o pagamento do seguro-desemprego, do abono salarial e para investimentos em diversos setores da economia nacional.¹⁸

Dessa forma, o FAT destina, por meio de linhas de financiamento, recursos do PIS para apoiar negócios em diversos setores econômicos. Os recursos do FAT são destinados a grandes empresários, microempreendedores e agricultores familiares e devem retornar ao Fundo acrescidos de juros.

De acordo com Ugá e Santos (2006), a Cofins, o IRPF e o IRPJ são destinados ao financiamento da seguridade social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social). A Cofins destina-se, exclusivamente, ao financiamento da seguridade social e o IRPJ, além de financiar a educação e seguridade social.

Como afirmado anteriormente, a CTB de 2015 a 2019 apresentou um crescimento de 32,49% para 32,59%. Em 2020, primeiro ano da pandemia de Covid-19, a CTB apresentou queda de 32,59% para 31,77% do PIB. No entanto, em 2021, o crescimento foi 2,13 pontos percentuais: evoluiu de 31,77% para 33,90% do PIB¹⁹. Tal crescimento resultou da reversão dos incentivos fiscais implementados no ano de 2020, além de um crescimento econômico, em 2021, pautado na retomada de comércio e serviço (STN, 2022).

Na tabela a seguir apresentamos, de forma discriminada, a arrecadação tributária de 2021, de acordo com os entes federados (União, Estados/ DF e Município) a partir da base de incidência dos tributos (consumo, renda e patrimônio).

Tabela 1- Carga Tributária Bruta por esfera de governo e espécie tributária, Brasil, 2021. Dados em: R\$ Milhões, Valores correntes; Pontos percentuais do PIB.

	R\$ Milhões	% do PIB	% da CTB
Carga Tributária Bruta Total			
Carga Tributária Bruta Total - Governo Geral	2.942.470	33,90%	100%
Carga Tributária Bruta Total - Governo Central ¹	1.951.103	22,48%	66,3%
Impostos	1.295.006	14,92%	44,0%

Continua

¹⁸ Informação disponível no Portal do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/folha/Paginas/PIS-PASEP.aspx#O_que_e Acesso em: 17 ago. 2023.

¹⁹ Em 2022, a CTB em relação ao PIB foi de 33,71%.

Impostos sobre renda, lucros e ganhos de capital	696.007	8,02%	23,7%
Imposto sobre a renda da pessoa física - IRPF	53.788	0,62%	1,8%
Imposto sobre a renda de pessoa jurídica - IRPJ	210.058	2,42%	7,1%
Imposto sobre a renda retido na fonte - IRRF ²	319.669	3,68%	10,9%
Contribuição social sobre o lucro líquido - CSLL	112.469	1,30%	3,8%
Outros impostos sobre a renda, lucros e ganhos de capital	23	0,00%	0,0%
Impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra	49.325	0,57%	1,7%
Contribuição social do salário-educação	23.833	0,27%	0,8%
Contribuições para o Sistema S	18.970	0,27%	0,6%
Outros impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra	2.183	0,03%	0,1%
Impostos sobre a propriedade	2.187	0,03%	0,1%
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR	2.167	0,02%	0,1%
Outros impostos sobre a propriedade	20	0,00%	0,0%
Impostos sobre bens e serviços	485.451	5,59%	16,5%
Contribuição para o financiamento da seguridade social - COFINS	269.705	3,11%	9,2%
Contribuição para o PIS	57.614	0,66%	2,0%
Imposto sobre produto industrializado	70.414	0,81%	2,4%
Impostos sobre transações financeiras - IOF	49.024	0,56%	1,7%
CIDE-Combustíveis	1.924	0,02%	0,1%
Contribuição sobre Concursos de Prognósticos e Sorteios	3.084	0,04%	0,1%
Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais - DPVAT	13	0,00%	0,0%
Contrib. pela Lic. de Uso, Aqu. ou Transf. de Tec. - CIDE	7.585	0,09%	0,3%
Taxas administrativas	5.315	0,06%	0,2%
Outros impostos sobre bens e serviços	20.774	0,24%	87,2%
Impostos sobre o comércio e transações internacionais	62.036	0,71%	2,1%
Imposto sobre a Importação	61.876	0,71%	2,1%
Imposto sobre a Exportação	160	0,00%	0,0%
Outros impostos	0%	0,00%	0,0%
Contribuições sociais	656.098	7,56%	22,3%
Contribuições para o RGPS	450.809	5,19%	15,3%
Contribuições para o RPPS	51.190	0,59%	1,7%
Contribuições para o FGTS	137.227	1,58%	4,7%
Contribuição para o PASEP	16.871	0,19%	0,6%
Carga Tributária Bruta Total - Governos Estaduais	789.024	9,09%	26,8%
Impostos	751.234	8,66%	25,5%
Impostos sobre a propriedade	66.302	0,76%	2,3%
Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU	1.221	0,01%	0,0%
Imposto sobre Trans. "Inter Vivos" de Bens e de Dir. Reais sobre Imóveis - ITBI	649	0,01%	0,0%
Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos - ITCD	12.396	0,14%	0,4%
Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA	52.036	0,60%	1,8%
Impostos sobre bens e serviços	684.932	7,89%	23,3%
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS	658.997	7,59%	22,4%
Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS	2.206	0,03%	0,1%
Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	232	0,00%	0,0%
Taxas administrativas 1	23.493	0,27%	0,8%
Outros impostos sobre bens e serviços	4	0,00%	0,0%
Contribuições sociais	37.790	0,44%	1,3%
Contribuições para o RPPS	37.790	0,44%	1,3%
Carga Tributária Bruta Total - Governos Municipais	202.343	2,33%	6,9%
Impostos	185.534	2,14%	6,3%
Impostos sobre a propriedade	75.016	0,86%	2,5%
Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU	54.895	0,63%	1,9%
Imposto sobre Trans. "Inter Vivos" de Bens e de Dir. Reais sobre Imóveis - ITBI	20.121	0,23%	0,7%
Impostos sobre bens e serviços	110.519	1,27%	3,8%
Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS	86.853	1,00%	3,0%
Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	11.410	0,13%	0,4%
Taxas administrativas	7.204	0,08%	0,2%
Outros impostos sobre bens e serviços	5.052	0,06%	0,2%
Contribuições sociais	16.808	0,19%	0,6%
Contribuições para o RPPS	16.808	0,19%	0,6%

Fonte: Boletim da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021.

Nota 1: Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

Nota 2: Inclui a receita de Estados e Municípios proveniente da arrecadação do Imposto sobre a Renda incidente na fonte sobre rendimentos por eles pagos a seus servidores e empregados.

Antes de analisar a arrecadação tributária, de acordo o ente federado, é relevante evidenciar um elemento fundamental da dinâmica das relações federativas estabelecidas com a Carta de 1988, a repartição das receitas tributárias, o federalismo fiscal.

Segundo os dados, a União é o ente federado que concentra a arrecadação dos tributos. No exercício financeiro de 2021, a conta do tesouro da União recolheu 66,3% do total dos tributos que constituíram a CTB, seguido dos estados/DF, 26,8%, e os municípios com 6,9%. Importante destacar que, por conta das transferências legais e constitucionais da União para Estados e Municípios, parte da carga tributária arrecadada pela União passa a compor o orçamento de tais entes federados. Aprofundaremos a temática da questão federativa brasileira no capítulo dois deste trabalho.

No ano de 2021, a CTB, arrecadada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, R\$2,940 milhões, o equivalente a 33,90% do PIB. O Gráfico 1, revela que do total da CTB de 2021 (100%), 43,54% resultaram dos impostos sobre bens e serviços e 23,66% sobre rendas, lucros e ganhos de capital. A tributação sobre propriedade tem participação ínfima de 4,87% sobre o montante de tributos arrecadados, pelos três entes federados, “apesar da enorme concentração patrimonial no Brasil” (Salvador, 2010, p. 222).

A Tabela 1 revela que a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), representou 3,8% e o imposto sobre transações financeiras (IOF) representou 1,7% do total da arrecadação tributária em 2021. A arrecadação do IOF comprova que “o sistema financeiro paga menos imposto que o restante da sociedade” (Salvador, 2012, p. 20). A CSLL e o IOF são tributos arrecadados pelo governo federal. A CSLL é destinada ao financiamento pela União da Seguridade Social e parte do IOF é transferida a estados e municípios.

De acordo com Brettas (2012), citado no início deste capítulo, no Brasil, famílias cujos rendimentos chegam até dois salários mínimos, destinam, em média, 50% de seus ganhos para o pagamento de tributos, enquanto aquelas com renda acima de trinta salários pagam menos de 30%.

Para Salvador (2012, p. 19), “os mais pobres e os trabalhadores assalariados, [...] são os maiores responsáveis pelo financiamento do Estado brasileiro”. Entretanto, aqueles que se beneficiam do fundo público são os detentores do capital, especialmente os rentistas.

De acordo com Salvador (2012), parcela significativa do orçamento público da União é destinada ao capital portador de juros, “sócio privilegiado do fundo público no Brasil”, por meio do pagamento de juros e amortização da dívida pública. “O orçamento público no capitalismo brasileiro é refém dos rentistas, do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal” (Salvador, 2012, p. 20).

Segundo Behring (2012, p. 161), “o capitalismo contemporâneo literalmente se assenta sobre um mar de dívidas privadas e públicas”.

A Constituição Federal (CF) de 1988, contém avanços em matéria de direitos sociais (art.6º), como é o caso da educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência aos desamparados, entre outros. Entretanto, a materialidade de tais direitos a partir da perspectiva de consolidação de um sistema de bem-estar social necessitaria de um orçamento público robusto para garantir efetivamente direitos que estão inscritos formalmente na letra da chamada Constituição Cidadã.

A concretização de um abrangente sistema de proteção social permanece como uma promessa frustrada, não cumprida, até os dias de hoje por conta da hegemonia da ideologia neoliberal, da contrarreforma do Estado e das políticas de ajuste fiscal permanente, as quais afetam, de maneira nefasta, o financiamento das políticas sociais de caráter universal (Behring, 2021).

No capítulo a seguir buscamos discutir a política de financiamento, em particular, da educação básica pública, um dos direitos fundamentais e sociais.

CAPÍTULO 2: O ESTADO BRASILEIRO E A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA A PARTIR DE 1988

No estudo acerca da política social, em particular, da política educacional no âmbito do financiamento da educação básica pública, compreender sua dimensão objetiva mais concreta, ou seja, a estrutura da política formal/legal vigente e sua implementação é fundamental (Filho, 2016).

Com a finalidade de cumprir com o segundo objetivo específico deste trabalho buscamos neste capítulo historicizar a política de financiamento do Estado

brasileiro para educação básica pública, na sua estrutura formal/legal, a partir da Constituição Federal de 1988 e suas transformações, na busca de compreender os nexos de tal estrutura com o orçamento público, uma das expressões do fundo público, do município de Cascavel (PR) e a política de financiamento da educação básica da RPME, implementada no período de 2013 a 2021.

Para efetivar tal objetivo adotamos como procedimento de pesquisa o método histórico, visto que:

[...] investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural [econômico, político e social] particular de cada época. Seu estudo, para uma melhor compreensão do papel que atualmente desempenham na sociedade, deve remontar aos períodos de sua formação e de suas modificações (Lakatos e Marconi, 2003, p. 106).

Adotamos também a pesquisa documental e bibliográfica na busca de abstrair as relações recíprocas, as mudanças e as contradições do fenômeno investigado (Marconi e Lakatos, 2003, p. 106).

Como fontes primárias da pesquisa documental, utilizamos: o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 415/2005, Exposição de Motivos (EM) nº 19/2005, Emenda Constitucional nº 53/2006, PEC nº 15/2015, PEC nº 65/2019, Emenda nº 1/2019, Emenda nº 3/2019, Emenda nº 4/2019, Emenda nº 5/2019, Ofício nº 1.991/2019, Requerimento nº 1.682/2020, Requerimento nº 1.721/2020, Emenda Constitucional nº 108/2020, Projeto de Lei nº 4.372/2020, Emenda ao Projeto de Lei (EMP) nº 27/2020, EMP nº 03/2020, EMP nº 08/2020, EMP nº 19/2020, EMP nº 37/2020, EMP nº 06/2020, EMP nº 07/2020, EMP nº 10/2020, EMP nº 20/2020, EM nº 40/2020, Lei nº 14.113/2020, Projeto de Lei nº 3.412/2021, EMP nº 01/2021, EMP nº 02/2021, EMC nº 04/2021, EMP nº 05/2021, EMP nº 06/2021, Lei nº 14.325/2022, notas taquigráficas e pareceres das comissões.

Para adensar a análise das fontes primárias, a temática do Federalismo e da política de financiamento da educação básica pública buscamos referenciais, principalmente, nos estudos de Abrucio (2010), Abrucio e Franzese (2004), Afonso (2016), Alves e Sousa (2022), Alves (2020), Amaral *et al.* (2021), Araújo (2021), Arelaro (2007), Arelaro e Gil (2020), Arretche (2004; 2012), Barbosa *et al.* (2022), Bueno e Pergher (2017), Camargo (2020), Cara e Nascimento (2020) Castro (2011), Cavalcanti (2016), Carvalho (2012), Castioni *et al.* (2021), Cury (2010), Cruz (2011),

CNDE (2019; 2020), Davies (2008; 2012; 2021; 2022), Davies e Alcântara (2020), Dourado (2013), Farenzena (2017; 2020; 2022), FINEDUCA, (2020), Galvini (2020), Gouveia et al.(2011), Gluz (2021), Jacomini *et al.*, 2020, Martins (2011), Melchior (1997), Menezes (2008), Monlevade (2012), Oliveira e Sousa (2010), Pinto (2000; 2002; 2007; 2010; 2012), Pinto e Correia (2020), Rezende (1995; 2010), Rezende e Correa (2020), Rocha (1997), Sena (2008; 2011), Rosemberg (2010), Rossinholi (2010), Saviani (2016) Souza (2005; 2008; 2020), Sousa (2008), Sonobe, Pinto e Ribeiro (2018), Teixeira (2019), TPE (2020) e Verhine e Magalhães (2003).

O capítulo está organizado em 2 seções. Na primeira seção discutimos a Constituição Federal de 1988 e o Federalismo, visto que a divisão das responsabilidades e a repartição de recursos entre os entes da federação é uma determinação concreta e complexa do financiamento da política social, em particular, da política educacional.

Na segunda seção dividida em seis subseções buscamos historicizar e compreender a complexa organicidade da política de financiamento da educação básica pública na Constituição de 1988, sendo as subseções: a vinculação de receitas de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb 1); o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb 2); por fim, a Contribuição Social do Salário Educação.

2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FEDERALISMO

O Federalismo²⁰ é uma área do conhecimento teórico complexa²¹ (Souza, 2008; Cavalcanti, 2016). Diversas são as definições para o termo Federalismo²² no campo de investigação da temática, bem como há um conjunto de características de um sistema federativo e de suas variáveis mais importantes.

Contudo, segundo Souza (2008, p. 36) há um ponto em comum na complexidade do assunto, que “o federalismo organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo, [...] distribui territorialmente a autoridade em jurisdições autônomas”. A opção por esta forma de organização político-territorial, de acordo com Souza (2008), justifica-se, de modo geral, com base em fatores econômicos, políticos e ameaças militares.

[...] a justificativa econômica, pela possibilidade de fazer circular bens e mercadorias de forma competitiva em vastos espaços territoriais, criando, portanto, um mercado unificado, aliada a uma justificativa econômica mais normativa, de que pólos de decisão descentralizados oferecem mais alternativas aos cidadãos-consumidores. [...] há uma lista de justificativas políticas, que variam desde o preço pago para que minorias concordam em ceder parte dos poderes coercitivos a um único ente, ou seja, a um governo nacional; para que instituições locais e regionais possam ser mais controladas; para desencorajar a alienação dos indivíduos em relação a um governo mais distante e menos passível de controle, minimizando problemas de informação e *accountability*, para agregar indivíduos e grupos com demandas similares em relação à provisão de serviços, reduzindo insatisfações com as instituições políticas; para minimizar conflitos nas sociedades multiculturais; para gerar eficiência na provisão de bens e serviços pela competição entre diferentes governos; e, dentro de cada instância governativa, pela competição eleitoral entre diferentes elites políticas; para permitir a descentralização do conflito e impedir a dissolução da política

²⁰ O federalismo tem sua origem, em 1787, nos Estados Unidos com a aprovação da Constituição. Tal forma substituiu à Confederação que se formou após a independência das treze colônias de 1776. No entanto, o federalismo americano foi recebido com muita resistência em consequência da perda de soberania dos Estados (Enap, 2017).

²¹ Segundo Souza (2008), a complexidade no campo do conhecimento teórico em relação a temática do federalismo ocorre por razões, como: federalismo ora é explicado como uma forma superior de governo ora como uma doutrina, o federalismo como sistema antecede sua teorização, o caráter instável, mutável e experimental dos arranjos federativos, elemento apontado como um dos problemas mais difíceis para se entender e explicar em relação às federações, e os pesquisadores do federalismo pouco conversam entre si, com raras exceções.

²² De acordo com Souza (2008), as principais e mais influentes abordagens teóricas em relação ao federalismo, são: Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas, Federalismo como Pacto, Federalismo e Democracia e Federações e Federalismos.

nacional quando clivagens regionais emergem; finalmente, para firmar o compromisso de certa autonomia regional diante dos riscos da ação descoordenada (Souza, 2008, p. 29).

Na mesma perspectiva, a defesa do federalismo como forma de organização do Estado, Abrucio (2010), argumenta:

[...] federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo. Na verdade, a dinâmica federativa muitas vezes pode ser marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes; em outras, pela competição desmedida entre os níveis de governo (Abrucio, 2010, p. 42-43).

No entanto, estudiosos da temática ressaltam que a análise dos diferentes tipos de federalismo deve considerar a singularidade, de cada caso, e as condições dos respectivos processos históricos, econômicos, políticos e socioculturais (Souza, 2008; Cury, 2010; Abrucio, 2010; Cavalcanti, 2016).

Ao olhar para o caso do federalismo brasileiro, em particular, a partir da

Constituição de 1988²³, o campo normativo apresenta a organização do Estado²⁴ de imediato no Preâmbulo da Constituição como República Federativa do Brasil e no decorrer do texto constitucional. O art. 1º da Carta Magna estabelece que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel²⁵ dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”,

²³ O Brasil adotou o federalismo há mais de um século, anterior a essa forma de Estado o Brasil era um Estado Unitário. Com a Proclamação da República, em 1889, e, com a Constituição em 1891, o federalismo passa a ser a forma de organização do Estado brasileiro. Em um primeiro momento, 1889, o federalismo foi marcado pela descentralização e o fortalecimento dos Estados em relação à União [federalismo centrífugo - se afasta do centro], especialmente o poder hegemônico das oligarquias paulista e mineira. Segundo Abrucio (2010), as consequências desse período foram: o aumento das desigualdades, o atraso na implementação de ações em âmbito nacional e a heterogeneidade nas políticas públicas, ou, “quase nada como revela a área da educação”. De 1930 a 1934 e 1937 a 1945, na Era Vargas, o movimento inverteu-se com a centralização e o fortalecimento do poder da União [federalismo centrípeto - em direção ao centro]. De acordo com Abrucio e Franzese (2007), o período Vargas gerou impactos relevantes no federalismo brasileiro, no campo econômico, social e na intervenção dos Estados. Em 1937, com o golpe que instituiu a ditadura do Estado Novo, auge da era Vargas, o federalismo chegou a ser abolido da Constituição. “A Era Vargas deixou como legado para o federalismo brasileiro o fortalecimento do Executivo e da burocracia federal, bem como a estrutura de super-representação dos estados menores no Congresso Nacional. Cabe ressaltar que este projeto de modernização foi sustentado por um modelo que não previa a democracia nem o aprimoramento das administrações públicas no plano subnacional” (Abrucio e Franzese, 2007, p.4). De 1946 a 1964, no período da chamada redemocratização do Estado brasileiro (Quarta República), segundo Cury (2010), o federalismo de cooperação buscou equilibrar a relação entre os entes, estabelecer laços de colaboração por meio de relações intergovernamentais mais equilibradas, objetivando fins comuns. A União expande a sua atuação, assim como os Estados e municípios se fortalecem, e esse último de forma inédita. Em 1964, com o golpe militar, o regime autoritário impactou fortemente o modelo federativo com a centralização do poder na União, assim como “centralizava fortemente os recursos nas mãos do Governo Federal e aumentava sobremaneira o controle administrativo da União sobre os governos subnacionais, ao passo que a autonomia política local era reduzida”. No entanto, foi pelo “âmago do federalismo, que o regime começou a acabar” (Abrucio e Franzese, 2007, p. 5).

²⁴ Para Cury (2010), os Estados podem adotar as seguintes formas de organização: a organização do Estado, sendo elas: Estado Unitário, Confederação e Federação. “O Estado Unitário se dá dentro de um governo central com autoridade exclusiva de um Estado com jurisdição integral em todo o país. Nas divisões administrativas com as quais ele possa contar, não lhes é dada autonomia, no mais das vezes são chamadas de regiões ou províncias. Essas são diretamente subordinadas à autoridade do poder central, mediante delegação”. A Confederação, segundo o mesmo autor, “indica a união entre várias nações autônomas reunidas em torno de um só poder central que as representa ante as demais nações”. Essas nações preservam sua autonomia interna e sua personalidade jurídica ante os outros Estados Nacionais da Confederação. Enquanto Estados Nacionais Confederados, eles abdicam de sua soberania externa à qual é delegada àquele poder que os representa em foros internacionais. Mas gozam do chamado direito de secessão, ou seja, um Estado pode se retirar da Confederação”(Cury, 2010, p. 153).

²⁵ A CF/88 estabelece no art. 60, § 4º, I, a forma federativa de Estado como cláusula pétrea, dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

sendo os entes dotados de autonomia para se auto-organizar²⁶, autogovernar, autolegislar²⁷ e autoadministrar²⁸, bem como uma divisão de competências e de repartição de receitas a partir da construção de uma dinâmica nas relações federativas.

Para Cury (2010):

Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano [República Federativa do Brasil] cujas unidades federadas subnacionais [Estados, Distrito Federal e Municípios] gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas. Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competência legalmente definidas (Cury, 2010, p. 152).

A Constituição 1988 inovou ao elevar os municípios ao status de ente federado, tornando-se uma das pouquíssimas federações do mundo com essa peculiaridade de modelo federativo constituído por três esferas de governo (Menezes, 2008; Cury, 2010). Segundo Cury (2010), a palavra de ordem era municipalização no processo constituinte que elaborou a Constituição de 1988.

Para Cavalcanti (2016):

A entrada do município não apenas redesenhou a estrutura institucional federativa, com novas fórmulas de distribuição de receitas e de divisão de competências, mas também impulsionou um intenso e longo processo de alterações e ajustes nas relações federativas, tanto no que se refere à reorganização territorial quanto no tocante à formulação, implementação e gestão das políticas públicas, tendo em vista, por um lado, o município se constituir o locus privilegiado de implementação das políticas públicas e, por outro, as profundas assimetrias no plano horizontal e vertical que marcam os municípios brasileiros, que se complexificaram ainda mais, aumentando os desafios da cooperação e da coordenação federativa (Cavalcanti, 2016, p. 107).

²⁶ Estados por meio das Constituições estaduais e Municípios e DF através de Leis Orgânicas.

²⁷ Com relação à natureza das competências legislativas a CF/88, art. 22 estabelece as competências legislativas privativas da União, porém com possibilidade de delegação aos estados e ao DF, por meio de Lei Complementar referente à matérias específicas. O art. 24 estabelece as competências concorrente entre União, Estados e o DF, exceto os Municípios.

²⁸ No que se refere à natureza das competências administrativas a CF/88, art. 21 estabelece as competências exclusivas da União, aquelas sem possibilidade de delegação aos demais entes, e o art. 23 estabelece as competências comuns entre os entes federados, sendo uma delas o acesso à educação. Sendo assim, a educação é de competência compartilhada entre União, estados, distrito federal e municípios.

As assimetrias, ou seja, as diferenças, as desigualdades e os desequilíbrios, elementos constituintes das federações (Arretche, 2004; Cavalcanti 2016) se materializam em desigualdades econômicas, sociais e políticas, sendo que a proporção de tais desigualdades complexifica os arranjos federativos para a correção das desigualdades, como é o caso do Brasil.

Outro elemento apontado por pesquisadores do federalismo brasileiro é a forte relação entre redemocratização, descentralização e ampliação dos direitos sociais, como saúde e educação, na Constituição de 1988 (Abrucio e Franzese, 2007; Abrucio, 2010; Cury, 2010).

Segundo Souza (2005), a descentralização é movida pelo processo de redemocratização do país frente à conjuntura política do Regime Militar, autoritário e centralizador. Historicamente, no processo de constituição dos arranjos federativos²⁹ no Brasil há um movimento pendular entre regimes políticos democráticos e descentralização e regimes autoritários e centralização.

Com relação ao aspecto da descentralização no arranjo federativo, presente na Constituição de 1988, os pesquisadores do assunto divergem. Para Souza (2005), o federalismo da CF/88 é tipo cooperativo com fortes traços descentralizados, contudo, com limites na herança clientelista, patrimonialista e nas relações político-partidárias solidificadas ao longo da história da república do Brasil.

Para Arretche (2012), que diverge no que se refere à importância da característica descentralizante do federalismo brasileiro, argumenta que com o desenho federativo da CF/88 é possível combinar centralização e descentralização, em particular na execução das políticas públicas. E justifica, que:

Como resultado, a supremacia da União tem raízes sólidas no processo de construção do estado-nação brasileiro. A Constituição de 1988 não foi uma exceção à tradição. A despeito de sua decisão em favor da descentralização da execução das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade [centralização] para as iniciativas legislativas da União (Arretche, 2012, p. 16).

De acordo com a Constituição de 1988, a divisão de competências entre os entes federados pode ser dividida em dois grupos: as competências de natureza

²⁹ Cury (2010, p. 152-153), classifica o federalismo em três tipos: o federalismo centrípeto em que, “na relação concentração – difusão do poder”, o poder da União se fortalece e predomina-se relações de subordinação dentro da federação. O federalismo centrífugo em que, “na relação concentração – difusão do poder”, o poder e a autonomia do Estado-membro se fortalecem. E por último, o federalismo de cooperação que procura estabelecer o equilíbrio de poder, a relação de colaboração e articulação na distribuição das inúmeras competências entre União e os Estado-membros com fins comuns.

legislativa que se subdividem em competências privativas e concorrentes e as competências de natureza administrativa ou material, que se subdividem em competências exclusivas e comuns. Tais competências delineiam a autonomia dos entes federados (Dourado, 2013).

O artigo 22 da CF/88 lista 30 competências de natureza legislativa, aquelas relativas às atividades normativas, e privativas à União, mas com possibilidade de delegação aos Estados e ao DF, quanto à matéria específica e, por meio de Lei Complementar. Temos, por exemplo, as diretrizes nacionais para as políticas sociais de educação (inciso XXIV) e de seguridade social (XXIII) (Brasil, 1988, Capítulo II, art. 22).

O artigo 24 enumera 16 competências de natureza legislativa e concorrentes, ou seja, atribuídas a mais de um ente. Com exceção dos Municípios, a União, os Estados e os DF podem legislar com a observância do princípio da predominância do interesse, ou seja, “compete à União matéria legislativa de interesse geral da nação, e aos Estados e DF, matéria de interesse regional e local” (Brasil, 1988, Capítulo II, art. 24, § 2º).

Mas, cabe ressaltar que a CF/88 é clara ao estabelecer que a superveniência de lei federal suspende a eficácia da lei estadual em aspectos contrários. Temos como exemplo a educação como matéria legislativa concorrente (inciso X).

O artigo 21 da CF/88 enumera 26 competências de natureza administrativa ou material, isto é, relativas à implementação de atividades administrativas ou de políticas públicas e exclusivas da União, ou seja, sem a possibilidade de delegação aos demais entes. Não há como todos os entes declararem guerra, por exemplo, (inciso II) (Brasil, 1988, Capítulo II, art. 21).

O artigo 23 enumera 12 competências de natureza administrativa ou material, e comum a todos os entes federados (União, Estados, DF e Municípios). Para Souza (2005), tais competências indicam um federalismo com caráter mais cooperativo.

Temos nesse artigo vários campos da política pública comum, cumulativas ou paralelas a todos os entes federados, como: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social, acesso à cultura e educação, proteção ao meio-ambiente, fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar, moradia e saneamento básico, combate às causas da pobreza, e política de educação para a segurança no trânsito (incisos I a XII). “[...] os constituintes de

1988, fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis” (Souza, 2005, p. 112).

Com relação às competências comuns aos entes federados, a Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, indica a necessidade de leis complementares [originalmente se referia à uma lei complementar] para fixar os meios de cooperação entre os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com o objetivo de manter o “equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional”. A EC nº 53/2006 também criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb 1).

Para Dourado (2013):

A alteração, aparentemente pontual, [introduzida pela EC nº 53/2006] é significativa, à medida que substitui a força de uma lei complementar por várias leis, cujas proposições estabelecem marco regulatório para a efetiva cooperação entre os entes federados, buscando garantir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A concepção de equilíbrio e garantias de âmbito nacional sinaliza para o esforço federativo a ser efetivado. As bases da cooperação implicam, portanto, garantir as prerrogativas de autonomia dos entes federados e, paradoxalmente, a necessidade de mecanismos regulatórios direcionados ao bem-estar nacional. Tais questões traduzem uma tensão salutar entre a ação dos entes federados, incluindo a coordenação das políticas nacionais e os processos de descentralização (Dourado, 2013, p. 763).

No entanto, Souza (2005), aponta o distanciamento entre o texto da Constituição e a execução das atribuições comuns aos entes federados.

O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (Souza, 2005, p. 112).

O artigo 25 enumera as competências residuais que, em regra, compete aos Estados.

Quanto à especificidade dos municípios, o art. 30 da CF/88 enumera 9 competências tanto legislativas como materiais e, entre elas temos os incisos: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e VI, incluído pela EC nº 53/2006, que estabelece a

manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental com cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

A partir da síntese da divisão de competências apresentada nos parágrafos anteriores é possível articular centralização e descentralização, em particular na execução das políticas públicas como argumenta Arretche (2012).

Para a autora, o federalismo adotado no Brasil confere à União a centralidade do processo de formulação e regulamentação das políticas públicas, assim como conta com mecanismos para coordenar as ações dos entes subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns. Como exemplo, temos a política de fundos (Fundef, Fundeb 1 e 2) em torno do objetivo nacional comum do financiamento da educação básica.

No entanto, Arretche (2012), ressalta que embora a União exerça poder em relação a agenda e as políticas dos entes federados é falho afirmar que os entes subnacionais não são importantes no processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

Outro elemento de debate e divergência, acerca da forma de organização do Estado e as políticas públicas, são o impacto e a relevância do federalismo para se analisar o processo de elaboração e implementação das políticas. Para autores como Abrucio (2010), Cury (2010) e Oliveira e Sousa (2010), o desenho federativo interfere fortemente na elaboração de tais políticas.

Em contraponto aos autores, citados no parágrafo anterior, Souza (2005, 2008) argumenta que os conceitos de Relações Intergovernamentais (RIGs)³⁰ e de descentralização³¹ são muitas vezes mais adequados do que o federalismo³² para analisar as relações entre os entes e as políticas públicas. De acordo com a autora, esses conceitos são particularmente relevantes para países como o Brasil, que desenvolveram complexos sistemas de relações intergovernamentais para implementar políticas sociais, por exemplo.

³⁰ De acordo com Souza (2008, p. 37), “campo das RIGs é, em geral, categorizado em dois grupos: relações verticais- entre instâncias de diferentes níveis de governo [União, Estados, DF e Municípios] e horizontais- entre instâncias do mesmo nível, inclusive entre Estados soberanos [Estado entre Estado, Município entre Município].

³¹ Para Souza (2008), a descentralização assume diversos formatos como: descentralização funcional, territorial, política, econômica, tributária ou uma combinação de todos esses aspectos.

³² Segundo Souza (2008), os dois conceitos (RIGs e descentralização) frequentemente acabam sendo confundidos com o próprio conceito de federalismo quando considerados na análise de Estados federativos.

Para Souza (2008):

[...] esses conceitos permitem analisar de forma mais acurada as esferas locais e comunitárias dos Estados federais, onde municípios e comunidades são reconhecidos como entes que compõem a federação, mas estão fora do alcance das teorias do federalismo. O uso desses conceitos permite, portanto, analisar os espaços territoriais que operam em relativo deslocamento da jurisdição dos estados da federação e são apropriados, também, para incorporar a tendência, quase universal, de políticas descentralizadas (Souza, 2008, p.37).

Em perspectiva semelhante à de Souza (2008), Arretche (2004, 2012), defende que a análise das políticas públicas não pode limitar-se ao federalismo e a descentralização, sendo necessário considerar as especificidades de cada política pública e as relações intergovernamentais estabelecidas entre os entes federados.

Em suma, a CF/1988 compartilhou poderes, concedeu autonomia, previu um conjunto de competências exclusivas, comuns, concorrentes, e residuais entre União, Estados, DF e Municípios, de natureza legislativa e administrativa.

No campo da política pública as competências legislativas privativas são centralizadas na União. Porém, por meio de lei complementar da União, uma determinada competência privativa da União³³ pode ser delegada aos Estados e ao DF.

Portanto, podemos inferir que, em grande medida, o poder de legislar encontra-se nas “mãos” da União. “[...] em vez de um governo federal fraco, paralisado por governos subnacionais [...] a União tem ampla competência legislativa” (Arretche, 2012, p. 17).

Quanto às competências de natureza administrativa ou material, ou seja, relativas à implementação de políticas públicas ou de atividades administrativas, temos um conjunto de competências centralizadas na União, visto que são exclusivas e um conjunto de competências atribuídas a todos os entes federados, e nesse conjunto, há a descentralização da execução das políticas sociais, por exemplo.

Para Cavalcanti (2016), as competências concorrentes (competência de legislar) e as competências comuns (competência de executar políticas e administrar) necessitam de um conjunto de mecanismos e arenas de negociação,

³³O artigo 22 da Constituição federal determinou, por exemplo, que “compete privativamente à União legislar sobre Diretrizes e bases da educação nacional” (Inciso XXIV). Tal competência, autorizada por lei complementar, poderá ser exercida também pelos estados.

coordenação e elaboração de políticas públicas, que sejam ramificadas horizontal e verticalmente. No entanto, para a pesquisadora, “no federalismo brasileiro tais mecanismos têm sido objeto de tensões e, por vezes, geram superposições e introduzem nuances competitivas” (Cavalcanti, 2016, p. 111).

A nova forma de organização político-territorial do Estado (União, Estados, DF e Municípios) e o conjunto de competências estabelecidas na CF/88 trouxe a necessidade de um novo regime de repartição das receitas tributárias.

Para Rezende (2010):

Uma das questões centrais em qualquer regime federativo relata como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados de modo que **todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades**. Disso trata o federalismo fiscal (Rezende, 2010, p. 71, grifo nosso).

Segundo Afonso (2016), o capítulo da CF/88 que trata da questão tributária insere no corpo da Constituição o pacto federativo. O capítulo que estabelece o poder dos entes federados de tributar³⁴ (impostos, taxas e contribuição de melhoria) definiu 13 impostos, sendo eles: sete impostos de competência da União (IR, IPI, ITR, IOF, IE, II e o Imposto Sobre Grandes Fortunas³⁵), três impostos de competência dos Estados e o DF (ICMS, IPVA e ITCD) e três impostos de competência dos Municípios (IPTU, ISS e ITBI).

Cabe destacar que a União tem competência exclusiva para instituir contribuições sociais, mecanismo que é utilizado pelo governo federal como um dos meios para elevar a sua arrecadação, visto que sobre elas não incidem as vinculações constitucionais nas áreas da saúde e educação, em nível federal, e sobre as transferências legais e constitucionais da União aos estados e municípios como é o caso dos Fundos de Participação (FPE e FPM), por exemplo.

Segundo Rezende (1995), a CF/88 introduziu uma nova fase do federalismo fiscal no país. Contudo, para o autor a natureza da descentralização das receitas não colaborou para a estrutura de um novo federalismo.

Na visão de Rezende:

³⁴ Segundo Arretche (2004), desde a Constituição Federal de 1891, a federação adotou regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União. Os municípios passaram a ter competência exclusiva para decretar tributos com a Constituição de 1934.

³⁵ Tal imposto não vem sendo arrecadado, posto que há 35 anos aguarda regulamentação por meio de lei complementar.

[...] as demandas de estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocaram desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos (Rezende, 1995, p. 297-298).

Para o autor o reconhecimento dos municípios como parte da federação, “em pé de igualdade com os estados”, ou seja, com direitos e deveres teve como consequência, do ponto de vista do federalismo fiscal, um alargamento das competências impostas e de transferência de receitas federais.

A relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual, conferida pela posição singular que ocupam no sistema tributário brasileiro, é causa de importantes distorções que acentuam os desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional, tornando mais difícil a negociação de reformas capazes de sedimentar propostas de um novo equilíbrio federativo (Rezende, 1995, p. 299).

No quadro a seguir apresentamos os tributos, em específico os impostos, e os percentuais das repartições entre os Entes Federados na CF/88.

Quadro 1: Repartição de receitas tributárias.

Competência de arrecadação/ Base legal/ Imposto		% da repartição de Impostos entres os Entes Federados		
		União	Estados/ DF (Art. 157, 159 CF/88)	Municípios (Art. 159, 158 CF/88)
União Art. 153, CF/88	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) ¹	53%	21,5% Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	23,5% Fundo de Participação dos Municípios
		100% Dedução na fonte dos servidores federais.	100% Dedução na fonte dos servidores estaduais e do DF	100% Dedução na fonte dos servidores municipais.
	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ²	53%	21,5% Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	22,5% Fundo de Participação dos Municípios
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	50%		50%
	Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) ouro		30%	70%
	Imposto sobre Operações Financeiras	100%		
	Imposto de Exportação (IE)	100%		

	Impostos sobre a Importação (II)	100%		
Estados/ DF Art. 155, CF/88	Impostos sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS)	75%		25% ³
	Imposto sobre a propriedade de motores automotores (IPVA)	50%		50%
	Imposto de transmissão causa mortis e doação (ITCMD)		100%	
Municípios Art. 156, CF/88	Imposto sobre propriedade territorial urbana (IPTU)			100%
	Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS)			100%
	Imposto de transmissão de bens imóveis (ITBI)			100%

Fonte: Constituição Federal, Lei nº 5.172/66 (Sistema Tributário Nacional), Amaral (2012) e Cavalcanti (2016).

Nota 1 e 2: 3% da arrecadação do IR e do IPI são transferidos para os três fundos constitucionais: Fundo da Região Nordeste (1,8%); Fundo da Região Norte (0,6%) e Fundo da Região Centro-Oeste (0,6%).

Nota 3: A EC nº108/2020 estabeleceu que as parcelas de receita do ICMS pertencentes aos Municípios:65%, no mínimo, na proporção do valor adicionado e até 35%, de acordo com lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Para Afonso (2016):

Nunca na história federativa brasileira os municípios tiveram um peso relativo tão grande na distribuição e na aplicação dos recursos tributários e públicos em geral. Dispõem de um volume bastante expressivo de recursos e os aplicam com uma razoável autonomia (Afonso, 2016, p. 2).

Em contraponto, ao “volume bastante expressivo de recursos” que os municípios passaram a dispor com a Constituição, Pinto (2012), aponta que:

[...] mesmo após levar em conta as transferências que, por lei, o Governo Federal deve fazer para estados e municípios, bem como aquelas que os estados devem fazer a seus municípios, os municípios continuam muito carentes de recursos. Ressalte-se que o pequeno valor da parcela da União na divisão final do bolo de impostos não deve fazer o leitor desavisado pensar que esse nível de governo é o mais pobre de todos, pois não se pode esquecer que a União fica com boa parte dos recursos tributários que não se classificam como impostos [ver Tabela 1] (Pinto, 2012, p. 162, grifo nosso).

Para o autor, a pobreza dos municípios é uma questão preocupante. Reis (2021,) revela que a maior parte dos recursos tributários, arrecadados pelos três entes federados, fica à disposição do governo federal (União). De acordo com o autor:

Além de regressivo e profundamente injusto, o atual modelo tributário é centralizado na esfera federal. Estudo publicado pela Instituição Fiscal Independente (2018), vinculada ao Senado Federal, revelou que, no ano de 2017, **51,1% da carga tributária ficou à disposição do governo federal, enquanto os municípios ficaram com apenas 21,2%** (Reis, 2021, p. 8, grifo nosso).

Outro aspecto apresentado por Abrucio e Franzese (2004), quanto ao federalismo pós Constituição foi o processo de descentralização descoordenada por falta de atuação por parte da União e dos Estados, em contrapartida, a uma municipalização desigual às políticas públicas.

[...] o processo descoordenado de descentralização que sucedeu a Constituição Federal de 1988 resultou, em um primeiro momento, na falta de atuação dos níveis federal e estadual de governo e, por outro lado, em uma exacerbação do municipalismo autárquico. **A municipalização de políticas públicas se deu de maneira bastante desigual no país, tanto pela diversidade de situações financeiras e capacidade administrativa dos municípios brasileiros, quanto pela vontade política de cada governo municipal de utilizar seus recursos na promoção de políticas públicas, ou continuar solicitando auxílio das esferas estadual e federal para viabilizar ações de governo** (Abrucio e Franzese, 2004, p. 14).

Cavalcanti (2016), evidencia que barganhas e disputas foram as marcas das relações intergovernamentais, no pós- CF/88, do que mecanismos de cooperação e coordenação.

Contudo, Abrucio e Franzese (2004), apontam e defendem que o federalismo brasileiro passou por um novo momento de mudança na década de 90, com o Plano Real, a estabilização da moeda e conjunto de medidas de ajuste fiscal³⁶ iniciadas nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

³⁶ De acordo com Sena (2011, p. 114), “nos anos de 1990, a globalização atingiu seu ápice no debate público e a conjuntura internacional pressionava pelo ajuste fiscal dos países.[...] O governo propunha, em novembro de 1995, a Reforma do Estado, nos termos do Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado (PDRE), [sob a tutela do então Ministro da Administração e Reforma do Estado Bresser Pereira] que anunciou a centralização da coordenação e a descentralização executiva. A preocupação era, com base no ‘gerenciamento racional’, dar ao Estado a capacidade de imprimir eficiência aos serviços e promover a eficiência dos gastos públicos.[...] Buscava-se o combate à inflação, o crescimento sustentado com base na adoção do Estado gerencial, com alocação de recursos tendo em vista as restrições fiscais”.

A esse respeito Cruz (2011), relata que:

Foram executadas inúmeras políticas direcionadas à redefinição do papel do Estado na sociedade, em um contexto marcado pela reestruturação produtiva e pela agressiva expansão capitalista, mediante flexibilização das fronteiras econômicas nacionais. As estratégias para a implementação das políticas de ajuste econômico, articuladas com a diminuição do papel do Estado, foram inúmeras. Em âmbito federal, incluiu o fechamento de órgãos federais, a transferência de responsabilidade de oferta de serviços sociais para os demais entes federados, a diminuição dos investimentos federais em políticas sociais, as privatizações e a terceirização e a desestatização de serviços. A descentralização passou a ser encarada como um fator capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas, sendo central para a reforma do Estado. Tal descentralização veio acompanhada da centralização no processo de definição de políticas. Ocorreu uma efetiva transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal para os governos subnacionais (Cruz, 2011, p. 81-82).

Para Rezende (1995), infelizmente, para os que acreditavam no fortalecimento do federalismo brasileiro após 1988, a crise econômica, o agravamento da crise fiscal e o contexto político³⁷ nacional contribuíram para frustrar as expectativas.

Quanto ao processo de descentralização, sobretudo, na prestação de serviços nas áreas sociais, ações que buscaram instituir um processo de coordenação federativa foram implementadas pela União. “O processo de descentralização alcançou o auge no contexto da reforma do aparelho do Estado, de 1995” (Sena, 2011, p. 115).

Para Abrucio e Franzese (2004):

[...] os casos mais interessantes ocorreram nos setores de Saúde [Normas Operacionais Básicas (NOBs), Piso de Atenção Básica (PAB), convênio e consórcios] e Educação [Fundef]. Apesar das grandes diferenças de contexto e coalizões que envolvem ambas, o processo de coordenação se deu basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas (Abrucio e Franzese, 2004, p. 10).

Tais medidas caracterizaram-se pelo papel da União em coordenar e regulamentar a execução das políticas, os municípios na função de executar e os estados no limbo na indefinição de seu papel.

³⁷ De 1989 a 1992, ocorreram 3 pleitos eleitorais.

[...] a iniciativa da União em coordenar políticas de Saúde e Educação por meio de uma regulamentação que não só distribua tarefas aos entes federativos, mas também estabelecia incentivos financeiros para facilitar a adesão dos governos subnacionais. Nesse caso, a União assumiu uma função mais de coordenação e regulação do que propriamente de execução dos serviços. Esta última função de execução foi claramente assumida pelos municípios, hoje responsáveis pela provisão da maior parte dos serviços públicos. Já nos estados, a redefinição de papéis é a que nos parece mais incompleta. Atuando em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, os governos estaduais parecem ser os que menos se adaptaram uma forma articulada de provisão de políticas públicas. Prova disso é que uma série de programas e ações coordenadas são fruto de uma relação direta entre União e municípios (Abrucio e Franzese, 2004, p. 15).

Contudo, Souza (2005), aponta que, com exceção das políticas nas áreas de saúde e educação, as relações intergovernamentais são fortemente competitivas e marcadas por disputas, tanto vertical como horizontalmente, cabendo ao poder judiciário controlar a arena de conflitos entre os entes federados.

Apesar dessas limitações, a autora defende que a federação foi fortalecida com a CF/88 por promover um equilíbrio maior entre seus entes. Mas, ressalta que as regras estabelecidas na CF/88 continuam submetidas às tensões macroeconômicas, ao rígido controle fiscal e ao superávit primário³⁸ que, conseqüentemente, limitam a alocação de recursos nas políticas públicas de correção das assimetrias, assim como o alto grau de constitucionalização, de direitos sociais, por exemplo, contradiz a agenda macroeconômica e requerem longas negociações com o Congresso Nacional. “No entanto, tais negociações têm sido, em geral, favoráveis ao poder Executivo federal” (Souza, 2005, p. 118), em detrimento dos interesses de estados e municípios.

Quanto ao arranjo federativo, em particular, na educação, a competência legislativa é tanto privativa quanto concorrente. Compete à União privativamente (art. 22, XXIV) “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”, bem como compete, concorrentemente à União, aos Estados e ao DF, “legislar sobre educação

³⁸ De acordo com o IPEA (2005), [...] superávit quer dizer resultado positivo. Surge quando, ao final de um período, se verifica que os gastos foram menores do que a receita. Caso contrário registra-se déficit. Toda vez que ele acontece significa que a arrecadação do governo foi superior a seus gastos. Mas há um detalhe: no cálculo não são levados em consideração os juros e a correção monetária da dívida pública [...]. O resultado primário, seja ele superávit ou déficit, é um indicador de como o governo está administrando suas contas).

e ensino” (art. 24), sendo a União responsável em legislar sobre aspectos gerais e Estados e o DF de modo suplementar.

Os Municípios são excluídos do rol dos entes com competência legislativa concorrente. Contudo, o art. 30 (I e II), estabelece as competências legislativas e administrativas dos Municípios, sendo “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”, o qual inclui matérias relacionadas à educação.

Com relação às competências administrativas ou materiais (execução de políticas na área da educação), comuns a todos os entes, em um primeiro momento, o art. 211 estabeleceu a previsão de um regime de colaboração entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Segundo Farenzena (2020):

[...] a edição de normas de âmbito nacional que definem e articulam sistema nacional de educação, cooperação federativa na educação e regime de colaboração entre os sistemas de ensino está pendente, mesmo passados mais de 30 anos da promulgação da Carta Constitucional (Farenzena, 2020, p. 3).

Todavia, antes de discutir o regime de colaboração é necessário retomar como a Constituição alicerça o marco legal da política educacional no Brasil. O art. 6º³⁹ da CF/88 instituiu a educação como um direito fundamental e um dos direitos sociais. Segundo Dourado (2013, p. 763), “a Constituição Federal de 1988 sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo”.

Partindo desse pressuposto o direito à educação, segundo o art. 205, é direito de todos e dever do Estado e da família e tem por objetivo o pleno desenvolvimento do sujeito para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (Brasil, 1988, Capítulo III, art. 205). O art. 211 determinou que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.”

Para além da CF/88 e, com o objetivo de orientar o previsto na Constituição, a educação brasileira é regulamentada por duas leis infraconstitucionais⁴⁰. A Lei de

³⁹ São direitos sociais reconhecidos constitucionalmente o direito à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados.

⁴⁰ De acordo com “Glossário de Termos Jurídicos”, do Ministério Público Federal, o termo Infraconstitucional diz respeito à “Toda regra que não conste do texto constitucional é inferior a ela, pois a Constituição é a lei suprema de um país, exercendo supremacia hierárquica

Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014⁴¹, bem como um conjunto de outros dispositivos normativos.

Para efetivar tal direito cabe ao Estado brasileiro, de acordo com o art. 208, dentre outras atribuições, garantir a educação básica obrigatória⁴² e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, a progressiva universalização do ensino médio gratuito, assegurar a oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência e Educação Infantil em creche e pré-escola às crianças até 5 anos de idade (Brasil, 1988, art. 208).

No plano formal um arcabouço jurídico complexo busca assegurar no plano real, políticas públicas de modo a garantir o direito da população brasileira à educação.

Segundo Gouveia *et al.*(2011):

Ainda que a proclamação de um direito seja momento importante de seu reconhecimento, nosso país é pródigo em boas legislações que carecem de condições objetivas para sua consolidação. A consolidação de condições objetivas para isto é desafiador em um país marcado por desigualdades estruturais e por desenho político institucional com três entes federados (União, estados e municípios) (Gouveia, et al.,2011, p. 7).

A Constituição Federal estabeleceu, no art. 211, como visto anteriormente, que o direito à educação deveria ser concretizado por meio do regime de

sobre todas as outras leis. Desse modo, ainda que tenham sido editadas para regulamentar algum artigo da Constituição, elas são consideradas infraconstitucionais.” Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/glossario-de-termos-juridicos> Acesso em 16 ago. 2023.

⁴¹ De 2001 a 2010, o Plano Nacional de Educação foi regulamentado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

⁴² Segundo Oliveira e Sousa (2010, p. 9), “Nos últimos anos, assistimos à ampliação da obrigatoriedade da educação. O texto original da Constituição de 1988 distinguiu o dever do Estado da obrigatoriedade, esta última aplicada ao indivíduo, sujeito do Direito. Estabeleceu, no caput do artigo 208, o dever do Estado para com a educação e, em seu inciso I, obrigava o indivíduo apenas ao ensino fundamental, posteriormente definido como de oito anos de duração pela Lei nº 9.394/1996 (a LDB). Posteriormente, o texto constitucional foi alterado primeiro pela Emenda Constitucional nº 14/1996, que tornou mais precisa a redação da versão original, eliminando uma imprecisão que estendia a obrigatoriedade aos maiores de 14 anos. Mais recentemente, a obrigatoriedade foi alterada por meio da Lei nº 11.114, de 16/05/2005, que estabeleceu o início do ensino fundamental aos seis anos e, em seguida, pela Lei nº 11.274, de 06/02/2006, que estabeleceu o ensino fundamental de nove anos. Finalmente, com a Emenda Constitucional nº 59, de 11/11/2009, estabeleceu-se a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos, abrangendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio”.

colaboração entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Município) na organização dos sistemas de ensino. Contudo, inicialmente, o constituinte não deixou claro como se daria o regime de colaboração.

A esse respeito, Castro (2011, p. 31), argumenta que o art. 211 “referendou uma estrutura federativa fundamentada em um sistema de cooperação, o que abria margem para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas subnacionais, uma vez que não fixava as competências de cada um”.

Abrucio e Franzese (2004), defendem que o federalismo brasileiro passou por um novo momento de inflexão na década de 90, e, no que se refere ao processo de descentralização, sobretudo, na provisão dos serviços nas áreas sociais, a União buscou estabelecer ações que buscaram instituir um processo de coordenação federativa.

Na educação tal processo foi impulsionado pela PEC nº 233/95, promulgada como Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Uma das justificativas para a proposição da PEC nº 233/95, segundo a Exposição de Motivos nº273:

As obrigações do Estado para com o setor educacional foram consideravelmente ampliadas pela Carta Magna promulgada em 1988.[...] **Por outro lado, a mesma Carta não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas**, de forma, que o cidadão comum saiba quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais.[...]Em consequência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema - na realidade uma diversidade de sistemas- de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida.[...] **O papel do Governo Federal, face a esse quadro, precisa ser redefinido. A concepção federativa do Estado nacional, na Constituição em vigor, aponta para a desconcentração das ações em favor dos Estados e Municípios e, conseqüentemente, para a função redistributiva dos recursos fiscais disponíveis, de sorte a promover maior equidade na capacidade de atendimento das demandas sociais em cada Unidade da Federação** (Brasil, Exposição de Motivos nº273, p. 1-3, grifo nosso).

A EC nº 14/96 modificou o art. 211 e introduziu os §1º, §2º e §3º estabelecendo com mais clareza as competências materiais comuns dos entes federados com relação a manutenção e o desenvolvimento da educação pública.

Art. 211, §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; §2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; §3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio** (Brasil,1988, Capítulo III, art. 211, §1º grifo nosso).

Cabe lembrar que a EC nº 14/1996 que modificou o art. 211 definiu as competências, as responsabilidades e a etapa de atuação prioritária de cada ente federado, implementado um padrão de divisão de responsabilidades à dinâmica federativa do regime de colaboração entres os entes subnacionais no campo educacional. Tal emenda é a mesma que cria o Fundef como mecanismo de subvinculação de receitas ao Ensino Fundamental.

Em seguida a EC nº 14/1996, em 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.396 é sancionada. A LDB ratifica a divisão de responsabilidade dos entes e detalha as demais atribuições (arts .8º, 9º, 10 e 11) em relação à oferta da educação pública e é mais específica quanto às competências da União: “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (Art. 8º, §1º e art. 9º).

Segundo Cavalcanti (2016):

[...] a autonomia dos Estados e Municípios na organização e gestão dos seus sistemas de ensino é balizada pela função coordenadora da política nacional da União, que estabelece uma relação de interdependência entre os sistemas de ensino, mas não de subordinação. Tal aspecto ganha relevância a partir de meados dos anos de 1990, como uma ação mais efetiva da União no desenvolvimento de sua função coordenadora da política nacional de educação (Cavalcanti, 2016, p. 142).

As modificações mais recentes do art. 211 da CF/88 quanto a aspectos do regime de colaboração entres os entes foram introduzidas pela EC nº 108/2020 que acrescentou os parágrafos § 4º, § 6º e § 7º:

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório; § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas. § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá

como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração (Brasil, EC nº108, 2020).

Com o objetivo de garantir a materialidade das atribuições dos entes federados na oferta, na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública a Constituição estabeleceu no art. 212 a divisão de receitas, que tem alicerce na vinculação de receitas de impostos, compreendida a proveniente de transferências, principal fonte de recursos para financiar a educação pública, na subvinculação de receitas por meio das políticas de fundos para a educação básica (Fundef, Fundeb 1 e Fundeb 2) e na contribuição social do salário-educação como fonte adicional de financiamento.

Com o objetivo de compreender a política educacional, em particular a política de financiamento, do Estado brasileiro para educação básica pública a partir da Constituição Federal 1988, na seção a seguir buscamos historicizar e analisar a organicidade da política de financiamento na dinâmica federativa.

2.2 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.2.1 A vinculação de receitas de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

O montante de recursos destinados a uma determinada política segundo Sguissardi (2003, p. 7), poderá ser “revelador da natureza e dos objetivos das políticas públicas ou das relações que se estabelecem, em determinado tempo histórico, entre o Estado e as instituições educacionais [...]”

Em relação ao aporte de recursos orçamentários⁴³ para efetivar a política educacional, a CF/88 determina que um percentual mínimo da receita de impostos deve ser aplicado pelos entes federados com o objetivo de assegurar o

⁴³ Segundo Pinto (2005), a história do financiamento da educação no Brasil pode ser dividida em três fases: “a primeira fase que podemos chamar de 'terceirizada', na qual o Estado delegou aos Jesuítas o monopólio e o financiamento da educação básica (1549-1759). Um segundo período, no qual a responsabilidade principal ficou a cargo das câmaras municipais e dos governos estaduais através de dotações orçamentárias. Por fim, uma terceira etapa, iniciada com a Constituição de 1934, que introduziu o princípio da vinculação de um percentual mínimo de receitas de impostos dos três níveis de governo para o financiamento da educação” (Pinto, 2005, p. 94).

financiamento das políticas educacionais. A vinculação constitucional⁴⁴ é a principal fonte de financiamento da educação pública do país.

De acordo com o art. 212:

A União aplicará, anualmente, **nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino** (Brasil, 1988, Capítulo III. art. 212, grifo nosso).

A LDB/96 reitera no art. 68 as origens dos recursos orçamentários:

[...] 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, Título IV, art. 68, inciso I- V).

No quadro a seguir apresentamos os impostos dos entes federados sobre os quais incide a vinculação constitucional de recursos mínimos destinados ao financiamento da educação.

Quadro 2: Impostos e percentuais vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ente Federado	Base Legal	Imposto	% vinculado
União	Art. 153, CF/88	IR, II, IPI-Ex, IPI, IOF, IE, ITR	18%
Estado/ Distrito Federal	Art. 155, CF/88	ICMS, IPVA, ITCMD	25%
Município	Art. 156, CF/88	IPTU, ISS, ITBI	25%

Fonte: Constituição Federal e Lei nº 5.172/66 (Sistema Tributário Nacional).

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira Constituição a prever a vinculação de um percentual mínimo de recursos para a educação.

De acordo com Carvalho (2012, p. 45-46), constituiu-se um “marco histórico no qual o direito à educação é confirmado pela primeira vez, como responsabilidade do Estado” e inaugura o “início de uma importante fase da política de financiamento da educação no Brasil”.

Para Davies (2012, p. 2), a vinculação constitucional de um percentual de impostos arrecadados pelos entes federados é “provavelmente o aspecto mais importante da discussão sobre o financiamento da educação estatal”.

⁴⁴ É relevante destacar os vários sentidos do termo vinculação. Segundo Carvalho (2010, *apud* BASSO, 2018, p. 9), há uma polissemia para o princípio: “vinculação, afetação, consignação e gravação compõem o leque de opção à caracterização de receitas carimbadas (operação compromissada), voltadas a um determinado custeio.” Nesta dissertação utilizaremos o termo vinculação.

Foi a partir da Constituição de 1934, segundo Menezes (2008, p. 151), que o princípio da vinculação “foi suficientemente persuasivo na política educacional da maioria das Cartas que se seguiram”.

Para demonstrar o apontado por Menezes, o quadro a seguir apresenta os percentuais mínimos previstos constitucionalmente para o financiamento da educação desde a Constituição de 1934.

Quadro 3- Constituições e vinculações de receitas para a educação.

Vinculação Constitucional %			
Constituição	Ente Federado		
	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
CF 1934 (Art.156)	10%	20%	10%
CF 1937	Sem vinculação expressa		
CF 1946 (Art.169)	10%	20%	20%
LDB nº 4.024/61(Art.92)	12%	20%	20%
CF 1967	Sem vinculação expressa		
EC nº 01 de 1969 (Art.15, alínea f)	Sem vinculação expressa		20%
LDB nº 5.692/71	Sem vinculação expressa		20%
EC nº 24 de 1983 (Art. 176, § 4º) Emenda Calmon	13%	25%	25%
CF 1988(Art. 212)	18%	25%	25%

Fonte: Constituições e Emendas Constitucionais. Elaboração da autora, 2023.

Nota 1: As Constituições de 1934, 1946, 1988 e EC nº 24/83 vincularam as receitas de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nota 2: A EC nº 1/69 vinculou a aplicação de receitas de tributos municipais ao financiamento do ensino primário, sendo que os demais entes [União e Estados] deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo em educação.

No percurso de 1934 a 1988, a previsão e ausência de vinculação de receitas para o financiamento da educação marcaram os textos constitucionais, sendo revogadas nas constituições de 1937 (Estado Novo) e de 1967 (Golpe Militar de 1964). No Brasil, durante os períodos autoritários (Estado Novo e Ditadura Militar) “a educação e seu financiamento tiveram difícil acesso” (Menezes, 2006, p. 20).

Em contrapartida, Davies (2012), estabelece a relação de vinculação de receitas com períodos democráticos.

É interessante observar a coincidência quase total entre a vinculação [1934-37, 1946-1967, 1984 até hoje] e períodos relativamente democráticos e a desvinculação e períodos autoritários [1937-45, 1964-85], o que permite inferir que **a democratização da educação estatal, no sentido de garantia constitucional do seu financiamento, parece guardar estreita relação com a existência**

de uma certa liberdade de expressão da sociedade (Davies, 2012, p. 33, grifo nosso).

Na mesma perspectiva de Davies (2012), Menezes (2008, p. 152), argumenta que a “vinculação se constituiu numa das principais marcas dos governos democráticos brasileiros” no que diz respeito ao financiamento da educação.

Outro elemento que o quadro evidencia é que apesar das rupturas dos percentuais mínimos de recursos para a educação (CF/37 e CF/67) a vinculação apresenta percentuais crescentes nas demais Cartas.

Observamos que os municípios apresentaram o maior crescimento em relação aos percentuais mínimos de vinculação (10%, 20% e 25%), seguido da União (10%, 13% e 18%⁴⁵) nas constituições, sendo a CF/88 a que apresentou os maiores percentuais de vinculação para a educação. Contudo, a União, arrecadadora do maior percentual de receitas, sempre aplicou percentuais inferiores quando comparado a estados e municípios.

Críticos à vinculação constitucional de recursos para o financiamento de políticas sociais, Tacca Jr. e Silva (1996, p. 104, *apud* Sousa, 2008, p. 31), argumentam que “o principal legado da Constituição de 1988, no que concerne às finanças públicas da União, foi uma enorme rigidez orçamentária”, sendo as vinculações um dos elementos⁴⁶ que tornam o orçamento rígido⁴⁷. Sousa (2008, p.

⁴⁵ Segundo Pinto (2000, p. 58), “este aumento do percentual da União frente a situação estabelecida na Emenda Calmon, teve como objetivo basicamente não reduzir os recursos federais para o ensino, visto que com a reforma tributária implantada na Carta de 1988, que ampliou as transferências para Estados e Municípios, a União teve reduzido o montante disponível de sua receita de imposto”. Logo, não houve um crescimento de receitas, mas um mecanismo de manter as receitas já previstas.

⁴⁶ De acordo com Tacca Jr. e Silva (1996, p. 104, *apud* Sousa, 2008, p. 31), “o aumento das vinculações de receitas, o incremento das despesas de caráter obrigatório e a substancial ampliação das transferências de recursos para os estados e municípios” são elementos que enrijecem o orçamento.

⁴⁷ A partir de 1994, com o objetivo de “reduzir a rigidez do orçamento” um conjunto sucessivo de emendas constitucionais foram aprovadas com o objetivo de ampliar a flexibilidade do orçamento e permitir ao Poder Executivo (União) o poder discricionário para alocação e execução de receitas do orçamento de percentuais antes vinculados. Em uma série temporal temos as seguintes emendas: Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, Fundo Social de Emergência (FSE), com vigência para os exercícios financeiros de 1994 e 1995, tinha por objetivo a desvinculação de receitas da União (20% das receitas oriundas de tributos e contribuições de competência da União). A medida foi prorrogada por meio da Emenda Constitucional nº 10, de 1996. Tal Emenda mudou a denominação de FSE para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). O FEF também foi prorrogado até o ano de 2000, quando novamente teve nomenclatura alterada para Desvinculação de Recursos da União (DRU), nome que permanece em vigência e foi estendida pelas Emendas Constitucionais nº 27/2000, 42/2003, 56/2007, 68/2011. A prorrogação mais recente da DRU foi garantida por meio da EC nº 93/2016. A Emenda estendeu a vigência da DRU até 31/12/2023 e ampliou

32), alega que o excesso de vinculações orçamentárias ocasiona a “diminuição da flexibilidade orçamentária é, de certa forma, condenável porque limita a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos”. A esse respeito Rocha afirma que:

[...] há os que apontam para origem política da vinculação de recursos acusando-a de ser um mecanismo de perpetuação do poder de setores e/ou regiões que por temerem a garantia de seu *status quo* tentam com isso evitar a interrupção destes recursos para seus projetos (Rocha, 1997, p. 50).

Em direção contrária aos autores, anteriormente citados, Salvador (2012, p. 12), argumenta que a vinculação de recursos para áreas sociais é “uma das alternativas para enfrentar a perversa tradição do orçamento fiscal brasileiro, que historicamente serviu para a acumulação de capital”.

Da mesma maneira Menezes (2008, p. 155), defende que a vinculação constitucional se apresenta como um “instrumento para a garantia do direito à educação”.

Pinto (2000), argumenta que nos períodos em que as Constituições não estabeleciam um percentual mínimo para o financiamento da educação ocorreu maior escassez de recursos para a área.

Para Arelaro e Gil (2020):

[...] é necessário muita cautela para que um dos pontos que historicamente representou um avanço nos gastos sociais, notadamente na Educação - a vinculação constitucional de recursos - não seja abolida das proposições governamentais, uma vez que está, de certa maneira e em certo grau, garante a prioridade de investimento em Educação (Arelaro e Gil, 2020, p. 125).

2.2.2 As transferências constitucionais e legais destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

Outro elemento relevante estabelecido pela Constituição (art. 212) e retomado pela a LDB, são as receitas provenientes das transferências constitucionais e outras transferências⁴⁸ (art. 68, inciso II), mecanismo previsto

o percentual de desvinculação para 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais e, além disso, permitiu a desvinculação de receitas de impostos e taxas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

⁴⁸ Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2016), inúmeras são as nomenclaturas que as transferências recebem, algumas originárias do uso e emprego informal, outras encontradas na literatura relacionada à temática e outras presentes na legislação que disciplina a matéria. Contudo, somente, em 2014, foi criado no âmbito da Casa Civil da Presidência da

constitucionalmente (arts. 157 a 162) e por legislação infraconstitucional no que se refere a repartição das receitas tributárias da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como as transferências dos Estados aos Municípios.

Para Farenzena (2020, p. 4), “a cooperação federativa no financiamento da educação é efetivada por intermédio de políticas com transferências intergovernamentais de recursos”.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2016, p. 8), as transferências obrigatórias subdividem-se em: constitucionais/vinculadas e legais, sendo que as constitucionais ocorrem somente entre os Entes Federados [União, Estado, Distrito Federal e Município], enquanto as legais podem ser também direcionadas para Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Ainda, segundo a STN as principais características das Transferências Constitucionais⁴⁹ são:

[...] aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos. Exemplos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil, STN, 2016, p. 22).

Enquanto as particularidades das Transferências Legais⁵⁰ são:

[...] aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos. Exemplos: Programa de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE), Programa de Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE) (Brasil, STN, 2016, p. 22).

República o Grupo de Trabalho Transferências da União, que a partir de um subgrupo de trabalho formalizou uma classificação das transferências fiscais da União quanto aos requisitos legais.

⁴⁹ De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2016), são características das Transferências Constitucionais: “a) Elas são incondicionais, ou seja, os Entes beneficiários não precisam cumprir qualquer formalidade para recebê-las; b) Elas não exigem contrapartida de recursos do beneficiário; c) Regra geral, seus recursos não podem ser retidos, à exceção de débitos do Ente Federativo com a União ou do descumprimento de gasto mínimo com saúde (CF, art. 160, § único); d) Seus recursos não podem ser contingenciados nas Leis Orçamentárias da União e dos Estados” (Brasil, STN, 2016, p. 7 e 8).

⁵⁰ Características das Transferências Legais: “a) Elas podem ser incondicionais ou não, dependendo das regras definidas na legislação aplicável; b) Assim como as constitucionais, elas não exigem contrapartida de recursos do beneficiário; c) Seus recursos podem ser retidos de acordo com os ditames das normas legais associadas; d) Assim como as constitucionais, seus recursos não podem ser contingenciados nas Leis Orçamentárias da União e dos Estados” (Brasil, STN, 2016, p. 8).

Segundo Pinto (2000, p. 26), a CF/88 implementou “fortes mecanismos” de transferências⁵¹ de receitas tributárias entres os Entes Federados, visto a baixa capacidade de alguns municípios e estados de impulsionarem a arrecadação de suas próprias receitas. Tais mecanismos estabeleceram um novo formato de distribuição da receita de impostos. Todavia, o autor ressalta que “apesar de todo o sistema de transferência de tributos entre níveis de governo existente no Brasil, a disponibilidade de recursos públicos reproduz as desigualdades regionais” (Pinto, 2000, p. 31).

Para Castioni *et al.*(2021, p. 278), “em um país profundamente desigual como o Brasil, as transferências redistributivas tornam-se requisito para a implementação de políticas públicas”.

Cabe destacar que compreender os elementos que caracterizam as transferências constitucionais e legais⁵² é de suma relevância, visto que dos valores distribuídos por meio dos FPE e FPM (transferências obrigatórias-vinculadas com finalidade redistributivas), do IPI-Ex (transferências obrigatórias-vinculadas com finalidade compensatória), do ICMS (transferências obrigatórias-vinculadas com finalidade devolutiva), do IPVA (transferências obrigatórias-vinculadas com finalidade devolutiva) e do ITR (transferências obrigatório-vinculadas com finalidade devolutiva), deduz-se percentuais que, por subvinculação, constituíram/constituem os fundos de natureza contábil e de âmbito estadual para a educação que, em um primeiro momento, financiou o Ensino Fundamental e, posteriormente, a Educação Básica (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento

⁵¹ De acordo com Pinto (2000, p. 19), é a partir da Constituição de 1946, que há uma progressiva institucionalização de um sistema de transferências de tributos entres as esferas governamentais, principalmente dos “governos centrais para os locais”.

⁵² De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2016), as Transferências Constitucionais e Legais, de acordo com sua finalidade, classificam-se em: “**Devolutivas**: São aquelas cujos recursos, ou parcela deles, são devolvidos ao Ente Federativo em razão direta do fato gerador da receita ocorrido em seu território. **Redistributivas**: São entregues aos Entes Federativos visando à promoção do equilíbrio socioeconômico entre eles. **Compensatórias**: Buscam ressarcir a perda de receita, ou parte dela, do Ente Federativo decorrente de alguma imunidade ou isenção tributária. **Indenizatórias**: Têm por objetivo compensar financeiramente os Entes Federativos por prejuízos causados por impactos ambientais e poluição ocorridos em seus territórios, decorrentes da exploração de recursos minerais. **Mantenedoras**: Têm por objetivo financiar políticas públicas essenciais ou custear despesas públicas específicas (Brasil, STN, 2016, p. 22, grifo nosso).

da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb 1 e 2).

Nas subseções a seguir buscamos discutir a política que estabeleceu uma nova dinâmica federativa no regime de colaboração entre os entes subnacionais no campo educacional, a política de fundos para a educação, a partir de elementos que constituíram os processos de elaboração, tramitação, aprovação e implementação dos fundos, bem como os avanços e os limites da política no âmbito do financiamento da educação pública.

Contudo, antes de iniciarmos tal discussão é necessário fazermos uma ressalva com relação ao conceito entre fundo público, temática discutida no capítulo um deste trabalho, e os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, visto que há confusões na compreensão de tais conceitos (Costa, 2012).

Para Salvador (2014), a distinção está no aspecto da questão formal/legal dos fundos especiais (art.71 da Lei nº 4.320/64 e o art. 165 da CF/88) e do fundo público como categoria teórica de análise.

2.2.3 O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério (Fundef)

O processo de elaboração, tramitação⁵³, aprovação e implementação do Fundef ocorreu em um contexto de reforma do Estado brasileiro (Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995), de implementação de um modelo gerencial na administração pública nacional, de ajuste fiscal, de descentralização e de redefinição do papel do governo federal.

Com o objetivo de reformular disposições relativas à educação e instituir um fundo de redistribuição de receitas como política de financiamento, em 13 de outubro de 1995, o Poder Executivo Federal⁵⁴, por meio de diversos ministérios, encaminha

⁵³ Segundo Martins (2011), o governo FHC constituiu um “subsistema” para a elaboração e aprovação do Fundef, em consonância com burocratas fazendários, o MEC e representantes do Consed. Para Cara e Nascimento (2020, p. 13), “é preciso também considerar que o governo FHC nunca se mostrou aberto à participação social popular, tendo sido muito mais afeito a consultas a especialistas convidados”.

⁵⁴ Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), 34º Presidente do Brasil (1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003). Ministros de Estado da Educação e do Desporto: Paulo Renato Souza, Ministro da Justiça: Nelson Jobim, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado: Bresser Pereira, Ministro do Planejamento e Orçamento da Fazenda: Pedro Sampaio Malan. De acordo com Martins (2011, p. 203), um Estado gerencial, a

ao Congresso Nacional a Mensagem nº 1.078, a Exposição de Motivos (EM) nº 273 e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC)⁵⁵, que tramitou como PEC nº 233/95 e, posteriormente, PEC nº 233-B/95 (em decorrência a várias alterações). A PEC foi promulgada como Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1995. A Emenda Constitucional nº 14/1995, modificou os Arts. 34, 208, 211 e 212⁵⁶ da Constituição Federal e deu nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A Emenda nº 14/1995 foi regulamentada posteriormente por meio da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e do Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.

As bases conceituais da política de financiamento instituída por meio do Fundef, segundo Martins (2011):

[...] teve sua expressão maior nos trabalhos de seu primeiro executor, Barjas Negri, secretário-executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e formulador da proposta do Fundef no MEC. De forma coerente com o ideário do governo, cuja prioridade no momento era o ajuste fiscal, ao produzir estudo acerca

eficiência e a redução de despesas eram elementos constituintes do programa “Avança Brasil” do governo.

⁵⁵ “A proposta de emenda à Constituição (PEC) pode ser apresentada por no mínimo 171 deputados ou 27 senadores (1/3 do total), pelo presidente da República e por mais da metade das assembleias legislativas. Uma proposta vinda do Senado (ou seja, já aprovada pelos senadores) segue o mesmo rito descrito abaixo. A PEC começa a tramitar na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), que analisa a admissibilidade da proposta. Se for admitida pela CCJ, o mérito da PEC é analisado por uma comissão especial, que pode alterar a proposta original. A comissão tem o prazo de 40 sessões do Plenário para votar a proposta. O prazo para emendas se esgota nas dez primeiras sessões. Depois, a proposta é analisada pelo Plenário. A aprovação depende dos votos favoráveis de 3/5 dos deputados (308), em dois turnos de votação” (Câmara dos Deputados, 2019).

⁵⁶Art. 1º É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea: "e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal: "I- ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II- progressiva universalização do ensino médio gratuito; "Art. 3º É dada nova redação aos § 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos: "Art. 211. § 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. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório." Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal: "§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei."

do financiamento da educação recoloca um tema permanente no debate do financiamento: a questão da suficiência de recursos, se melhor fosse sua gestão. O Estado gerencial aparece para o autor como a principal solução para o problema do financiamento: 'Queremos argumentar que o nosso problema não é que se gaste pouco com educação, principalmente a pública, mas que se aplica mal seu recurso' (Martins, 2011. p. 119).

Pinto (2002), argumenta que a proposta do Fundef é expressão da Conferência de Educação para Todos⁵⁷.

Essa conferência, que teve como co-patrocinador, além da UNESCO e do UNICEF, o Banco Mundial, vai inaugurar a política, patrocinada por esse banco, de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade (Pinto, 2002, p. 110).

Retomando o processo de tramitação da matéria, o Poder Executivo argumenta na Exposição de Motivos (EM) nº 273/95, logo no início de suas considerações, que reconhece a relevância da Educação e a elege como uma das cinco grandes prioridades do Governo e, segue expondo que a CF/88 acolheu anseios e interesses dos mais diversos segmentos da sociedade "sem a necessária avaliação da efetiva possibilidade da ação governamental, a Constituição gerou compromissos que ampliam em muito a complexidade da gestão da Educação, nas três esferas do Poder Público" (Brasil, Exposição de Motivos, p. 1), porém não deixou delimitadas as competências e responsabilidades de cada ente federado.

Na EM nº 273/95 o Executivo apresenta o seguinte diagnóstico em relação a distribuição dos recursos:

[...]a distribuição dos recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino. Dadas as diferentes capacidades de arrecadação e o fato de que as transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios, não fazem segundo critério que leve em consideração as necessidades específicas, seja na educação, seja em qualquer outra área, resulta que os distintos governos subnacionais apresentam diferenças substanciais na sua capacidade de investimento na educação. Uma das disparidades mais gritantes é o fato de que, precisamente nas regiões mais pobres do País, os Municípios respondem pela maior parte do atendimento no ensino fundamental obrigatório. Já nas regiões mais desenvolvidas, os Governos Estaduais provêm a maior parte do atendimento. Em

⁵⁷ A Conferência de Educação para Todos aconteceu, em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990 e resultou na assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. O Brasil participou da Conferência.

ambas as situações, no entanto, o volume de recursos disponíveis em cada esfera de governo, apesar da vinculação constitucional de parte significativa das suas receitas (art. 212, CF), é claramente insuficiente para assegurar um ensino de qualidade minimamente aceitável (Brasil, 1995, Exposição de Motivos nº 273, p. 1).

A partir das constatações, acima elencadas, o Poder Executivo afirma que na realidade há um desequilíbrio na divisão de responsabilidades e recursos e, como consequências uma distribuição “perversa” das receitas e uma “escassez generalizada”, que diante de tal cenário o papel do Governo Federal precisa ser redefinido, ou seja:

A concepção federativa do Estado nacional, na Constituição em vigor, aponta para a desconcentração das ações em favor dos Estados e Municípios e, conseqüentemente, para a função redistributiva dos recursos fiscais disponíveis, de sorte a promover maior equidade na capacidade de atendimento das demandas sociais em cada Unidade da Federação. Estes princípios precisam ser observados também na área da educação, na qual, mais do que uma ação supletiva não claramente definida, a União deve atentar para sua função redistributiva (Brasil, 1995, Exposição de Motivos nº 273, p. 1).

Apoiado nesses elementos o Executivo propõe, por meio da PEC nº 233/95, a reformulação das disposições relativas à educação, bem como a função da União acerca das políticas educacionais. Porém a questão central da PEC nº 233/95 diz respeito à instituição de um fundo como mecanismo de redistribuição dos recursos fiscais dos Estados e Municípios, por um período determinado, destinando prioritariamente tais recursos ao ensino fundamental⁵⁸, com o objetivo de estabelecer recursos mínimos para esta etapa de ensino, buscando garantir desta forma, segundo o governo federal, a redução das desigualdades entre os entes federados, a valorização do magistério e o combate aos desvios de recursos.

De acordo com Saviani (2016), acerca da redefinição do papel da União:

[...]as mudanças introduzidas nos artigos 34, 208, 211 e 212 do texto permanente da constituição, a recentralização da política educacional no âmbito do MEC fica assegurada. [...]. Além disso, com base na

⁵⁸ Na EM nº 273/95, o Executivo ressalta que reconhece “as legítimas aspirações da sociedade por educação nos níveis mais avançados e, mesmo, por um atendimento ampliado em creches e pré-escolas,” entretanto “a escolaridade obrigatória-exatamente por ser obrigatória - deve merecer do Estado a mais alta das prioridades.” Segundo Cara e Nascimento (2021), “até 2004 a única modalidade considerada era a Educação Especial. A partir de 2005 passou a contabilizar matrículas de escolas rurais”.

estratégia adotada na modificação do artigo 60⁵⁹, o MEC conseguiu a proeza de assumir o controle da política educacional do ensino obrigatório, sem arcar com a primazia de sua manutenção. Ao contrário, ampliou a quota dos estados, Distrito Federal e municípios (de 50% para 60%) e reduziu sua parcela (de 50% para 30%) no financiamento do ensino fundamental (Saviani, 2016, p. 83).

Melchior (1997, p. 3), em concordância com Saviani (2016), argumenta que a emenda encaminhada pelo Poder Executivo foi o meio para “livrar a União do dispositivo do artigo 60, das Disposições transitórias, que a obrigava a aplicar no ensino fundamental, pelos menos, 50% dos recursos vinculados dos impostos, previstos no artigo 212”, para eliminar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental, visto que o Tribunal de Contas da União (TCU), desde 1989, apontava a inconstitucionalidade do orçamento federal, pois não aplicava o percentual previsto no Artigo 60.

Para Rossinholi (2010), a redução da participação da União na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, no texto final da EC nº 14/1995, mostra a “desresponsabilização desta, colocando-a muito mais como coordenadora e não como um efetivo participante” (Rossinholi 2010, p. 61).

Outro elemento que intensificou o debate em relação a proposta do fundo era se o Fundef contrariava a cláusula pétrea referente a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º) no aspecto da autonomia federativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios com relação às alterações propostas na redistribuição dos FPE, FPM e ICMS. Autores como Bercovici (2000), Maliska (2001) e Silva (2009) discutiram o mérito da questão. Contudo, Martins (2011), entende que:

A expressão do federalismo cooperativo em matéria educacional é o regime de colaboração, indicado na Carta Magna. Assim, entendo que embora a questão federativa seja central na discussão do Fundef e do Fundeb, a constituição de fundos, se selada pela Constituição, após tramitação regular pelo Poder Legislativo, onde as autonomias, representadas, concorrem para formar a vontade do Estado Federal soberano, não caracteriza uma situação de tendência à abolição da Federação, mas de aplicação plena do princípio da solidariedade, essencial ao federalismo cooperativo. (Martins 2011, p. 123).

⁵⁹ Redação do artigo 60 do ADCT anterior à EC nº 14/96: “Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”.

No processo de tramitação da PEC nº 233/95, segundo Rossinholi (2010), 46 emendas foram apresentadas na Câmara de Deputados e, após parecer do relator, o substitutivo foi aprovado com 17 emendas, em dois turnos, em 18 de junho de 1996. Em seguida, a proposta foi encaminhada ao Senado e aprovada, em 12 de setembro. Passou a fazer parte do ordenamento jurídico do país como EC nº 14/96, que determinou “[...] a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil” (Brasil, Emenda Constitucional nº 14, 1996).

A EC nº 14/96 foi objeto de regulamentação por meio da Lei nº 9.424/96. A lei foi sancionada pelo presidente da República, em 24 de dezembro de 1996, com 3 vetos⁶⁰ ao texto aprovado pelo parlamento.

Os vetos impediram a inclusão das matrículas da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) como critério nos cálculos de distribuição dos recursos do fundo e a redistribuição de 70% (setenta por cento) da Quota Estadual do Salário-Educação entre o Estado e os respectivos Municípios, proporcionalmente, ao número de alunos matriculados no ensino fundamental das respectivas redes. Em razão do veto presidencial, o governo federal continuou incluindo a Contribuição Social do Salário-Educação como fonte de recursos para financiar a complementação da União ao fundo.

Monlevade (1997), argumenta que os motivos que fundamentaram a não inclusão das matrículas da EJA na distribuição dos recursos é que com a incorporação dessas matrículas a União teria que aumentar a sua complementação, algo que ela não pretendia.

Na mesma direção, Arelaro (2007), esclarece que:

[...] a inclusão de jovens e adultos analfabetos ou de baixa escolaridade- mesmos os de curso presencial- no cômputo total dos alunos atendidos, uma vez que eles constituem, potencialmente, um “desequilíbrio” das contas e do “congelamento” dos gastos sociais, comprometendo o discurso sobre a exitosa “repartição equitativa” (Arelaro, 2007, p. 12).

⁶⁰ Justificativas do Poder Executivo para os vetos: Mensagem nº 1.439, de 24 dezembro de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Mv1439-96.htm Acesso em: 06 jan. 23.

No que se refere ao processo de tramitação do Fundef e os vetos à regulamentação aprovada, por meio da Lei nº 9.424/96, Rossinholi (2010), infere que:

A tramitação da EC nº 14/96 e os vetos apresentados permitem afirmar que houve uma desresponsabilização da União em relação ao financiamento do ensino fundamental, que ficou como função estados e, principalmente, dos municípios, com um pequeno comprometimento financeiro da União (Rossinholi, 2010, p. 58).

Para discutirmos os principais aspectos legais do Fundef apresentamos alguns elementos centrais do fundo a partir da síntese apresentada no quadro a seguir.

Quadro 4- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), aspectos legais.

Elementos	Fundef
Iniciativa da matéria	Poder Executivo;
Âmbito do fundo	Em cada Estado e Distrito Federal;
Natureza	Contábil e automática;
Vigência	10 anos, a partir de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2006;
Abrangência	Ensino Fundamental;
Percentual e Fontes de receitas	15% de receitas do: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI- Ex) Desoneração de Exportações (Lei kandir, LC 87/96);
Complementação da União	Sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O Ministério da Fazenda realizará o cálculo;
Crítérios para distribuição das receitas ⁶¹	Na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino: I - 1ª a 4ª séries; II- 5ª a 8ª série; III - estabelecimentos de ensino especial; IV - escolas rurais;
Finalidade para execução das receitas	Pelo menos 60% para a remuneração dos profissionais do magistério no ensino fundamental e demais ações de MDE;
Valor mínimo nacional por aluno/ano	O valor mínimo anual por aluno será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. § 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, será de R\$ 300,00 (trezentos reais);
Contribuição Social do Salário- Educação	Direcionado ao Ensino Fundamental. A quota federal financiará a complementação da União ao fundo, até o limite de 20%;

⁶¹ Segundo Rossinholi (2010), de 1997 a 1999, foi estabelecido um único valor por aluno, de 200 a 2004, os valores foram apresentados em dois grupos, de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª e Educação Especial e, 2005 e 2006 expandiu para 4 grupos, diferenciando zona rural e urbana.

Controle Social	Conselhos no âmbito de cada esfera.
-----------------	-------------------------------------

Fonte: EC nº 14/96 e Lei nº 9.424/96. Elaboração da autora, 2023.

A EC nº 14/96 institui 27 fundos⁶² (26 Estados e o Distrito Federal) de natureza contábil e automática. O mecanismo da automaticidade na transferência dos recursos financeiros apontada por economistas e técnicos financeiros como imprescindível na operacionalização do fundo foi garantido no processo de regulamentação.

Com relação ao mecanismo de transferência automática de recursos aos 27 fundos, Melchior (1997, p.53), argumenta que a interferência "político-partidária" na educação sempre foi uma constante e, que a automaticidade na operacionalização dos recursos garantirá que seja "justo, porque é válido para todos", assim como "as regras tornam-se mais estáveis, transparentes, mais justificáveis e melhor aceitas".

Por outro lado, o autor alega que as relações políticas entre Estados e Municípios sofreram mudanças significativas, visto que os Estados reduziram seu poder político em relação aos Municípios e infere que, as esferas municipais "terão mais condições de exercer sua autonomia, na área educacional, com maior plenitude e liberdade" (Melchior, 1997, p. 43).

Outro aspecto analisado, discutido e criticado por pesquisadores com relação à temática é que o Fundef não trouxe receitas novas para educação. O que o fundo estabeleceu foi uma subvinculação de recursos especificamente para o Ensino Fundamental a partir de receitas constitucionais já vinculadas.

Neste sentido, Davies (2008), argumenta que:

[...] o Fundef, apesar de prometer desenvolver o Ensino Fundamental e valorizar o magistério, praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do Fundef com base no número de matrículas no Ensino Fundamental regular das redes de ensino estaduais e municipais (Davies, 2008, p. 25).

⁶²Com implementação prevista a partir de 1997, entretanto, em decorrência da pressão dos governadores foi postergada para 1º de janeiro de 1998. Porém, o Estado do Pará adiantou a implementação do Fundef para 1º de julho de 1997.

Na mesma perspectiva Saviani (2016), observa que:

[...] se essas medidas tinham o objetivo meritório de distribuir melhor os recursos tendo em vista o financiamento do ensino fundamental, elas se limitaram, no entanto, a regular a aplicação de recursos já vinculados, não prevendo novas fontes de recursos e além disso, reduzindo a participação financeira da União através da Emenda ao Art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias (Saviani, 2016, p. 87).

Segundo Pinto (2010), o Fundef foi um “fundinho” apesar de seu apelido ser “fundão”, pois foi um “cobertor curto”, visto que sua abrangência se restringiu apenas ao Ensino Fundamental, e ainda de forma insuficiente frente às demandas educacionais do país.

Segundo uma avaliação da materialidade do Fundef Arelaro (2007), apresenta os seguintes dados em relação aos recursos financeiros:

[...] de um gasto de 16,7 bilhões, em 1995, chegou-se a 13 bilhões, em 2002, ou seja, o gasto em Educação foi reduzido de 3,7 bilhões, no período – mais de 20% - numa linha decrescente constante, com exceção dos anos de 1998 e 2000, com pequena recuperação, nunca se atingindo, sequer o efetuado no ano de referência - 1995 (Arelaro, 2007, p. 5).

Para a autora, “o Fundo foi uma forma ‘criativa’ de o Governo Federal investir menos, do pouco que já investia na área ‘Educação’” (Arelaro, 2007, p. 5).

Um elemento importante que legitimou o Fundef foi a sua perspectiva equalizadora, visto as disparidades regionais, justificativa para a instituição do fundo. Em relação ao aspecto equalizador a distribuição de recurso proposta pelo Fundef segundo Martins (2011), passou a ser mais próxima entre alunos do ensino fundamental das redes estaduais e municipais, em razão do critério de distribuição das receitas ser o número de matrículas. Tal critério contribuiu para a equalização intraestadual, ou seja, no âmbito de cada Estado. Na percepção do mesmo autor, “representou um avanço concreto, mas limitado às fronteiras de cada estado e à etapa do ensino fundamental” (Martins, 2011, p. 143).

Na mesma direção Pinto (2000), argumenta que:

No âmbito de cada Estado, o fundo deve provocar um efeito Robin Hood, transferindo recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, visto que o seu critério de distribuição é *per capita*, enquanto o ICMS (sua principal fonte) baseia-se majoritariamente na proporção da arrecadação no Município. Ele poderá ter também um efeito equalizador entre as redes (Pinto, 2000, p. 111).

Quanto às desigualdades interestaduais, isto é, entre estados, o mecanismo que buscava reduzi-las, era a complementação da União que deveria ocorrer “sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente” (Brasil, EC nº 14/96, Art 60, § 3º).

De acordo com Melchior (1997, p. 11), a fixação de um custo mínimo era o “fator-chave” da constituição do fundo e estava condicionado ao desempenho da economia. Contudo, o mecanismo foi frustrado pela não execução do Art. 6º, § 1º⁶³ da Lei nº 9.424/96, que estabelecia a forma de cálculo do valor mínimo nacional, elemento base para o cálculo da complementação que a União deveria suplementar aos fundos na busca de equalização interestaduais.

Para Arelaro (2007, p. 10), “este se constitui no mais grave descumprimento da Lei nº 9.424/96, pois, desde o primeiro ano da implantação do Fundef, houve uma subvalorização do valor *per capita do aluno* estabelecido nacionalmente”.

A partir dos dados sistematizados por Arelaro (2007), é possível verificar a subvalorização em decorrência do não cumprimento do Art. 6º, § 1º da lei⁶⁴.

⁶³ De acordo com a Lei nº 9.424/96 (Art. 6º, §1º): “O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no §4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.”

⁶⁴ De acordo com Farenzena (2022), o Supremo Tribunal Federal, recentemente, reconheceu o descumprimento da regra pela União, gerando o pagamento de precatórios [significa, basicamente, determinar à autoridade pública que se ponha de sobreaviso (se prepare) para execução de ordem judicial. Na verdade, é um instituto do Direito Processual Civil e constitui em sua essência pedido do poder judiciário dirigido ao poder executivo para que este mande pagar importância resultante de ação judicial pedida pelo próprio Estado e transitada em julgado] do Fundef.

Tabela 2: Valor per capita aluno/ ano – Fundef (1997- 2006).

Ano	Valor decretado- R\$ (a)	Valor - Lei nº 9.424/96- R\$ (b)	Diferença (a/b)	Diferença (a/b)%
1997	300,00	300,00	-	-
1998	315,00	399,47	84,47	21,14
1999	315,00	451,81	136,81	30,28
2000	333,00	532,53	199,53	37,47
2001	363,00	613,85	250,85	40,86
2002	418,00	706,35	288,35	40,82
2003	446,00	786,16	346,16	44,03
2004	537,71	864,00	326,29	37,76
2005	620,56	935,15	314,59	50,69
2006	682,00	1.200,00	518,00	75,95

Fonte: Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Arelaro, 2007, p. 11.

Face aos dados Arelaro (2007), explica que:

[...]este valor subvalorizado, condicionaria as transferências financeiras, e impedia, na prática, iniciativas mais ousadas de Prefeitos, em relação à matrícula de alunos, garantindo que as “projeções” iniciais do Governo Federal não se desequilibrasse, mantido o investimento federal no ensino fundamental, na última década, no menor patamar histórico (Arelaro, 2007, p. 11).

Em um primeiro momento, o valor mínimo anual por aluno fixado foi de R\$300,00 para o primeiro ano do fundo, em 1997, R\$315,00, em 1998, e este valor foi congelado para o ano de 1999. De acordo com Monlevade (2012, p. 7), um dos resultados foi, que “o número de Estados que recebiam complementação da União reduziu-se de nove para cinco e, no fim, a dois”. É relevante lembrar que o Ministério da Fazenda entra em cena e o MEC se retira, quando o assunto é a elaboração de cálculos. Além disso, o período de vigência do Fundef foi marcado por políticas de ajuste fiscal.

Em relação à implementação do Fundef, segundo Pinto (2000), um dos dados mais relevantes sobre a materialidade do fundo, o papel suplementar da União, o “mais lamentável é que o governo federal descumpra uma lei que ele próprio havia enviado e feito aprovar no Congresso Nacional”. De acordo com o referido autor, a União se empenha em afirmar via mecanismo midiático que “vai tomar medidas drásticas contra estados e municípios que não estão cumprindo a lei do Fundef, porém o que se vê, é que a grande inadimplente com o fundo é a própria União” (Pinto, 2000, p. 115).

Davies (2008), na mesma direção de Pinto (2000), argumenta que a complementação da União foi "minúscula", "decrecente" e "irrisória", visto o não cumprimento dos critérios de cálculos. Todavia, o autor reconhece que a complementação da União, mesmo que em desacordo com a lei e inferior à capacidade financeira do governo federal, contribuiu para reduzir a "miséria de recursos educacionais" de um pequeno número de estados e municípios mais pobres das regiões Norte e Nordeste.

O processo de discussão, aprovação, regulamentação e implementação do fundo trouxe para o debate a temática do custo-aluno. Na EM nº 273/95, o Executivo afirma que, "sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida, o atendimento educacional deixa muito a desejar". Segundo o governo federal, a baixa qualidade da educação resulta da má distribuição dos recursos e da indefinição das responsabilidades dos entes no que se refere à manutenção das redes de ensino.

O executivo federal defende como solução aos problemas educacionais a adoção de um mecanismo de redistribuição dos recursos fiscais dos Estados e Municípios que pelo menos assegurará um investimento mínimo, um nível de qualidade minimamente aceitável, em todos os estados da federação, enquanto mantém o investimento médio já alcançado nos Estados e Municípios onde ele é maior que o mínimo.

Quanto à questão do custo-aluno, Melchior (1997, p. 28-30), discute a temática a partir de três concepções: o "gasto- aluno", que parte do movimento da economia, da disponibilidade financeira. A concepção do "custo- benefício", de natureza economicista, busca a melhor alternativa de investimento e a maior taxa de retorno, e por último, a concepção "custo- aluno-qualidade"⁶⁵ ou custo "real-aluno-qualidade".

Segundo o autor, esta última concepção busca avançar na melhoria da qualidade da educação. Para Melchior (1997, p. 30), no aspecto qualidade de ensino e seu custo, "o fundo deixa muito a desejar", e aponta que o "defeito da concepção federal é considerar o custo-aluno como gasto-aluno, isto é, de acordo com as disponibilidades financeiras"

Contudo, Davies (2008), chama atenção que a ideia de padrão de qualidade, a partir de um custo mínimo por aluno prevista na regulamentação do Fundef e na

⁶⁵ Em 2002, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação inicia o processo de discussão de referências para o custo- aluno- qualidade.

LDB não foi regulamentada e muito menos implementada e, conseqüentemente, ficando no “plano da retórica vazia”.

Outro elemento de dimensão equalizadora proposta pelo Fundef era a valorização do magistério. Ao retomarmos a EM nº 273/95, as considerações acerca da questão pelo o Poder Executivo foram as seguintes:

[...] a situação do magistério é particularmente preocupante. O ciclo vicioso ‘baixo salário - baixo desempenho - formação insuficiente’, precisa ser rompido. Mais uma vez, a limitação dos recursos, que por sua vez limita a capacidade remuneratória de Estados e Municípios, é um fator importante, mas certamente não o único. A ausência de carreiras bem regulamentadas, a dispersão das escalas salariais, a falta de critério para um correto dimensionamento dos quadros são outros fatores relevantes a merecer consideração (Brasil, Exposição de Motivos nº 273, 1995, p. 1).

Na busca de enfrentar a situação do “ciclo vicioso” do magistério, a proposição do Executivo era uma distribuição mais igualitária da capacidade de investimento, por meio do Fundef, que permitiria a Estados e Municípios modificar as suas práticas remuneratórias. Logo, a proposta era uma segunda vinculação, ou melhor, uma subvinculação ao fundo. Neste sentido, a EC nº 14/96 estabeleceu que “uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada fundo será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério”.

A regulamentação do fundo por meio da Lei nº 9.424/96, Art. 9º, na perspectiva de valorização do magistério determinou que:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar: I- a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério; II - o estímulo ao trabalho em sala de aula; III - a melhoria da qualidade do ensino (Brasil, Lei nº 9.424/96, art. 9º).

Um dos elementos apontado por pesquisadores em relação à perspectiva de valorização do magistério por meio do Fundef é a perda da centralidade de um piso⁶⁶

⁶⁶ De acordo Monlevade (1997, *apud* Martins, 2011, p. 125), “a ideia da constituição de fundos para o financiamento da educação, formulada pela Escola Nova, foi retomada ao final do governo de Itamar Franco pelo movimento social, mais especificamente pela CNTE, no âmbito do Pacto Nacional Pela Valorização do Magistério e pela qualidade do ensino, pelo qual os representantes dos entes federados das três esferas se comprometeram a garantir um piso nacional para os professores da educação básica, no valor de R\$300,00, para a jornada de 40 horas”. Segundo Monlevade (2012, p. 6), “celebrou-se um acordo nacional (19 de outubro de 1994) entre governos e a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação, com o objetivo de implantar um Piso Salarial Profissional

nacional (Martins, 2011). Segundo Monlevade (2012, p. 7), “em vez do piso, garantia-se um ‘salário médio potencial’ praticável com os recursos do Fundef de R\$300,00”.

Segundo Arelaro (2007), as despesas com remuneração do magistério em municípios com redes de ensino já excediam os 60% dos recursos financeiros da educação e, dificilmente, teriam acréscimos pós-Fundef, com exceção de municípios e de regiões que pagassem muito pouco, ou seja, estavam na ilegalidade, pois não cumpriam nem o salário mínimo previsto constitucionalmente⁶⁷. Contudo, a autora observa que esse movimento ocorreu em municípios pequenos, diferentemente do movimento de grandes municípios e em redes em desenvolvimento.

[...] grandes municípios, e nos que já possuíam redes tradicionais de ensino, com estatutos de magistério e/ou planos de carreira em desenvolvimento, constatou-se que, depois do Fundef, poucos foram os ganhos salariais. O que se obteve, de maneira geral, foi o estabelecimento de gratificações anuais ao magistério – no ‘acerto de contas’ dos 60% que deveriam ser gastos (Arelaro, 2007, p. 12).

Em 2000, conforme dados divulgados pelo MEC, de acordo com Arelaro (2007), os gastos municipais com salários atingiam mais de 70% dos recursos do Fundef, e 66% do total dos recursos no ensino fundamental. E como consequência a pesquisadora aponta que “entre 1998 e 2004, os professores não tiveram aumento no seu salário base. Nem os ativos, nem os aposentados” (Arelaro, 2007, p. 13).

De acordo com a autora, o mecanismo que desencadeia esse efeito de “desvalorização do magistério” foi o ajuste fiscal.

Essa proposta, considerada necessária para a “racionalidade gerencial”, traduz recomendação do Banco Mundial e do FMI, a qualquer país que opte por um ajuste fiscal significativo, ou seja,

Nacional (PSPN) para os professores da educação básica, no valor de R\$300,00 para janeiro de 1995. O importante, porém, para nosso tema, foi a fórmula do acordo para sair da crise de financiamento: propunha-se que metade da receita da União vinculada à MDE (9% da arrecadação líquida dos impostos federais) fosse orçamentariamente destinada à educação básica pública – como rezava o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para despesas com a ‘erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental’ –, o que não se cumpria desde 1989. Em outras palavras: mesmo se contando com os 25% da receita de impostos estaduais, municipais e do DF, era imperioso elevar a contribuição da União para se sair da “crise aguda”, que se manifestava principalmente pelos baixíssimos salários de mais da metade dos professores e professoras da educação básica pública”.

⁶⁷ De acordo com Arelaro (2007, p. 12), “Na pesquisa sobre avaliação da implantação do Fundef, realizada em doze Estados, constatou-se que nos municípios em que os Prefeitos não pagavam sequer o salário mínimo, ou pagavam meio salário mínimo aos professores, os chamados ‘escravos da educação’, em termos salariais, obtiveram, efetivamente, a correção dessa injustiça. Os Prefeitos passaram, a partir de 1999, a pagar o salário mínimo”.

qualquer benefício salarial, deverá ser concedido sob a modalidade de gratificações, ficando pré-estabelecido que as mesmas não serão incorporadas aos salários (Arelaro, 2007, p. 13).

Para a autora o Fundef resultou em poucos avanços no que diz respeito à melhoria das condições de trabalho e aumento salarial dos professores na maioria dos municípios, mesmo nos grandes, com melhores condições de arrecadação de recursos financeiros. Essa situação se verificou também em todos os Estados do Brasil, com poucas exceções. Outro aspecto apontado é que tal “valorização” excluiu os professores das demais etapas (Educação Infantil e Ensino Médio) e modalidades (Educação de Jovens e Adultos, por exemplo).

Acerca dos planos de carreiras Verhine e Magalhães, (2003), apontam que a Lei nº 9.424/96 ao regulamentar o Fundef determinou o prazo de seis de meses, após a sanção da referida lei, para a instituição dos planos de carreira do magistério. Porém, o prazo foi protelado, como “estratégia” de não comprometer as finanças dos estados e municípios caso o fundo deixasse de existir.

Na EM nº 273/95, encaminhada pelo Executivo, o ensino fundamental, obrigatório, é apresentado como direito subjetivo de todos os brasileiros, garantido pela Constituição. Tal direito, portanto, não deveria ser limitado pelas desigualdades econômicas entre estados e, respectivamente, entre seus municípios.

Segundo Arelaro (2007), em curto prazo, pretendia-se universalizar o ensino fundamental por meio da transferência de recursos financeiros proporcionais ao número de alunos atendidos. Acerca desse aspecto há discordância entre os pesquisadores.

Segundo Martins (2011, p. 135), o “Fundef constituiu um instrumento mais poderoso para atender o objetivo da universalização do ensino fundamental”. Do ponto de vista de Arelaro (2007, p. 6), os dados estatísticos evidenciam que “o Fundef não pretendia uma expansão muito grande do atendimento no ensino fundamental, mas sim a municipalização de seu atendimento”. A autora afirma que “a Constituição Federal de 1988 e o ‘clima’ democrático em defesa de direitos para todos, foram mais incentivadores do que o Fundef” com relação à universalização.

O Fundef segundo pesquisadores⁶⁸ “induziu”, “facilitou”, “agilizou”, “viabilizou”, “revolucionou” o processo de descentralização das matrículas do ensino

⁶⁸ Para aprofundar a temática sugerimos: Melchior (1997); Semeghini (2001); Mendes (2009); Martins (2011);

fundamental para a esfera municipal. Arelaro (2007) apresenta esse movimento por meio dos dados: "em 1996, o atendimento municipal, considerado exclusivamente o atendimento do setor público, era de 37,1%, em 2005, ele é responsável por 59,6% das matrículas".

Para Arelaro e Gil (2020):

[...] com a bandeira da descentralização/municipalização do ensino fundamental iludiu prefeitos e comunidades sobre sua pseudo democratização, sobre a universalização do atendimento educacional obrigatório e sua qualificação, com aumento substantivo de seus recursos. A fórmula foi a mais simples possível: num passe de mágica, os recursos de cada estado e seus municípios foram colocados numa cartola, "balanceados" bem e... surpresa!! Está estabelecida a igualdade e fraternidade solidária na Educação. Eu, Governo Federal, "produzi" o espetáculo e depois sentei para contemplá-lo. Se a "cena", no caso, precisasse de retoques, a complementação mínima de recursos financeiros federais seria feita, a menor possível, para não ficar claro demais e falsear totalmente o discurso. E foi o que aconteceu. Não por acaso, a mesma "revolução" não sofreu – nem ao menos no primeiro ano de sua implantação – uma atualização de valor anual minimamente compatível com a inflação do período (Arelaro e Gil, 2020, p. 126).

A questão da municipalização é polêmica, principalmente, entres os pesquisadores da área educacional que argumentam, por exemplo, que nos sistemas de ensino das regiões Sul e Sudeste⁶⁹, o Fundef promoveu uma descentralização "selvagem", com a transferência aligeirada de matrículas e recursos financeiros às redes municipais, o que não permitiu aos governos municipais o planejamento adequado para assumir as novas responsabilidades.

Para Arelaro (2007, p. 7), "a municipalização não vai ser uniforme, sendo que os Estados mais pobres dispõem-se a uma municipalização quase sumária do ensino fundamental, como forma de entrada de recursos financeiros nas suas cidades".

Na mesma perspectiva Pinto (2000, p. 112), acrescenta que "valendo-se da penúria das prefeituras, busca-se impor a municipalização, não como mecanismo de melhoria da qualidade, mas como forma dos estados economizarem recursos e desobrigar-se do ensino fundamental", assim como lembra que o "surrado"

⁶⁹ De acordo com Arelaro (2007, p. 8), "o modelo de municipalização das 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, já havia acontecido nos Estados mais pobres, processo este com implantação prioritária, na região nordeste, desde 1974, com o projeto federal "Pró-Município". E o Fundef só vai ter uma repercussão diferente, nas regiões sul e sudeste, em que a municipalização, principalmente de 1ª a 4ª séries, não havia acontecido de forma acelerada".

argumento das administrações locais serem mais eficientes e justas, no Brasil não há sustentação histórica.

O Fundef, segundo Martins (2011, p. 189), também foi responsável em inaugurar a era dos Conselhos de Controle Social, meio de controle social associado ao processo de democratização do Estado. Para Pinto (2011), a instituição dos conselhos tem como potencial a possibilidade de aumentar a transparência nos gastos.

Por outro lado, Davies (2008), aponta que o “potencial democrático” desses conselhos é limitado, pois:

Uma das antigas estratégias consiste em anulá-los ou enfraquecê-los enormemente no seu funcionamento concreto. Ou seja, **eles funcionam no papel, não na prática. [...] Apesar do nome, são mais estatais do que sociais, uma vez que são compostos mais por representantes do Estado do que da sociedade civil. [...] a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas na sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam escolhidos ou fortemente influenciados pelo prefeito ou secretária municipal de educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes** (Davies, 2008, p. 59, grifo nosso).

Ainda, com relação aos limites dos conselhos Arelaro (2007), aponta as dificuldades diante do desconhecimento acerca da organicidade do orçamento público e do processo de prestação de contas.

As pesquisas indicaram que os Conselheiros do Fundef, por várias razões, mas principalmente pelo desconhecimento da sistemática orçamentária e de prestação de contas, se vêm impedidos, na sua maioria, de exercer suas funções, que exige, de fato, conhecimento específico sobre as normas financeiro-contábeis que regem a Administração Pública (Arelaro, 2007, p. 14).

A autora também faz uma crítica a atuação do próprio Conselho de âmbito federal.

[...]a avaliação que se tem da atuação do próprio Conselho Gestor, em nível federal, é uma das mais frágeis possíveis – e não por falta de conselheiros competentes e informados sobre a sistemática financeira nacional - onde sequer consta, ao menos, uma denúncia pelo não cumprimento da Lei 9.424/96, ou, mesmo, da inconstitucionalidade do veto à inclusão da educação de jovens e adultos no referido Fundo. Não consta, também, qualquer pedido de intervenção federal – pelo Congresso Nacional ou Tribunal de Contas- pelo não cumprimento legal do valor *per capita* mínimo no ensino fundamental, em todos os dez anos de existência do Fundef (Arelaro, 2007, p. 14).

Portanto, compartilhando das considerações de Davies (2008, p. 57), “em suma, [os conselhos] acabam sendo apenas uma casa de debates [quando ocorrem] e, na melhor das hipóteses, denúncias, nada mais que isso”.

Em síntese, não há como negar, o Fundef possibilitou avanços, mesmo que limitados, em aspectos como: redistribuição de recursos e, aqui, o critério da distribuição por matrícula teve a relevância de direcionar os recursos financeiros para o aluno. Muitos municípios e alguns estados passaram a ter mais receitas para o financiamento de ações para o Ensino Fundamental, entretanto o financiamento da Educação Infantil, do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos foram desconsiderados. É importante destacar que a busca por equidade avançou, mas foi restringida a uma relação entre os estados e seus municípios.

A União manteve-se em seu papel histórico de desresponsabilizar-se seja quando não aplicou pelo menos os 50% dos recursos para eliminar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental, quando reduziu seu percentual de 50% para 30%, seja quando não executou o cálculo do valor mínimo nacional, o que reduziu o valor *per capita* aluno e, conseqüentemente, a sua suplementação ao fundo.

A União frustrou o ideal de uma equalização interestadual, pois não regulamentou um padrão de qualidade, a partir de um custo mínimo por aluno. Logo, segundo Martins (2011, p. 196), “o fundo não foi suficiente para sustentar a cooperação e o equilíbrio federativo”. A união não participou plenamente do regime de colaboração”.

A subvinculação de receitas do fundo para a remuneração do Magistério foi um ponto de partida para um processo de valorização, contudo, muito distante de uma real valorização do magistério, restrita ao Ensino Fundamental e em detrimento às demais etapas e modalidades de ensino.

Diante dos avanços, dos limites e da temporalidade do Fundef, a partir de 1997⁷⁰, o debate em torno do financiamento da educação integra a agenda parlamentar.

⁷⁰ Segundo Rossinholi (2010), de 1997 a 2006, várias PECs com relação à matéria do financiamento da educação foram apresentadas, no período, com propostas de alterar ou prorrogar a sistemática posta pelo Fundef, assim como propostas que colocaram em discussão a política de fundo único ou de fundos específicos para cada nível de ensino da educação básica.

Na subseção a seguir buscamos sistematizar o processo que levou à elaboração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb 1) por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006.

2.2.4 O fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb 1)

Com a eleição do Presidente Lula⁷¹ e a “ideia- força” do governo de inclusão social e resgate do papel indutor do Estado⁷², porém, de mãos dadas com o ajuste fiscal, a fixação de metas de inflação, superávits primários⁷³ responsabilidade fiscal, eficiência e descentralização. Em 2004, as primeiras discussões⁷⁴ acerca do Fundeb⁷⁵ se iniciam (Sena, 2011, p. 197).

⁷¹ Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), 35º Presidente do Brasil (1º de janeiro de 2003 a 1.º de janeiro de 2011). Ministros da Educação: Fernando Haddad, Ministro da Casa Civil: José Dirceu, Ministro da Fazenda: Antônio Palocci Filho. Programa de governo, 2004 a 2007, “Brasil de todos”.

⁷² De acordo com Cara e Nascimento (2021, p.11), “na campanha presidencial de 2002, o programa de governo da coligação vencedora, Lula Presidente (PT, PL, PCdoB, PMN, PCB), fazia críticas ao Fundef e propunha alterações na política de fundos: O Fundef obriga o governo federal a repassar recursos aos estados cujo investimento aluno/ano seja menor que o mínimo estabelecido nesta lei. Portanto, ao estabelecer um valor mínimo anual por aluno menor que a média geral do investimento aluno/ano, o governo federal deixa de repassar recursos da União à maioria dos estados: poucos são aqueles cujo investimento fica abaixo do valor mínimo. Dessa forma, o governo não só se desonera do repasse de recursos, como também consolida as desigualdades entre estados, praticando uma ‘política de equidade’ que, de fato, não passa de uma política de igualdade na pobreza. [...] o Fundef deve ser ampliado para todo o ensino básico e contar com recursos suplementares do governo federal, revertendo-se o atual processo de municipalização predatória da escola pública”.

⁷³ Em 22 de julho de 2002, é registrada e lida a “Carta ao Povo Brasileiro”. Ela sinaliza a conciliação entre o PT e o mercado financeiro, e, conseqüentemente a manutenção dos “pressupostos macroeconômicos”.

⁷⁴ Segundo Sena (2011, p. 198 e 199), o processo de discussão do Fundeb foi mais ativo e contou com a participação de representantes de gestores da educação e finanças da esfera federal, estadual e municipal, e movimentos sociais. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Ministério da Educação (MEC), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha), Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

⁷⁵ De acordo com Rossinholi (2010), a PEC nº 112/1999 do Deputado Padre Roque (PT) foi a primeira a propor o Fundeb, porém arquivada visto o fim da legislatura. Em 2002, a PEC nº 34 do senador Ricardo Santos (PSDB), propôs a criação do Fundeb, porém também arquivada em decorrência do fim da legislatura.

O ponto de partida das discussões e negociações com o Consed, a Undime, a CNTE e os demais sujeitos envolvidos, deu-se com a apresentação das “Diretrizes para o Fundeb”, em julho de 2004.

A primeira proposição apresentada apontava para a ampliação das matrículas que seriam computadas no fundo (as matrículas da etapa Creche seriam consideradas com “corte de renda”,) o aumento de 15% para 25% da subvinculação dos impostos e transferências, inclusão na cesta do fundo dos impostos ITCMD, IPVA e ITR⁷⁶, sendo excluídos os impostos municipais, ampliação da complementação da União de R\$446 milhões para 1,3 bilhão, e do percentual de 60% para 80% dos gastos dos fundos com remuneração de profissionais da educação básica (Rossinholi, 2010; Sena, 2011).

Em 2005, o Poder Executivo apresentou o anteprojeto, “Versão preliminar” para discussão da proposta de alteração da organização da política de fundos do financiamento da educação.

Com diferenças em relação a discussão anterior, o anteprojeto, segundo Rossinholi (2010), alterava o percentual de subvinculação de 15% para 20% dos impostos e transferências a partir do quarto ano de vigência da política. Inclusão dos novos impostos (ITCMD, IPVA, ITR) incorporados na subvinculação da cesta do fundo que ocorreria gradualmente até alcançar o percentual de 20%, no quarto ano, bem como, mantinha-se a exclusão dos impostos municipais do fluxo das receitas do fundo, permanecia o percentual de 60% dos gastos com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e a complementação da União de R\$1,9 bilhão no primeiro ano, R\$2,7 bilhões no segundo, R\$3,5 bilhões no terceiro, e, a partir do quarto ano o valor fixo de R\$4,3 bilhões.

Posteriormente, às discussões do anteprojeto, em 28 de junho de 2005, o Poder Executivo Federal, encaminha ao Congresso Nacional a Mensagem nº 352, a Exposição de Motivos (EM) nº 19 e a PEC oficial do Fundeb, que no Congresso tramitou como PEC nº 415/2005.

De acordo com Cara e Nascimento (2021, p. 13), “a disputa entre a área econômica e a pasta da educação durou meses, adiando a intenção declarada do presidente Lula de enviar, em dezembro de 2004, sua proposta de Fundeb ao Congresso Nacional”.

⁷⁶ ITCMD (Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação); IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores); ITR (Imposto Territorial Rural).

A PEC teve um substitutivo sistematizado pela Comissão da Câmara para analisar o Fundeb (devido às alterações), sendo aprovada pela comissão em dezembro de 2005. O substitutivo foi aprovado, em 2 turnos⁷⁷, em janeiro de 2006. Em seguida, tramitou no Senado, como PEC nº 09/2006, com 29 emendas, sendo votada, em 2 turnos⁷⁸, em julho de 2006.

Em decorrência das alterações, retornou à Câmara, sendo aprovada e promulgada pelo presidente como Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, “ao apagar das luzes do primeiro mandato”. A Emenda Constitucional nº 53 modificou os arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (Davies, 2008; Sena, 2011).

A Emenda foi regulamentada, em um primeiro momento, pela Medida Provisória (MP) nº 339⁷⁹, de 28 de dezembro de 2006 e, posteriormente, por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dos Decretos nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, e, 6.278/07 de 29 de novembro de 2007.

O Poder Executivo por meio da EM nº 19/2005, logo no início de suas considerações, expõe que a especificidade da educação básica era um dos grandes desafios a ser enfrentado no contexto da política de inclusão social do governo, no que se refere à questão da educação nacional, ofertada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e que o Fundef foi uma política “positiva”, porém segmentada e incompleta, visto que deixou à margem do processo os jovens e adultos, as crianças em idade para a Educação Infantil⁸⁰ e todos os jovens que batem às portas do Ensino Médio (Brasil, 2005, Exposição de Motivos nº 19).

⁷⁷ Votação na Câmara dos Deputados: 1º turno 457 votos favoráveis e 5 contrários, e, em 2º turno, 399 votos favoráveis, 2 contrários e 2 abstenções.

⁷⁸ Votação no Senado: 1º turno 50 votos favoráveis e 1 abstenção, e, em 2º turno, 57 votos favoráveis.

⁷⁹ De acordo com Rossinholi (2010), para que o Fundeb pudesse ser implementado em 2007, visto o término do Fundef, em 2006, foi editada a MP nº 339 de 28 de dezembro de 2006.

⁸⁰ De acordo com Rezende e Correa (2020, p. 2), “o acesso à educação entre os bem pequeninos como um direito foi algo conquistado apenas no final do século XX, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal direito foi ratificado, em 1990, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e detalhado quando da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996. Entre outros aspectos, essa lei determinou um prazo para que todas as creches que até então se vinculavam a outras secretarias no âmbito dos municípios passassem a compor as secretarias de educação.

De acordo com os argumentos apresentados pelo governo federal, o Fundeb, com alcance ampliado das matrículas, era a principal medida a ser implementada no conjunto das prioridades educacionais na busca de eliminar os problemas e o descompasso no atendimento dos três níveis de ensino que constituem a educação básica (Brasil, 2005, Exposição de Motivos nº 19).

Segundo Davies (2008, p. 34), “embora o Fundeb tenha sido apresentado pelo governo como a grande solução para os males da educação, era preciso ter cautela com esse discurso salvacionista⁸¹”.

O diagnóstico em relação aos problemas da educação básica apresentados pelo Executivo na EM nº 19/2005 versam quanto aos desafios de assegurar padrões mínimos de qualidade que ofereçam condições igualitárias de acesso e permanência, independente da etnia e da classe social do cidadão, da vinculação administrativa da escola, da região, da cidade ou do bairro, a taxa de analfabetismo, desempenho dos alunos no SAEB, da infraestrutura dos estabelecimentos de ensino, da formação dos professores, das disparidades no que se refere a remuneração entre profissionais e regiões e das condições de trabalho (Brasil, 2005, Exposição de Motivos nº 19). Apoiado nesses elementos, o Executivo federal propôs, por meio da PEC nº 415/2005, o Fundeb.

Em síntese, a proposta era de ampliar a distribuição de recursos dos fundos a partir da totalidade das matrículas do Ensino Fundamental e gradativamente as matrículas da Pré-escola, do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos, aumento gradativo da subvinculação de receitas de impostos estaduais e transferências constitucionais que constituem os fundos chegando a 20% a partir do quarto ano, a complementação da União de R\$4,3 bilhões a partir do quarto ano e proporção não inferior a 60% dos recursos de cada fundo destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

De acordo com Sena (2011), a polêmica que dominou o debate inicial na Câmara dos Deputados, principalmente, por representantes da base do governo, foi a ausência das matrículas da etapa Creche na distribuição dos recursos do fundo. A

⁸¹ Para Davies (2008, p. 34), “se o Fundeb fosse tão importante para o governo, ele teria encaminhado a sua PEC em 2003, quando teve força política e pressão inclusive para aprovar a reforma da previdência pública, não em junho de 2005, quando ficou acuado com o escândalo do ‘mensalão’. Por isso, é provável que o governo tenha proposto o Fundeb em 2005, não porque estivesse seriamente preocupado em ‘revolucionar’ a educação, mas porque quisesse apenas melhorar sua imagem desgastada e recuperar a iniciativa política”.

oposição não precisou se empenhar para colocar o governo em uma situação complicada em relação à questão.

Segundo o autor, “diante das ideias-forças, de recuperação do papel indutor do Estado e inclusão social, a grande surpresa ao chegar a proposição do Executivo ao Congresso Nacional foi a retirada das creches do Fundeb” (Sena, 2011, p. 201).

Para o Deputado Antenor Napolini (PSDB) (2005, *apud* Sena, 2011, p. 209), “o discurso oficial é pela inclusão, mas ao excluir a Creche nos 3 primeiros anos de vida, o governo está deixando à margem o início da educação básica”.

O Executivo justificou a exclusão das creches ao fato de que os impostos municipais não integrariam o fluxo de receitas do fundo, “à medida em que os impostos municipais não integrarão o Fundeb, remanescendo, nessa medida, para aplicação exclusiva em âmbito local, os Municípios que mantêm creches sob sua gestão”, assim como “a lei de regulamentação do Fundeb deverá prever, a realização de um Fórum Nacional da Educação Básica, a fim de avaliar a vinculação dos impostos municipais ao fundo a fim de financiar o atendimento nas creches” (Brasil, 2005, Exposição de Motivos nº 19) e “remetia à questão do equilíbrio federativo” (Sena, 2011, p. 216).

Para Davies (2008, p.43), a PEC nº 415/2005, cometeu “o equívoco” de excluir as creches, rompendo, com “a unidade legal da educação básica, tal como definida pela LDB e desestimulando financeiramente a manutenção e expansão de creches pelas prefeituras”. O autor argumenta com relação a justificativa de exclusão das creches pelo Poder Executivo, que:

É verdade que as prefeituras, mesmo as que não têm nenhuma ou pouca receita própria (os impostos municipais), poderiam muito bem, com os 5% dos impostos federais e estaduais a elas transferidos e que não entrariam na formação do Fundeb, atender, pelo menos em parte, às creches existentes ou que venham a ser criadas. A questão é saber se a imensa maioria delas é realmente comprometida em atender às necessidades/reivindicações educacionais da população ou se, de maneira oportunista, se limita a denunciar o descompromisso federal, o qual, embora real, não explica todas as vicissitudes da educação básica, que podem e devem ser atribuídas também ao descaso de governos estaduais e municipais (Davies, 2008, p. 43).

Nas audiências públicas o debate acerca da inclusão das creches e dos impostos municipais no fundo para financiar a etapa foi intenso, e refletiu a divisão dos movimentos municipalistas, a posição do Consed e do Ministério da Fazenda, únicos órgãos que não se opuseram à exclusão da Creche no fundo. Os

posicionamentos repercutiram as disputas entre as esferas subnacionais quanto à questão da redistribuição de seus recursos.

Segundo Pinto e Correia (2020), a não inclusão das creches na distribuição dos recursos do fundo ocasionou um movimento nacional e o plenário repercutiu as manifestações dos diferentes sujeitos.

[...]o projeto original desse fundo, enviado para votação pelo executivo federal, não contemplava as creches, o que gerou uma reação nacional por parte de movimentos sociais em defesa da educação, pesquisadores e educadores contra tal proposta [...]. O conhecido movimento 'fraldas pintadas', bem como o movimento 'Fundeb pra valer', ambos liderados pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE)⁸² foram fundamentais para garantir que o Legislativo incluísse as creches no novo fundo (Pinto e Correia, 2020, p. 3).

O substitutivo da PEC do Fundeb na Câmara incluiu a etapa Creche na distribuição dos recursos do Fundeb, contudo, os impostos municipais (IPTU, ITBI e ISS)⁸³ não foram incorporados a cesta de receitas do Fundeb, mesmo após pressão dos entes estaduais, do Ministério da Fazenda e as discordâncias das esferas municipais.

Outro elemento com relação à etapa Creche que obteve espaço no debate durante o processo de regulamentação do Fundeb foi a inclusão das matrículas de Creches, de Pré-escolas e de Educação Especial⁸⁴ das instituições Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas (FCCs)⁸⁵. De acordo com Sena (2011, p. 224), “em contraste com a inclusão permanente [proposta na Câmara de Deputados], havia a

⁸² De acordo com Cara e Nascimento (2020, p. 14-15), a CNDE efetivou duas estratégias associadas de luta no processo de tramitação do Fundeb 1: “a primeira, de articular e liderar o “Fundeb pra Valer!”, dedicado a questões mais gerais e técnicas da matéria, responsável por subsidiar os parlamentares com estudos e, ao mesmo tempo, pressioná-los quanto às reivindicações do movimento. E a segunda foi estabelecer imagens eficazes durante a tramitação do Fundeb, como o ‘Movimento dos Fraldas Pintadas’, que mobilizou carrinhões, chocalhões e varais de fraldas de bebês no Congresso Nacional e pelo país afora para sensibilizar pela inclusão das creches no cômputo das matrículas do sistema de fundos”.

⁸³ IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano); ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis); ISS (Imposto Sobre Serviços).

⁸⁴ Em 2003, o Poder Executivo vetou integralmente o Projeto de Lei nº 21/2003 que incorporava as matrículas das entidades privadas com atuação na Educação Especial.

⁸⁵ Foi na década de 1990, em decorrência ao processo de reforma do Estado por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), implementado a partir de 1995, que ocorreu uma expansão generalizada dessas Instituições.

proposta de inclusão por prazo de transição⁸⁶ [de 5 anos] argumentando que [tais instituições] eram responsáveis por 83% do atendimento”.

Para Davies (2008), a inclusão das matrículas das instituições FCCs no fundo foi “nefasta”, inconstitucional e mostrou a influência dos interesses privatistas no Congresso e o “descompromisso” dos governos com a oferta estatal da Educação Infantil⁸⁷ e Educação Especial.

[...] é inconstitucional por duas razões. Uma é que tais instituições não são públicas e o Fundeb se destina a financiar apenas a educação pública. Outra é que o inciso II do art.60 do ADCT estabelece que o Fundeb será distribuído de acordo com as matrículas nas redes estaduais e municipais. Ora, tais creches, pré-escolas e instituições de educação especial não integram tais redes, embora façam parte dos sistemas estaduais ou municipais (Davies, 2008, p. 49-50).

A Lei nº 11.494/2007 que regulamentou o Fundeb expressou o “alargamento do universo de beneficiários”⁸⁸, incluindo no cômputo da distribuição do fundo as matrículas da Educação Infantil⁸⁹ e da Educação Especial das instituições de direito privado mediante algumas condições observadas cumulativamente.

Para Pinto (2007):

Essa inclusão, que representa um duro golpe no princípio de que recursos públicos devem se destinar às instituições públicas, decorreu da **constatação de que um número significativo de prefeituras mantém convênios com aquelas instituições e sua exclusão significaria deixar milhares de crianças sem atendimento. O grande risco, em especial no que se refere às**

⁸⁶ Proposta apresentada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e pelo Conselho Nacional da Juventude (Conjuve).

⁸⁷ Segundo Rosemberg (2010, p. 1-2), “até os anos 1970, o consensual na sociedade brasileira era que a educação e o cuidado da criança pequena constituíam preocupações da vida privada das famílias, especialmente das mães. Poucos e esparsos eram os sinais de que educar e cuidar de crianças pequenas era uma tarefa de toda a sociedade. ‘Quem pariu Mateus que o embale’, era o ditado da época. Transformações demográficas, econômicas e culturais impulsionaram esta que é a mais recente revolução da família e do sistema educacional brasileiros. Até a década de 1970, o consenso era que apenas crianças necessitadas, órfãs, abandonadas, enfim, filhas de famílias e mães problemáticas, deveriam ser educadas e cuidadas em instituições coletivas. Porém, o reconhecimento da cidadania plena das mulheres abriu o leque de possibilidades para o controle da natalidade e sua participação no mercado de trabalho. Para as famílias brasileiras, de todo o tipo de organização, o trabalho da mãe se tornou imprescindível para a manutenção da qualidade e do padrão de vida, especialmente após o aumento para 16 anos da idade legal para ingresso no mercado de trabalho. Além disso, vem ocorrendo um aumento das ‘famílias chefiadas’ por mulheres”.

⁸⁸ O Fundef somente financiava matrículas públicas.

⁸⁹ No caso das pré-escolas, deu-se um tratamento de transitoriedade à inclusão das matrículas privadas, pelo período de quatro anos. Para as instituições da educação especial, há exigência de atuação exclusiva na modalidade (Martins, 2008).

creches, onde a demanda reprimida é gigantesca em virtude do baixo atendimento, é que o crescimento das matrículas se dá pela via das instituições conveniadas, já que o repasse que o poder público faz a essas instituições é muito inferior aos custos do atendimento direto. Cabe ressaltar que essas diferenças não se referem a níveis distintos de eficiência do setor público *versus* privado, mas simplesmente porque o padrão de qualidade de oferta das instituições públicas é muito superior e, logo, os custos também o são (Pinto, 2007, p. 888-889, grifo nosso).

A valorização do magistério foi outro elemento de pauta do processo de tramitação, na EM nº 19 o governo argumentava que apesar dos avanços recentes, em específico nas regiões mais pobres, “pouco há que se comemorar”, e a proporção não inferior a 60% das receitas do fundo será para a “remuneração condigna dos trabalhadores da educação”.

Davies (2008), alegou ser “nada original” reservar o mínimo de 60% aos profissionais do magistério considerando a proposta anterior de dispor 80%, com a ressalva é claro, que era para os profissionais da educação.

Os movimentos sociais (CNTE, CNDE) resgataram a proposta do Acordo Nacional pela Valorização do Magistério⁹⁰ por meio da definição de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e de diretrizes de carreira.

Segundo Dutra (2005):

[...] o piso é essencial, como também são as diretrizes de carreira. Algumas dessas questões podemos tratar em lei complementar, **mas é preciso que tenhamos a firme disposição de estabelecer na PEC um piso que dê sentido à profissão e realmente permita vislumbrarmos melhores perspectivas para a educação** (Dutra 2005, *apud* Sena, 2011, p. 230, grifo nosso).

Em audiência pública, o Ministro da Educação, Fernando Haddad (2005, *apud* Sena, 2011, p. 231), argumentou quanto ao piso que, “[...] temos certeza de que a PEC, como está, acarretará aumento de salário para o professor, por uma questão aritmética. Há mais recursos e se vinculam 60% para a folha dos docentes. Isso impacta o salário”.

Para o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci (2005, *apud* Sena, 2011, p. 234), “a inclusão de um piso nacional pode levar principalmente os estados e as

⁹⁰ Segundo Monlevade (2012, p. 6), “celebrou-se um acordo nacional (19 de outubro de 1994) entre governos e a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação, com o objetivo de implantar um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os professores da educação básica, no valor de R\$300,00 para janeiro de 1995.

prefeituras mais pobres a terem de complementar recursos, além do Fundeb, e esses podem não ter condições de fazê-lo”.

O piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública foi inserido na EC nº 53/2006, com posterior regulamentação. Segundo Pinto (2007, p. 889), “trata-se de um avanço importante, em especial para as regiões mais pobres do país”.

Em 16 de julho de 2008, um ano após a regulamentação do Fundeb, a Lei nº 11.738 foi sancionada e instituiu o PSPN para os profissionais do magistério público da educação básica.

Davies (2008), enumerou vários pontos que denominou como "equivocos" e fragilidades, com relação ao que ele chamou de “suposta valorização dos profissionais da educação”. Quanto aos "equivocos" o autor, aponta, por exemplo, expressões com significados distintos, como “trabalhadores da educação”, “profissionais da educação” e “profissionais do magistério”, embora a legislação reserve o percentual mínimo de 60% das receitas do fundo à remuneração dos profissionais do magistério.

Para o autor, os 60% serão insignificantes para uma valorização, compreendendo valorização como melhoria salarial, por não tomarem como referência a totalidade das receitas de todas as fontes de recursos vinculados à educação, visto que o Fundeb não é a única fonte de receitas da educação. Segundo o autor, não há nenhuma garantia de melhoria salarial ao considerar que os governos já aplicavam e/ou alegavam gastar mais de 60% do Fundeb com remuneração.

Quanto às “fragilidades da valorização do magistério” materializada no projeto de lei do piso, Davies (2008, p. 51-52), expõe a insignificância do valor (R\$850,00, em 2010, quando estaria em vigor) para uma jornada de 40 horas.

O autor reitera:

O piso pode ser ‘generoso’ quando se considera a miséria salarial de professores de municípios mais pobres, porém é um retrocesso em muitos estados e municípios onde a remuneração hoje supera a ‘fábula’ de R\$850. **Em outras palavras, o piso é um nivelamento por baixo (a miséria como referência), sendo contraditória com a intenção declarada de valorização do magistério** (Davies, 2008, p. 55, grifo nosso).

Em matéria educacional, o regime de colaboração que busca o equilíbrio e a harmonia federativa [entres os entes] e a materialidade do Federalismo

Cooperativo (art. 211, CF/88). A complementação da União ao fundo representa um dos mecanismos por meio dos quais o governo federal exerce a sua função supletiva e participa do esforço federativo cooperativo.

A proposta de “esforço” da União quanto a complementação, único recurso novo ao financiamento da educação básica, ao Fundeb era de R\$4,3 bilhões de reais, a partir do quarto ano de vigência dos fundos sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, e “mediante redução permanente de outras despesas, inclusive redução de despesas de custeio, observadas as metas fiscais e os limites de despesas correntes fixados na lei de diretrizes orçamentárias”.

Segundo o governo, com tal “esforço”:

[...] inverte-se a atual lógica restritiva do Fundef, conforme a qual se condiciona a complementação da União à definição do mínimo nacional pressionada sempre para baixo. Assegurada a complementação da União, **o valor mínimo nacional será então fixado** o que impulsiona o valor mínimo por aluno para um patamar superior (Brasil, Exposição de Motivos nº 19, 2005, p. 8, grifo nosso).

No processo de debate desse aspecto da matéria havia a concordância da necessidade de uma contribuição financeira mais significativa por parte da União.

Para Sena (2011), a regra do Fundef para o cálculo da complementação era melhor (o valor mínimo deveria corresponder à média nacional), visto que a busca por equidade possui uma maior abrangência em âmbito nacional, porém, “infelizmente, jamais foi cumprida”. Para o autor o valor mínimo é um conceito central para que se alcance a equidade, assim como representa um passo na direção do custo-qualidade.

Para Pinto (2007), esse aspecto do Fundeb foi um retrocesso importante, comparado ao Fundef, e representa o “enfraquecimento” do princípio do custo-aluno qualidade. Segundo o autor, embora os dois preceitos, valor mínimo não poderia ser inferior, inicialmente, à média nacional do valor por aluno e o valor mínimo nacional deveria garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino nunca tenham sido cumpridos, “o fato de eles constarem em mandamento constitucional era um instrumento importante de luta para todos aqueles que defendem uma escola pública de qualidade” (Pinto, 2007, p. 890).

Contudo, Martins (2008), argumenta em relação à dificuldade de obter “apoio do governo (qualquer governo), sobretudo do ministério da fazenda (qualquer

ministério da fazenda)” de se estabelecer critérios na direção do custo-qualidade. Para o autor o valor mínimo⁹¹ estabelecido pela EC nº 53/06 foi um retrocesso conceitual, porém um avanço em relação à situação de fato.

Sena (2011), também classificou como um “contrabando” a complementação da União estar na mira direta do ajuste fiscal. Esse dispositivo foi retirado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara.

Em diálogo com a representação do Confaz, na sessão da Comissão Especial da PEC, a relatora, deputada Iara Bernardi, deixou claro a necessidade da complementação da União ser aprimorada.

Todos concordam, entidades e deputados, com o fato de que o Fundef cumpriu seu papel, que é necessário ampliá-lo e que seus defeitos e erros não podem ser repetidos. Precisamos avançar para aperfeiçoar o projeto. Penso que necessitamos **de um choque de confiança e credibilidade, porque os principais erros apontados no Fundef foram o não cumprimento, pelos governos [FHC, Lula], dos compromissos assumidos em lei, em uma emenda constitucional, com relação aos aportes aos recursos e à contribuição da União. Deve haver um choque de confiança na PEC e na lei que regulamentará essa questão, do contrário esse projeto não passará nesta Casa** (Bernardi, 2005, *apud* Sena, 2011, p. 258, grifo nosso).

De acordo com Oliveira e Sousa (2010, p. 27), “o não cumprimento da lei do Fundef por parte da União [...] foi um obstáculo importante no processo de negociação do Fundeb”.

Consed, Undime, CNTE e CNDE contribuíram com estudos e propostas em relação à complementação, e a “senha” para a negociação pela comissão especial do Fundeb e consolidada como defesa foi a proposição do Consed, que previa “a participação financeira da União, anualmente, a no mínimo, 10% dos recursos vinculados pelos estados e municípios ao Fundeb”. Ao estabelecer tal percentual, ao invés do valor fixo, um dos objetivos era que a participação da União não defasasse ao longo do tempo.

Em contrapartida, a proposta do Ministério da Fazenda foi acrescentar 200 milhões à proposta inicial de R\$4,3 bilhões para R\$4,5 bilhões a complementação a

⁹¹ De acordo com Martins (2008, p. 409-410), “Com essa concepção baseada no gasto, convivia outra referenciada no custo, que também não foi efetivada: o art. 60, § 4º do ADCT, na antiga redação dada pela EC nº 14/96 previa o ajuste progressivo das contribuições das três esferas de forma que garantisse, no prazo de cinco anos, um padrão mínimo de qualidade. O dispositivo é praticamente repetido no art. 60, § 1º, do ADCT, com a redação dada pela EC nº 53/06, sem a fixação de prazo”.

partir do quarto ano. Segundo Nascimento (2021, p. 6), “o Poder Executivo havia convencido a relatora de que a decisão sobre o percentual de contribuição da União seria levada a plenário”, portanto, sendo suprimido do relatório da comissão.

Contudo, de acordo com Cara e Nascimento (2020):

[...] parlamentares do PMDB (atual MDB), do PSOL, do PDT, do PFL (atual DEM) e do PT defenderam a inserção do ponto já no texto produzido pela Comissão, evitando a tentativa da relatora, instruída pelo Planalto, de jogar a matéria para a ‘vala comum’ da votação em plenário (Cara e Nascimento, 2020, p. 15).

Ao final do processo, de acordo com Sena (2011, p. 270), “a relatora foi além da proposta do Ministério da Fazenda, a acolheu a proposta dos movimentos sociais e dos parlamentares da Comissão de que a complementação da União não deveria se dar por valores fixos, mas no mínimo, por 10% do total dos recursos do fundo”, conforme proposta formulada pelo Consed.

Na visão de Oliveira e Sousa (2010):

[...] potencial de reduzir desigualdades é menor que o Fundef, ainda que sua abrangência, em termos de etapas e modalidades de ensino, seja maior. Certamente, caso se mantivesse a perspectiva do Fundef (elevar os valores dos estados mais pobres à média nacional), haveria maior necessidade de recursos da União para a complementação ao fundo (Oliveira e Sousa, 2010, p. 27).

Segundo Rossinholi (2010, p. 118), “o estabelecimento de valores pode ser considerado um importante ganho em relação à destinação de recursos para a educação”.

Para Martins (2008, p. 412), “inegavelmente constitui um importante avanço” a complementação da União estabelecida ao fundo por meio da EC nº 53 e a lei nº 11.494/07.

Para Davies (2008, p. 47), “aparentemente, são valores [complementação] generosos quando se considera que a média anual de complementação para o Fundef, de 1998 até 2005, não passou de R\$500 milhões”. Contudo, argumenta que “os valores previstos para os primeiros quatro anos não são significativos em termos nacionais e da capacidade financeira da União⁹²”.

⁹² De acordo com Davies (2008, p. 46), “o peso da chamada ‘equipe econômica’ (os gerentes do superávit primário), que provavelmente foi responsável pela supressão, na PEC nº 415, da previsão da extinção gradual (25% por ano) da Desvinculação da Receita da União (DRU)”. Para Davies (2008), a proposta de extinção da DRU para a educação foi incorporada pelas PECs elaboradas pelo MEC, entre agosto e dezembro de 2004. Tal proposta iria recuperar para a educação, pelo menos em âmbito federal, os 20% dos impostos subtraídos pela DRU da base de cálculo dos impostos vinculados à MDE e

Importa destacar, que na disputa em relação ao “esforço” da União na complementação a utilização da receita da Contribuição Social do Salário-educação é vedada e a vinculação em MDE da União limitada a 30% das receitas.

No processo de discussão da MP de regulamentação do Fundeb o equilíbrio federativo, dimensão importante do regime de colaboração, foi pauta. A proposta apresentada pela MP era de criação de uma Junta de Acompanhamento dos fundos, no âmbito do Ministério da Educação, com representante do MEC, Consed e Undime, com a finalidade de especificar anualmente as ponderações⁹³ aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos.

A proposta foi considerada uma iniciativa importante e passou por modificações na tramitação, como: a alteração da nomenclatura de Junta de Acompanhamento dos Fundos para Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), bem como a ampliação da composição da comissão com representações do Consed e da Undime das diferentes regiões, visto a necessidade de garantir a diversidade que constitui a Federação.

Para Sena (2011, p. 245), “a comissão nada mais faz do que realizar o que preconiza o princípio federativo: buscar o equilíbrio e a conciliação das autonomias locais com os interesses nacionais”.

Segundo Pinto (2007), no que se refere a finalidade de especificar as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos pela Comissão o mais provável é a prevalência de critérios de natureza fiscal.

Para o autor:

[...] o adequado, no que se refere às ponderações, não é estabelecê-las em termos de etapas, modalidades ou tipos de estabelecimentos, mas sim em termos de condições de oferta. [...] associados de forma objetiva às condições em que a oferta se dará, pautando-se por critérios como: duração da jornada do professor e do aluno, nível de formação dos profissionais, razão alunos/turma,

correspondentes a cerca de R\$6,1 bilhões em 2006. O valor seria bem superior “aos valores mínimos da complementação de R\$2 bilhões, em 2007, R\$3 bilhões, em 2008, R\$4,5 bilhões, em 2009 e 10% do total a partir de 2010, a serem atualizados de acordo com a inflação” (Davies, p. 46). Entretanto, somente em 2009, é promulgada a EC nº 59, que vincula gradativamente até 2011, os recursos de MDE subtraídos pela Desvinculação de Receitas da União (DRU).

⁹³ Segundo Sena (2011, p. 236), “ponderações são fatores matemáticos que incidem sobre o valor por aluno de referência do fundo (séries iniciais do Ensino Fundamental urbano-fator), de forma que as demais etapas e modalidades contém ou não acréscimo de recursos por aluno, segundo estejam acima ou abaixo do valor de referência”.

presença de laboratórios, bibliotecas, entre outros insumos (Pinto, 2007, p. 893).

O acompanhamento e o controle social, questionado pelos críticos por conta de seus limites, é um aspecto do Fundeb apontado pelos seus defensores como “indiscutível avanço”, “avanço concreto”.

Para Rezende (2007), os avanços estão na ampliação e fortalecimento das representações, na expansão de suas atribuições e na série de impedimentos estabelecidos na legislação. Contudo, o autor aponta os limites estabelecidos na regulamentação, como o impedimento que os conselhos possuam uma estrutura administrativa própria para amparar a sua atuação, ficando na dependência da “boa vontade dos Executivos”, ente ao qual o Conselho tem a atribuição de fiscalizar. A atribuição de permanecerem no âmbito da fiscalização sem a possibilidade de realmente definirem políticas para a educação é um aspecto considerado negativo para o autor quanto à atuação do colegiado.

Segundo Sena (2008, p. 414), os avanços concretos estão “na maior transparência, no aperfeiçoamento das regras referentes aos conselhos de acompanhamento e controle social, para conferir-lhes mais autonomia e instrumentos de ação e possibilidade de atuação conjunta e cooperativa dos ministérios públicos federal e estaduais”.

Davies (2008), é mais crítico em relação ao que esperar dos conselhos⁹⁴ do Fundeb, dos Tribunais de Contas (TC) e do Ministério Público (MP). Quanto aos conselhos, o autor argumenta que o potencial democrático é limitado por vários motivos, como a composição das representações⁹⁵ estatais e da sociedade civil. Para o autor somente no âmbito municipal pode se dizer, no aspecto legal, que poderia ter um “carácter mais social, ou, talvez, não estatal” (Davies, 2008, p. 59).

⁹⁴ Davies (2008, p. 56-57), faz uma análise a partir de dois movimentos em relação aos conselhos. Segundo o autor, “uns interpretam isso [conselhos] como resultado do movimento de vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e, assim, democratizá-lo, atribuindo a tais conselhos muitas virtudes e poder”. E, em contrapartida, os conselhos são “uma estratégia nova que tem a ver com a proposta neoliberal de desobrigar o poder público de suas responsabilidades e transferi-las à sociedade”.

⁹⁵ Segundo Davies (2008, p. 59), “a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam escolhidos ou fortemente influenciados pelo prefeito ou secretário municipal de educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes”.

Outro aspecto relevante apontado pelo autor com relação às fragilidades dos conselhos é no que se refere às representações não-estatais que nada recebem pelo trabalho e fazem trabalho extra, não sendo remunerados nem direta ou indiretamente, ao contrário dos representantes estatais que em geral possuem disponibilidade de horário, e mesmo não recebendo remuneração específica para atuação no conselho participam como servidores do Poder Executivo durante a sua carga horária de trabalho. A capacitação técnica é outro elemento que, de acordo com o autor, enfraquece a atuação dos conselheiros (Davies, 2008, p. 61).

Com relação aos Tribunais de Contas⁹⁶, as interpretações adotadas por esses órgãos acarretam prejuízos significativos à educação (Davies, 2008). E no que se refere ao Ministério Público para o autor, “tampouco se deve ter grande expectativa na defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais” (Davies, 2008, p. 65).

O processo legislativo que culminou na EC nº 53/2006 e nas respectivas regulamentações da matéria foram o resultado de muitas tensões e disputas. No quadro a seguir apresentamos alguns elementos centrais estabelecidos pelo arcabouço jurídico do Fundeb 1, e, em seguida, analisamos alguns resultados da política, no período de vigência.

Quadro 5- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb 1) - aspectos legais.

Elementos	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) Art. 60, Fundeb 1
Iniciativa da matéria	Poder Executivo
Âmbito do fundo	Em cada Estado e no Distrito Federal (27 fundos)
Natureza	Contábil e automática
Vigência	14 anos, a partir de 1º de janeiro de 2007 até 31 de dezembro de 2020
Abrangência	Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Modalidades ⁹⁷ e matrículas das instituições Filantrópicas, Comunitárias e Confessionais (Educação Infantil, Educação Especial e Educação do Campo)

⁹⁶ O autor cita como exemplo, o caso da prefeitura do Rio de Janeiro e do TC do município.

⁹⁷ Segundo Martins (2008, p. 404), “embora esteja prevista a fixação anual do limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, a Lei nº 11.494/07 fixou apenas o limite da EJA (até 15%). A Constituição fixa parâmetros para definir as chamadas “travas”. O art. 214 prevê como objetivo a erradicação do analfabetismo. Nesse aspecto, na lei do Fundeb há um choque com o grau de prioridade atribuído a essa modalidade pela Constituição”.

Percentual e Fontes de receitas	<p>20% de receitas, implementação gradativamente:</p> <p>a) 16,66%, no 1º ano; b) 18,33%, no 2º ano; c) 20%, a partir do 3º ano</p> <p>Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI- Ex); Desoneração de Exportações (Lei Kandir, LC 87/96);</p> <p>b) 6,66%, no 1º ano; b) 13,33% , no 2º ano; c) 20%, a partir do 3º ano</p> <p>Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes;</p>
Complementação da União	<p>A complementação da União será de, no mínimo:</p> <p>a) R\$ 2 bilhões, no 1º ano; b) R\$ 3 bilhões, no 2º ano; c) R\$ 4,5 bilhões, no 3º ano; d) 10% do total dos recursos do fundo , a partir do 4º ano; [...] sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente;</p>
A vinculação de recursos à MDE da União	No máximo, 30% poderá financiar a complementação da União aos fundos;
Contribuição Social do Salário-Educação	Vedada a utilização dos recursos para financiar a complementação da União aos fundos;
Crítérios para distribuição das receitas	<p>Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 das matrículas no 1º ano, 2/3 no 2ºano e sua totalidade a partir do 3º ano.</p> <p>A distribuição proporcional de seus recursos, considerar-se-á as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre: etapas, modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino, e considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária dos respectivos entes;</p>
Finalidade para execução das receitas	Proporção não inferior a 60% de cada fundo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício;
Valor mínimo nacional por aluno/ano	O cálculo do valor anual por aluno do Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária, multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis.
Fiscalização	<p>Controle internos: órgãos federais, estaduais e municipais;</p> <p>Controle externo: Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Ministério Público;</p> <p>Controle social: Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS/Fundeb)</p>

Fonte: EC nº 53/2006 e Lei nº 11. 494/2007. Elaboração da autora, 2023.

Em um estudo realizado por Davies e Alcântara (2020), com o objetivo de avaliar os impactos do Fundeb 1 na evolução do número de matrículas e estabelecimentos de ensino de 2007 a 2019 (escolas estaduais e municipais), considerando que o fundo abarcou as matrículas da Educação Infantil, Ensino

Fundamental, Ensino Médio e as modalidades de ensino, e que as expectativas eram de que o fundo iria manter e desenvolver a educação básica, segundo os autores, os dados evidenciaram, que:

[...] apesar de trazer receitas adicionais para muitas prefeituras por meio da sua sistemática de repartição de parte dos impostos vinculados e/ou da complementação federal (está bastante significativa para prefeituras do Nordeste e do Pará), **não contribuiu para manter e desenvolver a educação básica pública, pelo menos no sentido de número de matrículas estaduais (6.620.267, ou - 30,2%) [âmbito nacional] e municipais (-1.503.390, ou - 6,1%) [âmbito nacional], que diminuiram de 2007 (primeiro ano do Fundeb) a 2019** (Davies e Alcântara, 2020, p. 16, grifo nosso).

De acordo com os pesquisadores, no período de 2007 a 2019, o número de matrículas nas redes estaduais, em todo o Brasil, apresentou uma queda de 30,2%, o número de matrículas nas redes municipais apresentou uma retração de 6,1%, o número de escolas estaduais e municipais apresentaram uma retração de 8,9% (-2.954 escolas) e de 18,2% (-24.136 escolas) respectivamente. No entanto, os autores evidenciam, por meio dos dados, que o número de matrículas no setor privado, no mesmo período, apresentou um crescimento de 24,3% (1.788.582 novas matrículas).

O setor privado, por sua vez, cresceu no Brasil [...] e em todas as regiões e na vasta maioria dos estados, desde o mínimo de +17,4% (+100.491 matrículas) no Centro-Oeste, até o máximo de +30% (+106.188) no Norte, com percentuais intermediários no Nordeste (+21,3%, ou + 440.980), Sul (+25,4%, ou +236.387) e Sudeste (+26,5%, ou + 905.036) (Davies e Alcântara, 2020, p. 4, grifo nosso).

Segundo Davies e Alcântara (2020):

Os censos e resumos técnicos do Inep e outros textos dizem que a evolução das matrículas se explica pela transição demográfica (queda da taxa de natalidade) e pela melhoria do fluxo escolar (por meio de classes de aceleração de aprendizagem, por exemplo). Sem negar a importância desses fatores, **acreditamos que ações ou omissões de governos estaduais e municipais tiveram muita importância em tal evolução negativa, por várias razões**. Uma é que, na ausência de grandes guerras ou epidemias, a redução da taxa de natalidade é gradual, não abrupta, e, portanto, para este fator ter muita importância a queda do número de matrículas teria de ser também gradual, porém o que se observa são diminuições grandes (sobretudo estaduais), inclusive de um ano para outro, como mostram os Censos de todos os anos de 2007 a 2019. Outra é que, se o argumento da transição fosse tão importante, a queda das matrículas estaduais e municipais seria mais ou menos semelhante em todas as regiões e redes ou sem enormes diferenças entre elas, o que não aconteceu. Se tal argumento tivesse fundamento, as

matrículas privadas também teriam diminuído, o que não ocorreu na imensa maioria dos estados (Davies e Alcântara, 2020, p. 8, grifo nosso).

Para os autores o que é necessário questionar é se a retração das matrículas e de estabelecimentos de ensino estaduais e municipais na educação básica pública não teria colaborado para o crescimento das matrículas privadas na maior parte dos estados e em todas as regiões.

A Educação Infantil foi um dos elementos de disputa e tensão⁹⁸ no processo de tramitação do Fundeb 1, em particular a inclusão das matrículas da etapa Creche⁹⁹, segundo Rosemberg (2010, p. 3), “pela primeira vez a Educação Infantil disputou publicamente recursos públicos”.

Em pesquisa recente de Rezende e Correa (2020), intitulada “Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb?”, os pesquisadores constataram que de 2007, primeiro ano do Fundeb, a 2017, que o perfil de atendimento da etapa Creche ao se considerar critérios como: “localização geográfica (rural e urbana), características étnico-raciais e entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres”.

Infelizmente, embora tenha havido aumento da oferta em todos os casos, a desigualdade instaurada quando do “descobrimento” do Brasil persiste ao longo do tempo. Analisando um período de uma década de Fundeb, constatamos que as crianças em idade de frequência à creche que vivem na zona rural apresentam uma taxa de frequência à escola que é quase a metade do percentual daquelas que vivem na área urbana. O acesso entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres e suas respectivas taxas de

⁹⁸ De acordo com Rosemberg (2010, p. 3), as disputas no processo de discussão e aprovação do Fundeb “[...] evidenciam a novidade e perplexidade, as tensões desta revolução cultural e social na sociedade e no sistema educacional brasileiros. Apesar de fundamental, por estabelecer as bases de uma concepção nacional de Educação Infantil, o consenso estabelecido pela Constituição de 1988 e pelo ECA foi superficial. Tensões e dissensões começaram a aparecer no encaminhamento da LDB, na elaboração das diretrizes curriculares nacionais, na integração das creches e pré-escolas nos sistemas educacionais, nas propostas dos Planos Nacionais de Educação, na elaboração, discussão e formatação da nova lei do Fundeb, bem como na prática cotidiana de implantação de creches e pré-escolas pelo país afora. Tais perplexidades, a meu ver, refletem embates sociais que se situam tanto no plano dos valores, quanto no plano da alocação de recursos econômicos e sociais”.

⁹⁹ De acordo com Rezende e Correa (2020, p. 2), “[...] o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) pós LDB, aprovado em 2001 (Brasil, 2001), estabeleceu como meta a garantia de 50% de atendimento à faixa de creche até o final da década, ou seja, 2011, entretanto, naquele ano a taxa de atendimento para essa faixa etária era de 24,5%, menos da metade prevista. Em 2014, o PNE,[...] no caso da creche, o que se fez foi replicar a mesma meta já indicada em 2001, ou seja, atender, ao final do PNE 2014-2024, 50% da população de 0 a 3 anos.

matrículas escancaram como ela tem se dado de modo absolutamente desigual, não obstante o significativo avanço entre os mais pobres. A desigualdade entre negros e brancos é outro indicador que aponta, embora com menor impacto, uma desigualdade estrutural (Rezende e Correa, 2020, p. 7, grifo nosso).

Com relação à Pré-escola e considerando os mesmos critérios, os autores apontam, que:

[...] no caso das crianças de 4 e 5 anos, a situação das taxas de atendimento é bem melhor, até porque já se partiu de um percentual mais elevado, tendo em vista a longa história da pré-escola no Brasil. De todo modo, como veremos, em 2017, alguns estados ainda estavam longe de cumprir a EC nº 59/2009, segundo a qual, até 2016, todas as crianças de 4 e 5 anos deveriam estar matriculadas. [...] Embora para esta faixa etária as discrepâncias não sejam tão agudas quanto o são para a faixa de 0 a 3 anos, alguns aspectos chamam a atenção. Por exemplo, em 2007, apenas 67% das crianças nessa faixa e residentes na zona rural frequentavam a pré-escola e, em 2017, ainda que este percentual tenha se elevado 13 p. p., a taxa na zona rural ainda é 4 p. p. abaixo da zona urbana. A desigualdade entre brancos e negros chegou a 1 p. p. e, entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, também diminuiu sensivelmente, mas ainda é de 5 p. p. Destaquemos, ainda, que vencido o prazo estabelecido para que todas as crianças de 4 a 5 anos estivessem matriculadas (2016), esse índice não foi atingido nem pelos segmentos mais privilegiados (Rezende e Correa, 2020, p. 9).

Ao analisar a evolução das matrículas e a oferta pelos entes subnacionais (Estados e Municípios), os autores evidenciam que no período de 1998 a 2017, houve um enorme crescimento na oferta da etapa Creche pelos municípios, indicando que esse ente foi o grande responsável pela expansão desta etapa de ensino, ao passo que os estados foram se eximindo da oferta de modo acentuado.

Com relação à evolução das matrículas da Creche por meio da rede privada, os pesquisadores apontam que "impressiona como houve aumento da matrícula nessa rede, crescendo oito vezes, patamar próximo ao da rede municipal".

Segundo Rezende e Correa (2020), não podemos esquecer que:

[...] **parte das matrículas da rede privada é composta por escolas conveniadas com o poder público.** [...] a evolução da matrícula conveniada no Brasil, ela saltou de 290 mil, em 2008, para 569 mil, em 2017, ou seja, chegando a praticamente metade do total da matrícula privada, neste último ano, um claro mecanismo de privatização da oferta por meio de subsídio público (Rezende e Correa, 2020, p. 12, grifo nosso).

Quanto à Pré-escola, o estudo mostra que, no período de 1998 (Fundef pleno) até 2007, houve uma expansão significativa em todo o país da oferta pela

esfera municipal, correspondendo, na média, a 37% do total de matrículas na pré-escola. E no período seguinte, vigência do Fundeb, a expansão foi menor, 3,4%, em média. “As redes municipais foram assumindo um papel predominante na oferta dessa etapa” (Rezende e Correa, 2020, p. 16).

De acordo com os autores (2020), no que se refere a oferta pela esfera estadual:

Tal como no caso da creche, as matrículas em pré-escola sob a responsabilidade das redes estaduais caíram drasticamente, evidenciando um processo de municipalização da Pré-escola, já que, em 1996, havia quase 780 mil crianças matriculadas e, em 2017, esse número passou de pouco mais de 52 mil, uma queda de 93% (Rezende e Correa, 2020, p. 17).

Com relação à oferta da pré-escola por meio de convênios, os pesquisadores afirmam que comparado a etapa Creche, essa etapa tem suas particularidades, sendo que a primeira é que, inicialmente, houve um pequeno crescimento, seguido por um movimento de retração¹⁰⁰.

Para os autores (2020):

[...] é inegável que avançamos quanto às normas para regular os sistemas e redes, bem como avançamos em número de crianças matriculadas, tanto em creches quanto em pré-escolas, sobretudo a partir do Fundeb, que passou a dirigir parte de seus recursos à essa etapa educacional[...]. Todavia, é preciso evidenciar que os recursos destinados à EI foram e são absolutamente insuficientes, sobretudo para a creche, sendo este o segmento dentro da etapa com o maior custo, em especial em função da menor razão de crianças por docente e da jornada predominante em tempo integral, fatores que impactam diretamente no custo por aluno (Rezende e Correa, 2020, p. 23, grifo nosso).

Rosemberg (2010), argumentava que:

¹⁰⁰ De acordo com os autores: “esse processo pode ser explicado pelas mudanças na regulamentação do Fundeb. Em sua versão original, o §3º do art. 8º da Lei nº 11.494/2007 permitia o cômputo das matrículas conveniadas de pré-escola para efeito de recebimento de recursos do fundo por apenas 4 anos, ou seja, até 2011. Com isso, havia uma sinalização clara para os municípios no sentido de progressivamente encerrar os convênios na pré-escola. Posteriormente esse prazo foi estendido para final de 2016 (leis nº 12.695/2012 e 12.837/2013) e, finalmente, através das alterações feitas pela Lei nº 13.348/2016, podem ser contabilizadas as matrículas conveniadas com pré-escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas sem fins lucrativos ‘até a universalização da pré-escola’, ou seja, uma redação suficientemente ambígua, que transformou em letra morta a intenção do legislador original. Não obstante essas mudanças legais, os dados parecem indicar uma opção do poder público de reduzir os convênios nessa etapa, mas nada garante que não possam ocorrer mudanças nessa tendência” (Rezende e Correa, 2020, p. 19).

Falta-nos à sociedade brasileira termos mais **clareza** sobre o estatuto, **a posição da primeira infância na sociedade**: quando a considerarmos como uma etapa preparatória para a verdadeira vida, uma etapa de curta duração, concebemos a EI como preparatória à verdadeira vida escolar, que se inicia com o ensino compulsório, com as verdadeiras aprendizagens, da leitura, da escrita, dos cálculos. Nesta ótica, **esquecemos que a criança pequena está vivendo sua humanidade hoje, sua cidadania hoje, ao mesmo tempo em que constitui as bases para o futuro. Esquecemos que a curta duração da primeira infância diante de uma esperança de vida de 70 anos, 5,6 anos, 3 para os bebês, constitui a vida inteira de uma criança pequena, de um bebê. Permanecer oito horas numa creche ou numa pré-escola excessivamente quente, ou fria; sem espaços adequados para brincar; com adultos sobrecarregados; sem área externa para correr, sem estímulo para saciar a curiosidade, à espera das rotinas é um sofrimento para qualquer um. Se a infância é transitória na vida da pessoa, ela é duradoura para quem a vive e permanece como etapa da vida na sociedade** (Rosemberg , 2010, p. 9, grifo nosso).

Após mais de uma década, os estudos mostram que ainda “falta-nos mais clareza sobre a posição da primeira infância na sociedade” e que a melhoria nas condições do financiamento da etapa “ainda não foi suficiente para que se construísse um modelo sólido de identidade da Educação Infantil, onde discriminações de gênero, raça/etnia, etárias e econômicas fossem superadas”, assim como materializa-se a “cisão explícita entre cuidado e educação tem sido uma constante, mas também todo um conjunto de regras disciplinares e práticas ‘pedagógicas’ muito ‘típicas’ do Ensino Fundamental, como provas padronizadas as crianças da Pré-escola, aplicação de exercícios de treino viso-motor, inclusive com a utilização de apostilas” (Rezende e Correa, 2020, p. 21 e 22).

Outro aspecto relevante em relação à vigência do Fundeb 1 é a melhoria da qualidade de ensino, a partir de um padrão mínimo definido nacionalmente (EC nº 53/2006, art. 60, XII, §1º), sendo competência da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade especificar anualmente por meio das ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep (Lei nº 11.494, art. 13, I).

Antes de aprofundarmos a discussão acerca dos fatores de ponderação é necessário compreender a sistemática do cálculo do valor aluno/ano e do valor

aluno/ano mínimo nacional, visto que são fatores determinantes no processo de distribuição dos recursos no âmbito dos fundos e para a aplicação das ponderações.

De acordo com Camargo (2020):

Para efeito da distribuição entre rede estadual e redes municipais dos recursos financeiros para cada ente federativo que o compõe é **calculado o valor aluno/ano de cada fundo, dividindo-se o valor arrecadado pelo número ponderado de matrículas de toda Educação Básica em cada etapa ou modalidade do ensino do território abrangido. Nesse momento é que a União entra com 10% do valor da somatória dos fundos dos 27 estados do país, estabelecendo um valor aluno/ano mínimo nacional a ser contemplado para todos os estados que não o alcançaram e redistribuindo os valores necessários para que esse valor mínimo nacional seja atingido nos diferentes âmbitos estaduais contemplados** (Camargo, 2020, p. 90, grifo nosso).

No quadro a seguir apresentamos, segundo dados de Camargo (2020), os valores aluno/ano mínimo nacional do Ensino Fundamental urbano das séries iniciais, valor adotado como referência o fator 1 (um) para aplicação das ponderações e, conseqüentemente, a redistribuição dos recursos aos fundos, no período de 2006 (último ano do Fundef), e, de 2007 a 2020 (14 anos do Fundeb 1), em termos nominais.

Tabela 3- Valor Aluno/ano Mínimo Nacional do Ensino Fundamental urbano séries iniciais, período de 2006 a 2020, em valores nominais.

Ano	Valor Aluno/ano Mínimo Nacional do Ensino Fundamental urbano séries iniciais	
	R\$	Evolução anual %
2006	682,6	-
2007	946,29	38,63%
2008	1.132,34	19,66%
2009	1.350,09	19,23%
2010	1.415,97	4,88%
2011	1.729,33	22,13%
2012	1.867,15	7,97%
2013	2.243,71	20,17%
2014	2.285,57	1,87%
2015	2.576,36	12,72%
2016	2.739,87	6,35%
2017	2.875,03	4,93%
2018	3.016,67	4,93%
2019	3.238,52	7,35%
2020	3.643,16	12,49%

Fonte: Camargo (2020, p.91). Adaptado pela autora, 2023.

Os valores da série histórica evidenciam uma evolução contínua dos valores aluno/ano mínimo nacional do Ensino Fundamental urbano das séries iniciais, com destaque para os três primeiros anos de implementação do Fundeb 1, crescimento de 38,63%, 19,66% e 19,23%, resultado do processo gradativo de

subvinculação de novos impostos à cesta do fundo (ITCMD, IPVA, ITR).

Em 2022, pesquisadores do Inep publicaram um artigo intitulado a “Análise dos estudos e das propostas¹⁰¹ de alteração dos fatores de ponderação do Fundeb”, para “colaborar com o cumprimento dessa atribuição do Inep” (Lei nº 11.494, art. 13, I).

No quadro a seguir apresentamos a evolução dos fatores de ponderação do Fundeb 1 entre os anos de 2007 a 2020. De acordo com a legislação se adota como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do Ensino Fundamental urbano.

Segundo Camargo (2020), para se efetivar a redistribuição em cada fundo, ou seja, o valor que retorna às redes estaduais e municipais multiplica-se o valor aluno/ano do estado (inclusive com a complementação da União) pelo número de matrículas (dados do Censo Escolar do ano anterior) ponderado de cada ente federativo pelos fatores de ponderação, obtém-se a soma total do valor a ser recebido por cada ente federativo. Os fatores de ponderação variaram entre 0,70 e 1,30, de 2007 a 2020. Em 2007, eram 15 fatores e, a partir de 2008, passaram a ser 19.

¹⁰¹ “As principais contribuições foram levantadas com base em pesquisa bibliográfica por palavras-chave e posterior seleção por relevância. As contribuições escolhidas foram: os Estudos de Custo do Inep de 2003 (Farenzena, 2005; Verhine, 2006); a proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha, 2018); a pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – ano base 2009, realizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) (Araújo, 2012); a Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), de dezembro de 2020 (Fineduca, 2020); o estudo da Oppen Social e Itaú - Educação e Trabalho (2020); os estudos do Simulador de Custo Aluno Qualidade (SimCAQ) e os Projetos da Câmara (PL nº 4.372/2020) e do Senado(PL nº 4.519/2020)” (Bueno e Pergher, 2017, p. 280).

Quadro 6- Evolução dos fatores de ponderação do Fundeb 1, 2007 a 2020.

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012 - 2013	2014-2018	2019	2020
Creche Integral	0,80*	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche Parcial	0,80*	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,15	1,20
Pré-Escola Integral	0,90**	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,3	1,30	1,30
Pré-Escola Parcial	0,90**	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,05	1,10
Ensino Fundamental Séries Iniciais Urbana	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Ensino Fundamental Séries Iniciais Rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Ensino Fundamental Séries Finais Urbana	1,10	1,10	1,10	1,1	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Ensino Fundamental Séries Finais Rural	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino Fundamental. Tempo Integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio Urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25	1,25	1,25
Ensino Médio Rural	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio Tempo Integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio Integ. à Ed. Prof.	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação Especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
EJA Avaliação no Processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
EJA Integração Educação Profissional Nível médio	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação Indígena/ Quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Conveniadas – Creche Integral		0,95	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Conveniadas – Creche Parcial		0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80

Fonte: Alves e Sousa, 2022, p. 279.

Nota 1: Em 2007, o fator 0,80 era referente à creche, não havendo distinção entre creche em tempo integral e parcial.

Nota 2: Em 2007, o fator 0,90 era referente à pré-escola, não havendo distinção entre pré-escola em tempo integral e parcial.

De acordo com as informações do quadro, nos 14 anos de vigência do Fundeb os fatores que passaram por alterações significativas foram Educação Infantil, Conveniadas, EJA - Integração Educação Profissional Nível médio, sendo a Educação Infantil a etapa que teve mais alterações na série histórica.

Para Bueno e Pergher (2017, p. 8), “sem dúvida, a educação infantil, que no Fundeb ficou desassistida, ganhou maior protagonismo e recursos no Fundeb¹⁰²”.

Os autores também concluem que:

[...] enseja-se considerar que o movimento de aumento dos fatores de ponderação deu-se numa relação de forças entre etapas, modalidades e segmentos, isto é, entre atores e setores, como, por exemplo: público e privado ou, ainda, estados e municípios, tendo em vista a responsabilização dos entes federados por algumas etapas específicas, como é o caso da educação infantil para os municípios e o ensino médio para os estados. É muito provável que tenha havido certa pressão de atores governamentais e não governamentais para que as etapas, modalidades e segmentos já

¹⁰² “Entretanto, sabe-se de estudos, como os feitos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2015) sobre o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), que o valor da Educação Infantil sempre é muito superior aos dos anos iniciais e, além disso, que o valor que o Fundeb estabelece sempre tem sido muito inferior ao do CAQi para esta etapa” (Bueno e Pergher, 2017, p. 8).

descritos obtivessem recursos do fundo ou obtivessem mais recursos em detrimento de outras etapas, modalidades e segmentos (Bueno e Pergher, 2017, p. 15).

Quanto à colaboração do Inep, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, “é possível identificar contribuições importantes para a definição dos custos médios por aluno dos diferentes tipos de turma da educação básica brasileira” (Alves e Sousa, 2022, p. 307). Contudo:

Dos estudos analisados¹⁰³, a principal lacuna é empírica. Não foram encontradas pesquisas atualizadas, com representatividade estatística nacional e com robustez suficiente na definição dos custos médios de cada tipo de matrícula que pudessem fundamentar alterações nos fatores de ponderação considerados no Fundeb (Alves e Sousa, 2022, p. 307, grifo nosso).

Ainda, a partir da análise, os pesquisadores concluíram que:

[...] apesar da importância das propostas apresentadas e da necessidade dos fatores de ponderação do Fundeb refletirem os custos reais, ainda existem lacunas e deficiências importantes a serem consideradas para uma adequada alteração dos fatores de ponderação, ainda mais considerando preocupações já levantadas pelos proponentes, como os efeitos de redução nos valores de VAA da maioria dos tipos de matrículas, na redução de recursos para boa parte das redes, que já operam com subfinanciamento, e do aumento da desigualdade no sistema educacional brasileiro (Alves e Sousa, 2022, p. 308).

E apontam que:

Seria desejável que pudessemos contar com estudos empíricos nacionais que adotassem a abordagem¹⁰⁴ por resultados, ou seja,

¹⁰³ “Parte das pesquisas consideradas estão desatualizadas: a do Inep é de 2003, e a da Undime, de 2010. Mais importante ainda é a falta de representatividade estatística. Nenhuma dessas pesquisas pode ser considerada com representatividade estatística nem ao menos em nível de Brasil. Embora o estudo da Oppen Social e Itaú – Educação e Trabalho seja atualizado (2020) e tenha algum grau de representatividade estatística nacional, há limitações com relação à utilização da amostra da Pnad-c para estimar a remuneração de professores para diferentes etapas/modalidades e não há estimação dos custos para os demais insumos necessários à oferta educacional para as diferentes etapas. A proposta da Fineduca, que teve um objetivo mais imediato de realizar alterações urgentes ainda em 2020 na regulamentação do Fundeb, utilizando-se dos principais estudos existentes naquele momento, principalmente Custos do Inep, de 2003, Campanha e SimCAQ, reconheceu a necessidade de se realizar mais análises para as alterações permanentes dos FP” (Alves e Sousa, 2022, p. 307).

¹⁰⁴ Os pesquisadores partem do debate internacional, “baseando-se, principalmente, na experiência estadunidense, consideram-se duas abordagens metodológicas principais para se definir custos educacionais: a abordagem orientada por insumos e a abordagem orientada por resultados. Na abordagem orientada por insumos, parte-se da identificação dos recursos necessários para se atender a objetivos educacionais definidos. Já na

que estimassem os custos médios de cada etapa, tomando como referência as redes que apresentam resultados educacionais adequados, pois, conforme observado, os estudos mais robustos aqui discutidos foram construídos com base na abordagem por insumos (Alves e Sousa, 2022, p. 308).

Contudo, para Davies (2021), não definir os critérios para os fatores de ponderação deixando-os para estudos de custo a serem realizados e publicados pelo Inep e para a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade foi uma das fragilidades do Fundeb. Para o autor, "tal comissão não parece ter fixado e alterado tais fatores conforme prevê o inciso, pois as atas de suas reuniões nunca informam os critérios de fixação e de alteração de tais fatores" (Davies, 2021, p. 105).

Com relação a valorização do magistério, outro elemento do Fundeb, a EC nº 53/2006 estabelecia que pelo menos 60% das receitas do fundo deveriam ser aplicadas na remuneração dos profissionais do magistério, como também determinava a regulamentação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais da educação escolar pública que "tem como importante função equalizar a educação nacional, tão marcada por iniquidades regionais, além de constituir-se num insumo necessário para a valorização dos profissionais da educação, encarada como condição imprescindível para a garantia da eficácia na educação" (Teixeira, 2019, p. 11).

Quanto à valorização do magistério, Davies (2021, p. 103), caracteriza como frágil e argumenta que "não possibilita objetivamente a valorização (pelo menos no sentido de melhoria salarial), em consequência das perdas de todos os governos estaduais e de muitas prefeituras com ele", assim como não se considera a totalidade dos recursos vinculados à educação.

Segundo o autor, outra fragilidade do percentual (60%) é:

[...] um percentual bruto, não líquido, pois abrange as obrigações patronais (INSS, no caso de celetistas, ou contribuição previdenciária e outras). Isso significa que o percentual mínimo para a remuneração bruta do magistério cai para 54%, supondo-se obrigações patronais equivalentes a 10% (10% de 60% = 6%). Como o magistério é descontado em torno de 10% de sua remuneração para a previdência do INSS, a estadual ou a municipal, o percentual líquido mínimo seria pouco abaixo de 50%. Se essas contribuições previdenciárias (tanto a patronal quanto a do funcionário) forem para

abordagem orientada por resultados, parte-se dos resultados considerados satisfatórios para se estimar os custos dessas experiências" (Alves e Sousa, 2022, p. 280).

um fundo previdenciário estadual ou municipal, o governo estadual ou municipal seria bastante beneficiado, pois, embora contabilmente tenha uma despesa (as obrigações patronais), na prática terá uma receita (tais obrigações mais as contribuições dos funcionários da ativa e também dos aposentados) correspondente ao dobro dessa despesa, na suposição, é claro, de que as atuais aposentadorias sejam integralmente financiadas pelas contribuições previdenciárias feitas no passado e que o fundo previdenciário não tenha sido/seja dilapidado pelos governantes e seu aliado dentro e fora dos governos (Davies, 2021, p. 105).

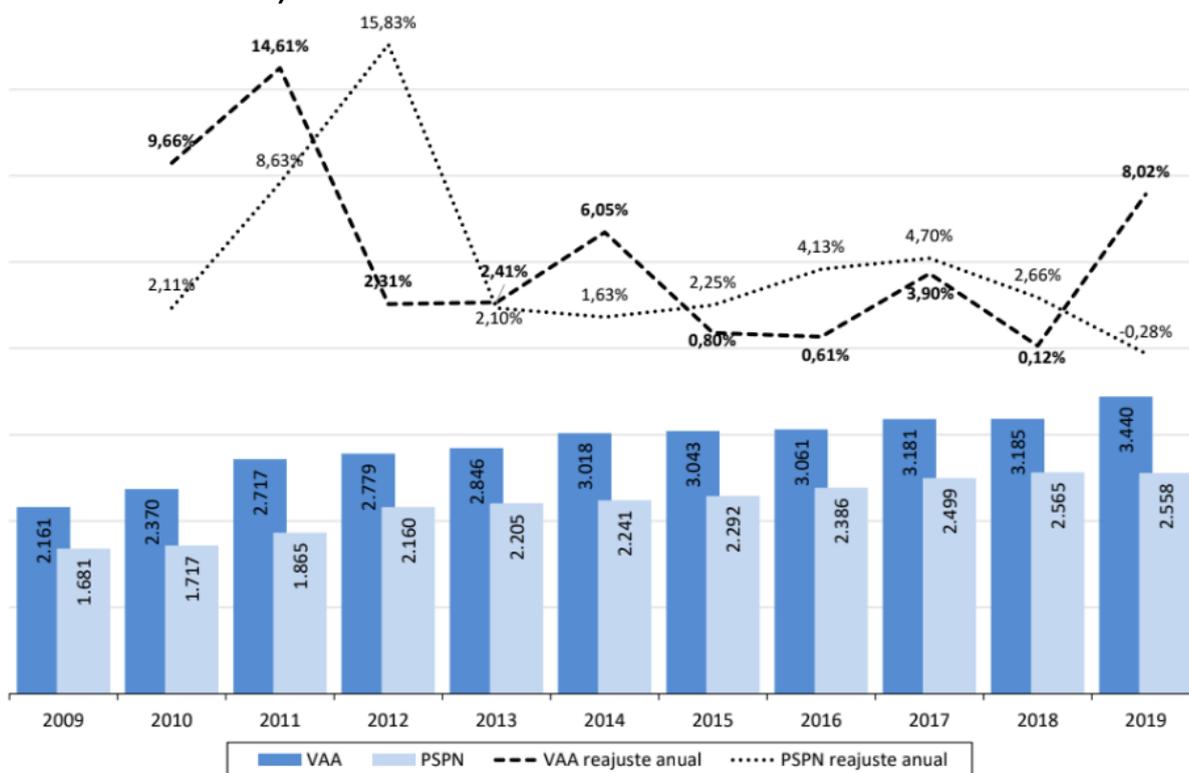
No que se refere ao piso salarial do magistério, instituído por lei um ano após a aprovação do Fundeb, este não resultou imediatamente na garantia e ampliação de direitos, na melhoria dos salários dos profissionais do magistério, mas em disputa judicial entre os entes (estados e União). De acordo com Jacomini *et al.* (2020):

[...] ao ser questionada por governadores por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), a lei do Piso transformou-se em contenda federativa que só veio a ser parcialmente resolvida em 2011, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação e deu ganho de causa à União. Perante isso, estados e municípios deveriam pagar o PSPN e garantir demais direitos docentes (Jacomini *et al.*, 2020, p. 2).

PSPN e Fundeb são vinculados pela legislação, visto que a Lei nº 11.738/08 define que a atualização do piso deve ter base no mesmo percentual de crescimento do valor mínimo nacional, por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, que deve ser publicado até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro para o ano seguinte (Lei nº 11.494/04, art. 4,§ 1º) e, o piso atualizado, anualmente, no mês de janeiro.

A partir desses elementos, valor aluno de referência do ensino fundamental anos iniciais urbano, e o valor do PSPN, Jacomini *et al.* (2020), em estudo para investigar as contribuições do Fundeb, de 2009 a 2019, evidencia a seguinte trajetória.

Gráfico 2– Valor Aluno Ano Mínimo Nacional e Piso Salarial Profissional Nacional, 2009-2019 (valores corrigidos em R\$ de dez. 2019 – IPCA/IBGE).



Fonte: Jacomini *et al.*, 2020, p. 9.

Segundo Jacomini *et al.* (2020), constata-se:

[...] despidos dos efeitos da inflação, os valores anuais do VAA e os do PSPN, de modo geral, apresentaram crescimento e ganho real constantes em todo o período, exceto para o valor do PSPN em 2019, ligeiramente inferior ao do ano anterior, o que quer dizer que nesse ano, especificamente, o reajuste aplicado não repôs toda a inflação do ano anterior. Isso pode ser conferido pelo valor do VAA de 2018, pouco superior ao de 2017. Ou seja, a ínfima correção que houve no VAA entre esses dois anos, a qual seria aplicada um ano depois no PSPN, acabou sendo inferior ao da inflação ocorrida ao longo do ano de 2019 (Jacomini *et al.*, 2020, p. 10).

Para os autores, o crescimento constante do VAA e, conseqüentemente, do PSPN é resultado de duas variáveis: as receitas dos impostos e transferências que compõem a cesta do fundo e as matrículas da educação básica. Segundo os pesquisadores, até 2014, o cenário era positivo para o crescimento da arrecadação dos tributos, os quais a partir de 2015, com a recessão mostram variação, ao passo que os dados do Censo Escolar quantificam redução contínua e expressiva das

matrículas da educação básica (Sonobe, Pinto e Ribeiro, 2018; Davies e Alcântara, 2020).

Logo, observam os pesquisadores que “os valores aumentam de acordo com o cenário econômico do período [...]”. Certamente, o valor por aluno e o PSPN estiveram em larga medida determinados pela interseção da política educacional com a política econômica da União em cada ente federativo” (Jacomini *et al.*,2020, p. 16).

Jacomini *et al.* (2020), evidenciam por meio do estudo que, no período de 2009 a 2019, alguns estados, de maneira contínua ou não, comprometeram de 90% a 100% dos recursos do Fundeb com a remuneração dos profissionais do magistério, percentual bem maior que o mínimo estabelecido constitucionalmente de 60%, alertando para “o limite do volume disponibilizado pelos fundos estaduais na efetivação de uma política de valorização do magistério por meio da remuneração” (Jacomini *et al.*,2020, p. 16).

Em relação à valorização do magistério, Camargo (2020), salienta que valor mínimo e jornada de trabalho são fatores levados em conta para aferir o real cumprimento pelos entes federados do PSPN. Segundo o autor, “inúmeros levantamentos revelando o seu descumprimento (seja por conta do não cumprimento do valor, seja da distribuição da jornada de trabalho), infelizmente [...]” (Camargo, 2020, p. 92).

Outro elemento relevante que os pesquisadores (Jacomini *et al.* (2020), mostram é o aprofundamento do movimento de municipalização da oferta da educação básica e, conseqüentemente, o impacto na redistribuição dos recursos dos fundos. E referente a esse aspecto da política Jacomini *et al.*,(2020), argumentam:

Nesse sentido, a dimensão da municipalização do ensino evidencia um aspecto da desigualdade que parece ser uma tendência estrutural da política de fundos, pois é de se lembrar que são os municípios os entes federativos com os maiores encargos para atendimento de políticas públicas de diversos setores, entre eles a educação, enquanto são os mais frágeis em termos de arrecadação própria e de transferências de tributos (Jacomini *et al.*,2020, p. 15-16).

Outro aspecto importante da política instituída, em 2006, é a complementação da União, único recurso novo, com objetivo de promover equidade nas despesas com MDE, assim como garantir o “esforço” da União no regime de

colaboração em matéria educacional no pacto federativo. Com regras determinadas pela legislação, a complementação da União ao Fundeb foi gradativa e fixada em, no mínimo, 10% dos recursos de contribuição dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal a partir do quarto ano de implementação da política.

Em um estudo publicado por Farenzena (2022), com o objetivo de discutir a trajetória da complementação da União aos fundos, a pesquisadora apresenta os seguintes dados.

Gráfico 3– Total de recursos e complementação da União (COUN) no Fundef (2006), Fundeb (2007-2020) e Novo Fundeb (2021) – em bilhões de reais.



Fonte: Farenzena (2022, p. 11).

Segundo os dados do gráfico, o período analisado compreende o último ano do Fundef (2006), os 14 anos do Fundeb 1 (2008 a 2020) e o primeiro ano do Fundeb 2. De acordo com a análise da autora:

No ano de 2006, a complementação foi de apenas R\$740,00 milhões, o que representou apenas 0,88% dos recursos dos governos subnacionais. Nesse ano, a complementação da União beneficiou somente os municípios e governos estaduais do Pará e do Maranhão. [...] Entre 2007 e 2020, a COUN beneficiou 11 estados, sendo que, de modo contínuo, a partir de 2010 foi dirigida ao Pará e Amazonas, da Região Norte, e a sete estados nordestinos: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. A representatividade da COUN foi bastante diversa no âmbito do Fundo de cada um destes estados: no Maranhão e no Pará, a proporção dos recursos da complementação nos fundos estaduais foi maior do que 40%; em Alagoas, Bahia, Ceará, Piauí e Amazonas, a proporção ficou entre 20% e 30%; na Paraíba e em Pernambuco, girou em torno de 10% (Farenzena, 2022, p. 12).

Um aspecto relevante evidenciado pelos dados é o impacto da crise econômica desencadeada no país a partir de 2014, na arrecadação dos fundos. De

2007 a 2014, o crescimento das receitas do Fundeb é contínuo, porém, em 2015, as receitas apresentam retração, voltando a crescer, em 2018, e a patamares pré-crise somente em 2019.

Para Farenzena (2022), a complementação tanto do Fundef (2006) como do Fundeb 1(2007-2021) possibilitaram os entes subnacionais potencializarem as despesas com MDE, assim como se estabeleceu como “fator decisivo” a equiparação entre estados, ou seja, interestadual.

A autora ressalta:

Em que pese um legado, na política de fundos, em que a contribuição da União foi e continua sendo aumentada em termos efetivos, continua presente, na agenda pública e governamental nacional da política educacional, a efetivação de uma contribuição da União que tenha como referência o Custo Aluno Qualidade Inicial e o Custo Aluno Qualidade, para viabilizar a oferta de padrões de qualidade na educação básica em cada localidade e rede pública do país (Farenzena, 2022, p. 12).

Em síntese, os 14 anos de Fundeb 1 possibilitaram avanços quando o ponto de partida é o Fundef. Porém, está muito longe de ser a política que tenha no seu ponto de chegada enfrentado os problemas estruturais do financiamento da educação como, por exemplo: a política fiscal e econômica, sonegação fiscal, renúncia fiscal, a desigualdade de recursos à disposição dos entes federados, as perdas provocada pela a inflação, a não-aplicação do mínimo de recursos vinculados pelas esferas (Davies, 2008). Portanto, “redenção da Educação Básica” (Davies, 2008) não é um adjetivo que pode ser atribuído ao Fundeb 1.

Os defensores da ampliação dos investimentos públicos na educação, disputaram, no processo de tramitação e implementação da política de fundos, e fizeram avançar tal política ao ampliar a abrangência dos fundos (Educação Infantil, em particular a etapa Creche, Ensino Médio, EJA), entretanto, o Fundeb 1 não contribuiu para manter e desenvolver a educação básica pública, pelo menos no sentido de número de matrículas estaduais e municipais no país.

No período de 2007 a 2019, as matrículas nas redes estaduais (em âmbito nacional), sofreram uma retração de 30,2% e nas redes municipais a queda foi de 6,1%, ao passo que as matrículas na rede privada apresentou crescimento de 24,3% em igual período, em todas as regiões e na maioria dos estados (Davies e Alcântara, 2020).

Quanto à Educação Infantil é "inegável" os avanços quanto à normatização [leis] dos sistemas e das redes de ensino, assim como a expansão das matrículas. Porém, tais avanços não superaram as desigualdades entre pobres e ricos, geográficas, étnico-raciais e a insuficiência de financiamento da etapa, assim como ainda "falta-nos [...] mais clareza sobre a posição da primeira infância na sociedade [...]" (Rosemberg, 2010, p. 9).

No que se refere a complementação da União ao fundos, único recurso novo, portanto um dos elementos centrais da disputa, avançou-se ao se fixar um percentual mínimo, ao proibir a utilização da receita da Contribuição Social do Salário-Educação, ao limitar até 30% das receitas de MDE da União para financiar tal complementação, assim como tirá-la da mira direta do ajuste fiscal.

Contudo, a aparente generosidade e "esforço" da União em promover equidade foi subtraída pela DRU durante um período¹⁰⁵ da vigência do Fundeb 1. Os defensores da ampliação dos recursos públicos para o financiamento da educação básica continuam lutando por uma contribuição da União que tenha como referência o custo aluno qualidade que viabilize a oferta de padrões de qualidade na educação básica pública que não seja estabelecida pelo "gerentes do superávit primário" da equipe econômica.

Avançou-se na busca do equilíbrio federativo quando foi criada a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Porém, sua atuação é permeada de limites. Uma das competências, por exemplo, de tal comissão é a definição dos critérios para os fatores de ponderação, a partir de um custo real que viabilize os insumos imprescindíveis para alcançar um padrão unitário de qualidade na educação, em todo o território nacional que até o momento não foi efetivado.

Houve avanços na valorização dos profissionais do magistério, quando se instituiu, na letra da lei, o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Todavia, no plano real, a instituição do PSPN, não possibilitou objetivamente a valorização profissional, pelo menos no sentido de melhoria salarial em todo o território nacional.

Em face de estes avanços e limites corroboramos com Davies (2008) e Saviani (2016), quando os autores afirmam que o Fundeb 1, instituído, em 2006, foi

¹⁰⁵ Somente em 2009, é promulgada a EC nº 59, que vincula gradativamente até 2011, os recursos de MDE subtraídos pela Desvinculação de Receitas da União (DRU).

mais um “remendo” para os problemas do financiamento, porém, não tem “força para alterar o *status quo* vigente” (Saviani, 2016, p. 90).

Ante os avanços, os limites e a temporalidade do Fundeb 1, na subseção a seguir buscamos sistematizar o processo de tramitação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb-2) constitucionalizado por meio da Emenda nº 108/2020.

2.2.5 O fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb 2)

Diante da aprovação do Fundeb 1, por tempo determinado (2007 a 2020), a iniciativa de tramitação de um novo mecanismo operacional- financeiro-contábil para compor as políticas de financiamento da educação básica teve início, em 2015, com apresentação da PEC nº 15-A/2015¹⁰⁶ de autoria da Deputada Raquel Muniz (PSC). Concomitante, à tramitação na Câmara dos Deputados da PEC que

¹⁰⁶ A PEC nº 15-A/2015 tramitou na Câmara de Deputados nas legislaturas 55ª e 56ª.

pretendia instituir o novo Fundeb, no Senado Federal tramitaram a PEC nº 17/2017¹⁰⁷, PEC nº 24/2017¹⁰⁸, PEC nº 33/2019¹⁰⁹ e a PEC nº 65/2019¹¹⁰.

Quanto às proposições tramitadas no Congresso observa-se um consenso no que se refere ao “lugar” que a política de fundos deve ocupar na Constituição Federal. Todas as propostas apontavam para a necessidade do fundo tornar-se uma política permanente, ou seja, migrar do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o corpo permanente da Constituição. O percentual de

¹⁰⁷ Iniciativa da Senadora Lídice da Mata e Souza (PSB/BA), ementa: acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Contudo, a PEC foi arquivada após requerimento de retirada de tramitação da matéria pela autora. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5288053&ts=1630448626286&disposition=inline&gl=1*pke89i*_ga*NTg2NzEyNTluMTY3NzU0NzI5MA..*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NDI3OTMyNS4xMC4xLjE2ODQyNzk0NDMuMC4wLjA

¹⁰⁸ Iniciativa da Senadora Lídice da Mata e Souza (PSB/BA), ementa: acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Com objetivo de assegurar a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo, de natureza contábil. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372009&ts=1630416177834&disposition=inline&gl=1*1hyd32t*_ga*NTg2NzEyNTluMTY3NzU0NzI5MA..*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NDI3OTMyNS4xMC4xLjE2ODQyNzk5MTEuMC4wLjA

¹⁰⁹ Iniciativa do Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), ementa: acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Com objetivo de aprimorar e tornar permanente o Fundeb. Segundo informações do portal do Congresso Nacional, a matéria encontra-se em tramitação. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372009&ts=1630416177834&disposition=inline&gl=1*1hyd32t*_ga*NTg2NzEyNTluMTY3NzU0NzI5MA..*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NDI3OTMyNS4xMC4xLjE2ODQyNzk5MTEuMC4wLjA

¹¹⁰ Iniciativa do Senador Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), ementa: acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Com objetivo de tornar permanente o Fundeb. Estabelecer a necessidade de observância de metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita, de oferta gratuita da educação de jovens e adultos e de ampliação da oferta de educação infantil. Dispor sobre o Custo Aluno-Qualidade Inicial e sobre o padrão mínimo de qualidade de ensino e a complementação de recursos do Fundo e sobre o piso salarial nacional para os profissionais da educação básica pública. Segundo informações do portal do Congresso Nacional, a matéria encontra-se em tramitação. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948992&ts=1674175820775&disposition=inline&gl=1*1aouz84*_ga*NTg2NzEyNTluMTY3NzU0NzI5MA..*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NDI3OTMyNS4xMC4xLjE2ODQyODAxNTAuMC4wLjA

subvinculação (20%) para a composição da cesta de receitas do fundo também era um elemento de concordância entre as propostas.

As divergências das propostas residiam nos seguintes pontos: a base de cálculo do valor aluno ano (Custo Aluno-Qualidade CAQ X Custo Aluno-Qualidade Inicial CAQi); o piso salarial profissional nacional (profissionais do magistério X profissionais da educação); a complementação da União aos fundos (mínimo 10%, 30%, 40% e 50%); a subvinculação de receitas para remuneração (profissionais do magistério X profissionais da educação e 60% X 75%); o limite de percentual das receitas de impostos da União vinculadas à MDE (18%) para financiar a complementação aos fundos (limite de 18% X 30%).

A partir desse panorama inicial referente às proposições acerca da política de fundos que tramitaram no Congresso Nacional, aprofundamos a discussão da matéria considerando a PEC nº 15-A/2015 (Câmara dos Deputados) e a PEC nº 65/2019 (Senado Federal).

Em 07 de abril de 2015, a PEC nº 15-A foi apresentada pela Deputada Raquel Muniz (PSC), com a seguinte justificativa:

Torna-se cada vez mais **urgente a continuidade do Fundeb com a aproximação do prazo do final previsto para sua vigência (2020)**, nos termos atualmente estabelecidos no art. 60 do ADCT. Pode se perseguir este objetivo pela mera prorrogação do Fundeb, no ADCT ou pela transformação deste instrumento em mecanismo permanente, inserido no corpo permanente da Constituição Federal. Optamos pelo segundo caminho. Disposições transitórias lidam com ajustes de situações passadas. Não é o caso do Fundeb. Não vemos o Fundeb como um programa provisório. Seu fim provocaria grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira e colocaria termo à mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa. O efeito redistributivo do fundo é seu grande mérito (Brasil, PEC nº 15/2015, p. 7, grifo nosso).

Segundo a autora da proposta, “o Fundeb representa a aplicação plena do princípio da solidariedade, essencial ao federalismo cooperativo, modelo de organização do Estado adotado pelo Brasil” (Brasil, PEC nº 15/2015, p. 7).

Os principais elementos da proposta foram: proibição do retrocesso, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos na área educacional, migrar o fundo da ADCT para o corpo da CF/88, subvinculação de 20% da receitas de impostos e transferência para compor a cesta de receitas dos fundos, proporção não inferior a 60% de cada fundo ao pagamento dos

profissionais do magistério da educação básica, PSPN para os profissionais do magistério público da educação básica, distribuição de recursos a partir do cálculo do valor anual mínimo por aluno, complementação da União de, no mínimo 10% do total dos recursos dos fundos, limite de no máximo, 30% da vinculação da União à MDE para o financiamento da complementação da União (Brasil, PEC nº 15/2015).

A tramitação da matéria no Congresso Nacional foi interrompida em decorrência do processo de *impeachment*¹¹¹ instaurado, em dezembro de 2015, contra a presidente Dilma Rousseff (PT)¹¹², da tramitação da PEC nº 241/2016 que propunha instituir o Novo Regime Fiscal transformada na EC nº 95/2016¹¹³, da PEC nº 287/2016 que dispunha sobre a Reforma da Previdência Social, da intervenção militar no Rio de Janeiro (2017) e do calendário eleitoral (2018). Esses fatos políticos obstruíram o processo de tramitação das PECs que tratavam da instituição do novo Fundeb.

Segundo a CNDE (2019, p. 3), “embora seja a política educacional mais estruturante do país, a renovação do Fundeb tem sido um tema secundarizado”.

Com o processo de *impeachment*, o vice-presidente Michel Temer¹¹⁴ (MDB) assumiu a presidência da república interinamente, em 12 de maio de 2016, e, efetivamente, em 31 de agosto de 2016, até o fim do mandato.

¹¹¹ Ver Alysson Leandro Mascaro Crise e golpe.

¹¹² Presidenta Dilma Rousseff, 36.^a Presidente do Brasil (1º de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016).

¹¹³ A Câmara dos Deputados aprovou, no último dia 24 de maio, o novo regime fiscal (Arcabouço Fiscal) para as contas da União que vai substituir o atual teto de gastos (EC nº 95/2016). O texto aprovado é um substitutivo do relator, deputado Cláudio Cajado (PP). De acordo com o texto aprovado na Câmara, os recursos destinados ao Fundeb, diferentemente do que ocorria na vigência da EC nº 95/2016, estarão sujeitos aos limites do novo regime fiscal, a partir da vigência do “Arcabouço Fiscal”. A proposta aprovada na Câmara, foi enviada ao Senado e até a presente data não foi votada (17 junho de 2023). De acordo com Basílio (2023), a justificativa de Cajado para incluir o Fundeb nas novas regras fiscais é de que as complementações à educação constituem despesas obrigatórias da União e que, portanto, devem se sujeitar ao novo teto. Ainda, de acordo com Basílio (2023), Nota Técnica produzida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados “aponta que a medida obrigará a redução de outras despesas, ‘inclusive em programas educacionais, como os da merenda e do transporte escolar, além do livro didático’. Reforça ainda que a exclusão dos repasses ao fundo do teto de gastos [durante a vigência da EC nº 95/2016] é o que permitiu a ampliação da verba destinada à educação, que chega neste ano a R\$ 39 bilhões”

¹¹⁴ Presidente Michel Temer, 37º Presidente do Brasil (31 de agosto de 2016 a 1.º de janeiro de 2019).

Segundo Cara e Nascimento (2020), a ascensão de Michel Temer facilita um “novo predomínio na política educacional¹¹⁵”, possibilitando que o “subsistema¹¹⁶ do direito à aprendizagem” coordenado pela organização de base empresarial Todos pela Educação (TPE)¹¹⁷ desponte, e, em contrapartida, é interrompido o “subsistema do direito à educação”, liderado pela CNDE. No entanto, os dois movimentos, passam a concorrer e a tensionar nos espaços de disputas no processo de elaboração das políticas educacionais.

De acordo com os autores:

Em termos programáticos, esse subsistema [direito à aprendizagem] **incorpora a racionalidade das reformas econômicas da educação** idealizadas pelo *Panel on the Economics of Educational Reform (PEER)* dos EUA [...] Ao focar nas saídas (*outputs*) e nos resultados (*outcomes*) das redes e escolas públicas, em detrimento dos insumos (*inputs*) e do processo pedagógico (*process*), o direito à aprendizagem promove (e resulta em) uma

¹¹⁵ “Sinalizando que a interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil tomava outros rumos, após o processo de *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff, Temer concedeu às associações, institutos e fundações empresariais o espaço programático de sua gestão. Foi assim que o Todos Pela Educação reemergiu no governo Michel Temer, que se abriu como uma janela de oportunidade para todo o campo empresarial do qual a ONG faz parte. Além disso, estabeleceu firme parceria com o Consed e com setores majoritários da Undime [A partir desse momento, a Undime passa a se afastar da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, embora permaneça até hoje no Comitê Diretivo da CNDE]. Como resultado, este monopólio culminou com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a Reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017), que estavam sendo elaboradas por associações e fundações empresariais no início do primeiro governo Dilma Rousseff (Cara e Nascimento, 2020, p. 17).

¹¹⁶ De acordo com Cara e Nascimento (2020, p. 10), “o subsistema determina um monopólio (*policy monopoly*), que nada mais é do que um entendimento dominante, ou o controle por parte de alguns atores sobre a interpretação de um problema e como este é percebido e discutido tanto na sociedade quanto no ambiente de tomada de decisão”. Segundo os autores, entre 2005 a 2016, vigorou o “subsistema do direito à educação pautado pelo protagonismo da CNDE na incidência junto ao parlamento,[...]caracterizado pela disputa com os setores fazendários dos governos Lula (2002-2010) e Dilma (2011-2016), mas também com divergências com o MEC, a partir de 2007” (Cara e Nascimento, 2020, p. 14).

¹¹⁷ O TPE foi fundado, em 6 setembro de 2006, em referência à Independência do Brasil, comemorada em 7 de setembro. De base empresarial, mantida por empresas, por meio de seus institutos e fundações [B3 Social, Associação Crescer Sempre, Família Kishimoto, Fundação Bradesco, Fundação Grupo Volkswagen, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Lucia e Pelerson Penido (Flupp), Fundação Maria Lucia Souto Vidigal, ProFuturo - Fundação Telefônica Vivo, Fundação Vale, Gol, iFood, Instituto MRV, Instituto Natura, Instituto Península, Instituto UNIBANCO, Itaú Educação e Trabalho, Movimento Bem Maior, Milú Villela, Prisma Capital, Scheffer]. Segundo Cara e Nascimento (2020, p. 17), “no último ano do primeiro mandato do governo Lula, quando as pesquisas eleitorais já mostravam que a reeleição do petista era certa. Supõe-se que as pessoas e instituições engajadas na fundação da ONG perceberam que era preciso constituir uma personalidade pública coletiva para influenciar as políticas educacionais de acordo com suas concepções e interesses”.

redução do direito à educação, desfigurando o processo de ensino-aprendizagem (Cara e Nascimento, 2020, p. 15, grifo nosso).

O movimento Todos pela Educação subtrai da agenda, da centralidade das políticas educacionais, elementos como: condições de oferta do ensino, remuneração, política de carreira, condições de trabalho, infraestrutura das escolas, insumos pedagógicos, gestão democrática do ensino e liberdade de práticas pedagógicas. Tais elementos ocupam um lugar secundário, à medida que relaciona a educação a um único fim: “a aprendizagem de determinados conteúdos auferidos por avaliações padronizadas de larga-escala” (Cara e Nascimento, 2020, p. 17).

Em 30 de novembro de 2016, a PEC nº 15-A/2015 retorna a agenda do Parlamento, sendo constituída a Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta, e, em 14 de dezembro, a deputada Professora Dorinha Seabra Rezende¹¹⁸ (DEM) é designada relatora da Comissão Especial.

A partir desse momento, segundo Camargo (2020), o processo de discussão acerca da matéria foi intensificado.

[...] há um intenso processo de discussão no Parlamento com inúmeros atores sociais sobre o Novo Fundeb. Foram dezenas de audiências públicas na Câmara dos Deputados, bem como em outros locais, envolvendo representantes de ministérios e seus órgãos (da Educação, da Fazenda, da Economia, do Desenvolvimento Social, do FNDE, do MEC, do Inep, entre outros), diversos parlamentares de diferentes legislaturas, organizações sindicais e estudantis (CNTE, Contee, UNE, Ubes), organizações não governamentais (em especial, **com forte incidência da Campanha pelo Direito à Educação**), **organizações empresariais (Fundação Lemann, Todos pela Educação etc.)**, pesquisadores de universidades públicas e privadas (USP, UFPR, UFG, Unicamp, UFBA, UFC, FGV, Insper etc.), entidades acadêmicas (Anped, Anpae, Cedes, Fineduca, Ação Educativa etc.), articulações de entidades institucionais (Undime, Uncme, Consed, Associação Brasileira de Municípios etc.), articulações de movimentos educacionais (Fórum Nacional de Educação, Fórum Nacional Popular de Educação, MIEIB, entre outros), apresentação de estudos de órgãos de Estado (Ipea, Consultoria Legislativa, Inep etc.). **O governo federal até então não dava mostras de querer entrar firmemente nessa discussão** (Camargo, 2020, p. 96-97, grifos nossos).

Assim, como representantes da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Instituto Unibanco,

¹¹⁸ Maria Auxiliadora Seabra Rezende, mais conhecida como Professora Dorinha.

De 2017 a 2018, dezenas de audiências públicas foram realizadas. Porém, não foram apresentadas emendas à PEC. Contudo, em 31 de janeiro de 2019, a PEC foi arquivada em decorrência do fim da legislatura.

Reeleita para o cargo de Deputada Federal, em 2018, a Deputada Professora Dorinha (DEM), solicita o desarquivamento da PEC nº 15-A/2015, sendo que, em 21 de fevereiro de 2019, a proposta reinicia o processo de tramitação com a constituição de nova Comissão Especial para retomar a análise da proposta. A proposta retorna à agenda parlamentar, e, em 08 de maio de 2019, a Deputada Prof^a Dorinha (DEM) retorna ao posto de relatora da matéria.

No processo de discussão da proposta para “incidir”, no espaço do parlamento¹¹⁹, no processo de elaboração da PEC nº 15/2015, o “subsistema do direito à aprendizagem”, liderado pelo TPE, construiu em torno do Fundeb 2 uma ideia de eficiência do gasto público em educação, de distribuição supostamente mais equitativa de recursos e apontou os limites do federalismo brasileiro. Em março de 2019, segundo Cara e Nascimento (2020), a relatora da matéria na Câmara, Deputada Prof^a Dorinha (DEM), declarou apoio à proposta do TPE, e, como resposta, a CNDE articulou no Senado a tramitação, concomitante, de uma nova proposição.

Em 07 de maio de 2019, um coletivo de 29 senadores¹²⁰ apresentou a PEC nº 65/2019¹²¹. Os principais pontos da proposta foram: migrar o Fundeb da ADCT para o corpo da CF/88, subvinculação de 20% das receitas de impostos e

¹¹⁹ De acordo com Cara e Nascimento (2020, p. 18), foi constituído “um atípico conselho consultivo da Frente Parlamentar Mista da Educação, por meio da participação do TPE, da Fundação Lemann, do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), da Undime e do Consed”.

¹²⁰ Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senador Humberto Costa (PT/PE), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador Jean Paul Prates (PT/RN), Senadora Leila Barros (PSB/DF), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Luiz Carlos do Carmo (MDB/GO), Senador Marcos do Val (CIDADANIA/ES), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Romário (PODEMOS/RJ), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Veneziano Vital do Rêgo (PSB/PB).

¹²¹ A PEC nº 33/2019 de autoria do Senador Jorge Kajuru (PSB-GO) foi apensada a PEC nº65/2019.

transferências para compor a cesta de receitas dos fundos, proporção não inferior a 75% de cada fundo ao pagamento dos profissionais da educação básica pública, PSPN para os profissionais da educação básica pública, utilização do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) como base de cálculo do valor anual mínimo por aluno e do padrão mínimo de qualidade, definição dos insumos que constituem o CAQi e o padrão mínimo de qualidade, complementação da União denominada “Complementação CAQ” de, no mínimo, 40% do total dos recursos dos fundos, limite de, no máximo, 30% da vinculação da União à MDE para o financiamento da complementação da União (Brasil, PEC nº 65, 2019).

Ante o contexto da existência de 3 PECs em tramitação referente a mesma matéria nas duas casas do Congresso (PEC nº 15/2015, Câmara dos Deputados, e PECs nº 33 e 65/2019, Senado Federal) a relatora da matéria na Câmara, segundo Parecer, estabeleceu contato com os relatores das proposições no Senado Federal, Senadores Zequinha Marinho (PSC) e Flávio Arns (REDE), com o objetivo de dividir informações, estudos e estabelecer “consensos” que possibilitasse uma proposta com apoio nas duas Casas, de forma a evitar o efeito “pingue pongue”.

Segundo a relatora da matéria, diante da dificuldade da coleta de assinaturas para apresentação de emendas à PEC e o final do primeiro prazo para apresentação de emendas, “o Presidente Rodrigo Maia demonstrou sua sensibilidade em relação ao tema ao prorrogar o prazo para o oferecimento de emendas. Ao final foram apresentadas 5 emendas [De 03 a 06 de junho de 2019]”, assim como a possibilidade aos deputados de encaminharem sugestões por ofício com o compromisso de analisar o conteúdo das sugestões como se fossem emendas.

A emenda nº 1/2019 de autoria dos deputados Tábata Amaral (PDT) e Felipe Rigoni (PSB), apresenta a seguinte proposta:

Art. 3º, Art. 212-A, VII, A União distribuirá, anualmente e em caráter adicional, o equivalente ao mínimo de 10% da complementação aos entes federados cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em processos e resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede.[...] VIII o disposto no inciso VII do caput deste artigo tem sua aplicação condicionada à complementação mínima de 15% da União (Brasil, 2019, EMC nº 01/2019, p. 1-2, grifos nossos).

Segundo os autores, a proposta justifica-se:

Para cumprir o objetivo de **induzir tanto a equidade como a qualidade do sistema educacional básico público do Brasil, é importante que se contemple um instrumento de estímulo para a implementação de boas práticas** e para a melhoria do ensino, de forma geral. É o que demonstra o **bem sucedido caso do estado do Ceará, que distribui parcela do ICMS aos municípios de acordo com critérios de avanço nos respectivos indicadores educacionais.**[...] Isso, em conjunto com outros fatores, fez com que diversos **municípios cearenses, a despeito de não estarem entre os que investem mais por aluno, conseguissem resultados acima da média.**[...] a adoção de políticas de gestão que contemplam resultados demonstrou grandes avanços na qualidade do ensino [...] **Destaca-se também a experiência do município cearense de Sobral, onde no início dos anos 2000 48% dos alunos eram analfabetos funcionais, que alcançou já em 2009, nos anos iniciais do ensino fundamental, uma nota de 6,6 no Ideb - superior à meta nacional para o ano de 2021, de 6,0 -, sendo, dessa forma, uma grande referência para pensarmos e discutirmos, em âmbito educacional, gestão com base em resultados** (Brasil, EMC nº 01, 2019, p. 2-3, grifos nossos).

Para a CNDE (2019, p. 46), a proposta tem como objetivo “constitucionalizar a perspectiva do gerencialismo das políticas educacionais, tendo em vista que propõe bonificar”. No processo de tramitação a CNDE recomendou rejeitar a proposta.

A emenda nº 2/2019 de autoria dos deputados Tábata Amaral (PDT) e Felipe Rigoni (PSB), com a seguinte proposta: “Art. 3º, Art. 212-A, VII, a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo, 15% do total dos recursos” (Brasil, 2019, EMC nº 02/2019, p. 1).

Segundo os autores, a proposta justifica-se:

Atualmente, **o investimento por aluno na Educação Básica ainda é muito menor se compararmos a média dos países da OCDE e pesquisas já mostram que o nível de investimento por aluno importa [...]** Segundo estudo feito pela organização Todos Pela Educação, as evidências mostram que os municípios só aumentam seus resultados educacionais quanto maior o montante de recursos, até o limite de R\$4,3 mil de custo por aluno. Depois dessa marca, os recursos adicionais não apresentam impactos significativos relacionados com a melhora do desempenho. Levando esse número como referencial, apresentamos a proposta de incorporar um mínimo de 15% de complementação da União ao FUNDEB aos municípios, uma vez que esse percentual assegura que a fronteira do gasto de R\$ 4,3 mil seja alcançada (Brasil, EMC nº 2, 2019, p. 1-2, grifos nossos).

Para a CNDE (2019), depreende-se com a EMC nº 2 que com o montante de R\$4,3 mil de custo por aluno é possível garantir uma educação pública de

qualidade. Todavia, a CNDE (2019), argumenta que estudos com objetivo de definir um valor de matrícula que garanta uma educação pública de qualidade apontam para valores médios superiores a R\$4,3 mil, assim como também os valores do CAQi e do CAQ indicam valores médios acima de R\$4,3 mil/aluno ano.

Assim, para a CNDE (2019), a defesa é para que a fórmula de cálculo do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) seja o Custo Aluno- Qualidade inicial (CAQi), pois é a “expressão do padrão mínimo aceitável, abaixo do qual há flagrante violação ao preceito constitucional. Ou seja, abaixo desse padrão mínimo o direito à educação não pode ser efetivamente garantido” (CNDE, 2018, p. 18).

A emenda nº 3/2019 de autoria dos deputados Tiago Mitraud (NOVO) e Marcelo Calero (Cidadania) apresenta a seguinte proposta:

Acrescenta ao Art. 212-A, § 4º Os estados e municípios poderão, na forma da lei, **converter parte dos recursos para financiar o ensino público em instituições privadas com ou sem fins lucrativos.**[...] § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser **destinados a bolsas de estudo para o ensino básico**, na forma da lei, para os interessados inscritos e selecionados **que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver instituições cadastradas** segundo requisitos definidos em lei na localidade da residência do educando (Brasil, 2019, EMC nº 3/2019, p. 1, grifos nossos).

Segundo os autores, a emenda justifica-se:

É preciso **direcionar o foco do Fundeb para a razão central da política educacional, que é o aluno educado e não a estrutura escolar estatal.** É dado que é responsabilidade do Estado garantir ensino público às crianças e jovens brasileiros. No entanto, é preciso destacar que a escola em si é apenas um meio para atingir fins educacionais. **A finalidade do processo educacional é o aprendizado do aluno; logo é ele que deve ser financiado, não a escola.** Por isso, faz-se urgente a possibilidade de permitir o acesso de todos à escolarização de melhor qualidade independente se ela se encontra no setor público ou privado. Permitir que crianças de famílias em situação de vulnerabilidade social também tenham acesso a um ensino de qualidade enquanto se busca soluções para elevar o desempenho das escolas públicas é também uma questão de justiça social. [...] **A vantagem destas escolas é que elas trazem os benefícios da gestão privada para as escolas públicas.** É importante lembrar que, aprovando esta proposição, não se estará abandonando o ensino público. Pelo contrário. Com avaliações e testes de outros modelos de gestão, haverá ferramentas para **aprimorar as redes públicas, dando assim um importante passo para se construir um sistema que tenha o alcance da educação pública com a qualidade da gestão privada** (Brasil, 2019, EMC nº 3/2019, p. 2-3, grifos nossos).

Segundo a CNDE (2019), a proposição dos parlamentares é de “constitucionalizar a prestação terceirizada ou indireta do serviço público do ensino pelo repasse de verbas públicas para instituições privadas”. A CNDE (2019), argumenta que por diversos motivos a proposta é inconstitucional.

[...] a Constituição Federal de 1988 fez uma opção explícita pela transitoriedade das parcerias com a iniciativa privada na prestação do serviço público de ensino obrigatório, exclusivamente para atender os déficits de vagas nas escolas públicas no curso da implementação da expansão do segmento público.[...] **a prestação do ensino obrigatório foi atribuída diretamente ao Estado porque, obviamente, o caráter universalizante, igualitário e inclusivo não constitui propósito típico da iniciativa privada que, a despeito disso, tem oportunidade de explorar sua atividade regulada** (art. 209) (CNDE, 2019, p. 51, grifo nosso).

Para a CNDE (2019):

A concessão do serviço público à iniciativa privada representa, concretamente, um retrocesso em termos de direitos fundamentais, conhecido que é o contexto de **precarização do serviço prestado e das condições de trabalho dos educadores nas experiências de convênios** para atendimento das demandas emergenciais. Tal precarização ofende, por sua vez, o princípio do art. 206, inciso VII, que consagra a prestação do direito à educação com a garantia do padrão de qualidade (CNDE, 2019, p. 59, grifos nossos).

Outro aspecto, com relação à proposta, “desnudado” pelo movimento CNDE são os objetivos econômicos, o “interesse do mercado da educação nos recursos de uma das maiores fatias do orçamento público em todos os entes federativos”.

Para a CNDE (2019), a justificativa de que quem deve ser financiado é o estudante e não a escola é um pretexto para ocultar os verdadeiros interesses a serem financiados, “na verdade, é a abertura jurídica para a implementação da política de *Vouchers*¹²² e das chamadas *charter schools*, escolhas que vêm sendo bastante criticadas por estudos realizados por pesquisadores em diferentes países” (CNDE, 2019, p. 52).

¹²² De acordo com Oliveira e Sousa (2010, p. 29), “Os vouchers são mecanismos de provimento do ensino em que os recursos públicos são destinados aos pais e estes escolhem a escola que mais lhes agrada, podendo ser pública ou privada. Seria a materialização, por excelência, da concepção neoliberal em educação. As charter schools consistem na transferência da gestão de escolas públicas para cooperativas de pais, professores ou mesmo empresas, que receberiam recursos públicos proporcionalmente ao número de alunos atendidos e, em alguma medida, do seu desempenho”.

Quanto à proposta de emenda apresentada pelos deputados Tiago Mitraud (NOVO) e Marcelo Calero (Cidadania), a CNDE (2019), recomendou a rejeição total da emenda, visto que propunha o abandono da política de expansão de vagas no segmento público, em prol de direcionar os recursos públicos do fundo à iniciativa privada.

Segundo Barbosa *et al.* (2022, p. 7), os apoiadores da educação como mercadoria utilizam-se de um discurso em relação à vantagem de uma educação ser pública e não estatal, uma vez que “toda escola seria pública e, conseqüentemente, concluindo numa lógica inversa, todas as instituições, públicas e privadas, deveriam ter direito às verbas públicas”.

O parecer da Comissão Especial, de fevereiro de 2020, no que se refere à proposição dos deputados Tiago Mitraud (NOVO) e Marcelo Calero (Cidadania), argumenta que tal proposta (ECM nº 3) “em dois anos de reuniões, audiências públicas, encontros, jamais apareceram nas audiências públicas realizadas pela Comissão”.

O parecer ao rejeitar a emenda ponderou em relação às questões jurídicas e doutrinárias, como: a preferência constitucional pelo ensino público e os limites do poder reformador, assim como afirmou:

[...] não há dúvida sobre o que dispõe a Carta Magna - a destinação de recursos públicos é **para as escolas públicas** e, excepcionalmente, sob condições e restrita a alguns tipos de instituições, pode ser direcionada para instituições privadas de determinada natureza. **Escolas públicas, na definição expressa contida na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB)** são aquelas criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público (art. 19, I, LDB). No campo educacional, a preferência pelo ensino público integra o núcleo da identidade constitucional. O que está **expresso**, e não implícito na Carta Magna, no art. 213, é imperativamente estabelecida em **regra jurídica** (serão destinados) – destinação de recursos públicos **para escolas** públicas - e indicada a exceção, facultativa (podendo), **condicionada** (incisos I e II) e restrita: eventual destinação somente para escolas de determinada natureza: comunitárias, confessionais ou filantrópicas, e tão somente pelo período necessário para que o Poder Público saneie a carência local. Somente nesses três casos, e atendidas as condições, a regra terá sua incidência excluída. Para escolas que não tenham essa natureza, sequer há possibilidade de destinação (Brasil, Parecer, 2020, p. 57, grifos do autor).

Após análise de outras questões pretendidas pela EMC nº 3 a posição a respeito da proposição pela Comissão Especial, foi: “não pretendemos reescrever o

pacto constituinte. Posto isso, é forçoso **inadmitir** a emenda nº 3” (Brasil, Parecer, 2020, p. 59).

Felipe Rigoni (PSB) e outros deputados apresentaram a Emenda nº 4/2019 com a seguinte proposta:

Art. 212-A, § 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios informaram ao Ministério da Educação e ao respectivo tribunal de contas competente a prestação de contas detalhada dos recursos provenientes do Fundeb. § 4º A prestação de contas deve ser realizada por todos os entes federativos, independente da origem dos recursos que compõem o Fundo. § 5º, [...] **de modo a garantir rastreabilidade, comparabilidade e publicidade aos dados coletados** (Brasil, EMC nº 4, 2019, p. 1, grifo nosso).

Segundo o autor, a proposição justifica-se:

Atualmente, e em consequência do arcabouço legal atualmente disponível, **a prestação de contas dos entes federativos em relação ao uso do Fundeb não é feita de maneira sistemática e satisfatória**. Há uma carência generalizada de dados relativos aos gastos públicos e, eventualmente, há dados desconhecidos fornecidos a diferentes órgãos – aos Tribunais de Contas, Ministério da Economia (ME) e Ministério da Educação (MEC). **A ausência de dados e informações sobre os gastos de educação e a inconsistência dos dados atualmente reportados impedem o rastreamento e a comparabilidade dos gastos públicos entre diferentes entes subnacionais** (Brasil, EMC nº 4, 2019, p. 2, grifos nossos).

A proposta foi acolhida pela Comissão Especial.

A emenda nº 5/2019 de autoria da bancada de deputados do Partido dos Trabalhadores (PT incorporou elementos da proposta defendida pela CNDE no Senado Federal).

Em síntese, as proposições apresentadas pelos deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) foram as seguintes: integrar à cesta de recursos do Fundeb percentual definido em lei dos recursos provenientes da participação no resultado ou de compensação financeira pela exploração mineral, incluídas as de petróleo e gás natural; assegurar que lei complementar disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica, diretrizes nacionais de carreira e prazo para elaboração ou adequação dos respectivos planos no âmbito dos entes federados (estados e municípios); dever solidário dos entes de modo a assegurar a universalização, qualidade e equidade da Educação Básica; vedação do uso dos recursos do fundo para pagamento de aposentadorias e pensões; complementação da União de, no mínimo 40% do total dos recursos do

fundo, parcela anual da complementação da União, destinada a cada rede estadual ou municipal específica; a fórmula de cálculo do CAQ (consideradas a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de procedimentos e insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e desenvolvimento educacional); padrão mínimo definido nacionalmente, tendo como referência o CAQ; considerar a totalidade de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino em cada ente federativo, proporção não inferior a 75% (setenta e cinco por cento) de cada Fundo, ou a 60% (sessenta por cento) dos recursos totais vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino, a que for maior, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica; incremento real anual do piso salarial profissional nacional do magistério e da instituição do piso salarial profissional nacional das demais categorias de profissionais da educação; exclusão, no cálculo do limite prudencial de despesas com pessoal, de parte dos recursos recebidos pelo ente federado (estado ou município) à conta do fundo, para efeitos de compatibilizar a obrigação de dispêndio mínimo com o pagamento dos profissionais da educação (Brasil, ECM nº 5, 2019).

Com a possibilidade de os deputados encaminharem sugestões via ofício com o compromisso de análise como se fossem emendas, o quadro a seguir sintetiza as principais sugestões dos parlamentares. Foram encaminhadas 12 sugestões.

Quadro 7- Câmara dos Deputados: sugestões Parlamentares à PEC nº 15/2015.

Parlamentar/ Deputado (a)/ Partido	Sugestões
Rose Modesto (PSDB)	Que lei disporá sobre assistência técnica a ser prestada pela União, articulada com os entes subnacionais, visando à melhoria dos resultados de aprendizagem medidos por indicadores oficiais.
Marcelo Calero (Cidadania) Tiago Mitraud (NOVO)	50% dos recursos da cota municipal do ICMS sejam distribuídos segundo o que dispuser lei estadual, que estabelecerá, entre seus critérios, que 4,5 % dos recursos sejam distribuídos em função de índice municipal que meça o desempenho educacional e que o estado que não aprovar lei terá retido 5% de seu Fundo de Participação dos Estados - FPE;
Bacelar (PODE)	<ul style="list-style-type: none"> • 35% da cota municipal do ICMS sejam distribuídos de acordo com o que dispuser lei estadual, observada a distribuição de, no mínimo, 10% para os municípios que obtiverem melhoria nos resultados de aprendizagem com aumento da equidade, expressa pela diminuição das diferenças de aprendizagem entre os quintis extremos de renda, medidos ao final do 2º, 5º e 9º ano escolar medido por avaliação nacional (SAEB) ou avaliação estadual similar; • Necessidade de que a lei disponha sobre a responsabilidade educacional dos gestores públicos dos entes federados; <p>Melhoria contínua da qualidade da educação básica, orientada por referenciais nacionais de condições de oferta nas redes de ensino, definidos em espaço institucional de pactuação federativa e aferidos por sistema nacional de avaliação;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publicação, de forma transparente e padronizada, dos valores

	<p>anuais totais dos recursos financeiros públicos disponíveis em manutenção e desenvolvimento do ensino, o decorrente valor anual total por aluno da educação básica em cada ente federativo e os dados de sua efetiva aplicação;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publicação dos valores feita de modo associado à de indicadores de qualidade das redes de ensino, aferidos em sistema nacional de avaliação.
Chris Tonietto (PSL)	<ul style="list-style-type: none"> • Acrescentar a expressão - em colaboração com a família; • Suprimir a referência ao princípio da proibição do retrocesso; • Vedar a vinculação de recursos financeiros a desempenho escolar.
Tábata Amaral (PDT)	<p>A partir do patamar de 15% de complementação da União, dê-se a distribuição, anualmente e em caráter adicional, do equivalente ao mínimo de 10% da complementação às Unidades da Federação cujas redes de educação básica alcançarem evolução significativa em resultados educacionais, considerando o nível socioeconômico dos alunos e visando à redução das desigualdades em cada rede, nos termos da lei, que cumprirem as seguintes condições mínimas: a) aplicar o recurso adicional a que se refere este inciso na implementação de uma rede de Assistência Técnica Educacional à sua rede pública de ensino e de seus municípios; e b) regulamentar mecanismo de repasse dos recursos previstos condicionado à evolução de resultados educacionais;</p>
João H. Campos (PSB)	<p>Possibilitar que os recursos do Fundeb, subvinculados ao magistério, possam pagar os estagiários contratados para atuar em sala de aula como assistente educacional de inclusão ou de educação infantil;</p>
Gastão Vieira (PROS)	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar, no desenho do Fundeb, instrumentos que promovam a melhoria do desempenho, especialmente dos mais carentes, e estimulem o uso eficiente dos recursos; • Criar um fundo único, formado por 60% dos recursos que estados e municípios devem gastar obrigatoriamente com educação; • Aumentar o valor mínimo de 3.200 para 5.000 reais per capita. Esta é a faixa em que o aumento de recursos está comprovadamente associado a melhorias no desempenho dos alunos; • Criar alternativas para o uso dos recursos do governo federal, hoje destinados à complementação (equidade) – e que passariam a ser usados para promover e premiar a qualidade e eficiência;
Pedro Cunha (PSDB)	<ul style="list-style-type: none"> • Que lei regulamentadora disponha sobre a forma de cálculo dos valores por aluno, observando-se as especificidades de cada etapa e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade; • A proposta considera que seria desejável eliminar vinculações e subvinculações.
Paula Belmonte (Cidadania)	<ul style="list-style-type: none"> • No mínimo vinte por cento seja aplicado na primeira infância; • Destinar recursos a partir de índice de avaliação, a exemplo da experiência do estado do Ceará.
Tábata Amaral (PDT) Raul Henry (MDB) Felipe Rigoni (PSB) Marcelo Calero (Cidadania) Tiago Mitraud (NOVO) Pedro Cunha (PSDB) Israel Batista (PV)	<ul style="list-style-type: none"> • 10% da complementação permaneçam como é atualmente, 5% se dê pelo modelo VAAT; e, o que passar dos 15%, que o recurso seja dividido em três partes: 1/3 via incentivos com base em resultados; 1/3 com base em condicionalidades (podendo estas ser, por exemplo, adoção do ICMS educacional; implementação de uma rede de assistência técnica dos estados para que deem suporte aos municípios; forma de escolha dos diretores; foco na carreira do professor, dentre outras); e 1/3 via VAAT (a fim de reforçar o princípio da equidade). • Suprimir do texto a referência à responsabilidade solidária; • Suprimir custo aluno qualidade.

Fonte: Parecer da Comissão Especial: PEC nº 15/2015 (Fundeb), Câmara dos Deputados, 2020. Elaborado pela autora, em 2023.

Quanto às sugestões dos parlamentares analisadas pela Comissão Especial, em síntese o parecer, de fevereiro de 2020, acolheu as sugestões de distribuição de recursos atrelados a resultados educacionais.

Segundo o parecer, a distribuição de percentual da cota municipal do ICMS,

por exemplo, a partir da melhoria nos resultados de aprendizagem.

[...] advém de um olhar sistêmico sobre o financiamento da educação básica e seus instrumentos. A melhoria do aprendizado é intrinsecamente associada à diminuição das diferenças de aprendizagem entre os quintis de renda. Ao tempo em que se amplia a autonomia das unidades federadas, o governo estadual recupera capacidade de coordenação da política educacional em seu território (Brasil, Parecer 2020, p. 46).

Em contraste, as propostas de emenda à Constituição do Fundef e do Fundeb 1, que foram iniciadas via proposição do Poder Executivo (FHC, Lula), e com participação do Poder Legislativo, sobretudo com atuação ativa do Parlamento na tramitação do Fundeb 1, no processo de tramitação do Fundeb 2 o “silêncio” foi a forma de atuação do Poder Executivo quanto à iniciativa de proposição da matéria (Sena, 2011; Camargo, 2020).

Segundo Amaral *et al.* (2021):

Nos anos de 2019 e 2020, o Ministério da Educação, com a posse do governo Bolsonaro¹²³, desprezou a discussão que estava sendo realizada. Uma interpretação possível para o fato é que **os grupos que assumiram o Governo Federal eram contrários à continuidade dessa política pública de subvinculação de recursos constitucionais** (Amaral, *et al.* 2021, p. 3, grifo nosso).

Contudo, em 10 de junho de 2019, o MEC encaminha via o Ofício nº 1991/2019 sugestões à minuta substitutiva da PEC nº 15/2015.

Quadro 8- Sugestões à minuta de substitutivo da PEC nº 15/2015.

Poder Executivo via MEC.	
Marcelo Mendonça- Chefe de Assessoria Parlamentar	
<ul style="list-style-type: none"> ● Substituir a expressão “responsabilidade solidária”, por “regime de colaboração”; ● Suprimir a fórmula de cálculo do custo aluno qualidade (CAQ) e o CAQ como referência de qualidade; ● No 1º ano a complementação da União de 10%, sendo ampliada progressivamente pelo acréscimo de 1% ao ano até alcançar o valor equivalente ao mínimo de 15%; ● Parcelas da cota municipal do ICMS distribuídas: no mínimo $\frac{3}{4}$ na proporção do valor adicionado fiscal e até um quarto conforme dispuser lei estadual. Pelo menos 4,5% segundo índice municipal que meça a qualidade da educação; ● A partir de 01/01/2021 retenção de 10% do FPE do ente que não aprovar lei de distribuição da cota municipal do ICMS com os critérios indicados. 	

Fonte: Ofício nº 1991, de 10 de junho de 2019. Elaborado pela autora, em 2023.

Em 24 de junho de 2019, diante da necessidade de entendimento entre as duas propostas, da Câmara dos Deputados e do Senado, a relatora da matéria na

¹²³ Presidente Jair Messias Bolsonaro (PSL), 38º Presidente do Brasil (1º de janeiro de 2019 a 1.º de janeiro de 2023). Ministro de Estado da Educação: Ricardo Vélez Rodrigues (01/01/2019 a 09/04/2019), Abraham Weintraub (09/04/2019 a 19/06/2020), Carlos Decotelli (25/06/2020 a 30/06/2020), Antonio Paulo Vogel (20/06/2020 e 30/06/2020), Milton Ribeiro (16/07/2020 a 28/03/2022), Victor Godoy Veiga (29/03/2022 a 31/12/2022); Ministro da Economia: Paulo Guedes.

Câmara de Deputados, a Profª Dorinha (DEM), solicita um “caminho de consenso” entre as proposições. Em resposta a CNDE lança a Nota Técnica (NT), “Novo Fundeb: em nome de um Consenso que promova o direito à educação”.

A NT enumerou 12 tópicos relevantes a serem considerados na construção da PEC, assim como a análise da segunda minuta substitutiva apresentada em 2019, as 5 emendas parlamentares e ofício do MEC (nº 1991/2019) que formaliza a posição do governo Bolsonaro em relação ao novo Fundeb.

Em síntese, os 12 tópicos defendidos pela CNDE quanto à proposta do Fundeb 2 foram:

[Que o] Fundeb se torne permanente. O Fundeb deve ser capaz de expandir matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica e garantir um padrão mínimo de qualidade. Garantir a valorização dos profissionais da educação. O efeito corretivo das distorções do Fundeb é melhor obtido pelo aumento da complementação da União. [...] Sem aumento substantivo da complementação da União, não há correção real e suficiente das distorções existentes do atual Fundeb. O CAQi é estruturalmente relevante para corrigir a principal inequidade na educação brasileira: a desigualdade entre escolas. Congruente com a legislação nacional, incluir o CAQi como referência do Fundeb vai evitar essa distorção por meio de condições equitativas de oferta do ensino, em cumprimento ao primeiro princípio da educação nacional: ‘igualdade de condições’. O Fundeb permanente deve ter a finalidade de zerar a demanda por creches, de universalizar a educação básica obrigatória e de assegurar as condições básicas de funcionamento das redes de ensino, de modo a garantir equidade e qualidade para efetivação do que determina o art. 205 da Constituição Federal de 1988, sob os princípios expressos no art. 206. Os recursos do Fundeb devem ser dirigidos exclusivamente às escolas públicas e a uma política de Estado honestamente comprometida com a expansão das vagas no segmento público, como prevê o art. 213 da Constituição Federal de 1988. [O Fundeb], precisa ser um indutor efetivo do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, um mecanismo equalizador das desigualdades educacionais e de ampliação progressiva da complementação da União, para alcançar o mínimo de 40% da soma de todos os fundos estaduais. Por fim, o novo e permanente Fundeb deve tramitar com a necessária celeridade, haja vista que o atual modelo se encerra em 2020, mas não com a çodamento. Decisões equivocadas em nome da imposição de uma visão supostamente técnica, mas marcada por grave desconhecimento da realidade concreta da educação do país, resultará em enorme prejuízo para a educação nacional (CNDE, 2019, p. 5-7).

Com relação à sugestão do MEC de substituir a expressão “responsabilidade solidária”, por “regime de colaboração”, com a justificativa de:

[...] que a previsão constitucional de responsabilidade solidária dos

entes governamentais em matéria de educação básica vai de encontro aos pressupostos básicos do regime de colaboração, os quais se fundamentam na atuação subsidiária dos entes governamentais no que se refere à oferta da educação básica pública universal e obrigatória. Ademais, a solidariedade afeta, ainda, em última instância, o pacto federativo, a repartição tributária e a própria dinâmica operacional e redistributiva do Fundeb, concebida para funcionamento do regime de colaboração (Brasil, Ofício nº 1991, 2019, p. 4).

Para a CNDE (2019, p. 14), a sugestão do MEC, “denota uma estratégia de esvaziamento” das obrigações por parte da União e vai na “contramão do que os defensores do direito à educação propõem, desde a década de 1940”. E afirma:

[...] atrelar o direito público subjetivo ao regime jurídico da responsabilidade solidária **representa a concreta possibilidade de exigir da União o cumprimento de suas obrigações constitucionais quanto à manutenção e o desenvolvimento da educação básica, proposta no Fundeb** (CNDE, 2019, p. 17, grifo nosso).

O CAQ foi objeto de intensa disputa no processo de tramitação da matéria. A segunda minuta de substitutivo incorporou o CAQ ao mecanismo do Fundeb atribuindo à regulamentação posterior a definição de sua fórmula de cálculo. Entretanto, segundo a CNDE, a proposta de EMC nº 5/2019, apresentada pela bancada do PT, descaracterizava o conceito do CAQ e o MEC, por sua vez, sugeriu suprimir a vinculação do CAQ ao Fundeb e sua referência como padrão do mínimo de qualidade nacional.

Cabe lembrar que a supressão do CAQ da proposta também foi apresentada por diversos sujeitos, envolvidos no processo de formulação do novo Fundeb: parlamentares que representavam os interesses do movimento Todos Pela Educação (TPE), Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Conselho Nacional de Educação (CNE), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), intelectuais orgânicos¹²⁴ do Movimento TPE e da governadora Fátima Bezerra (Alves, 2020).

No governo de Michel Temer (MDB), o posicionamento do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, do MEC, do FNDE, do Conselho Nacional

¹²⁴ Segundo Gramsci (1982, p. 3), “Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito.

de Educação, do Consed e do TPE foi pela não incorporação do CAQ como referência de padrão de qualidade ao Fundeb (Alves, 2020).

Contudo, a CNDE (2019), defendeu a substituição e a permanência do termo “Custo Aluno Qualidade” por “Custo Aluno-Qualidade inicial”. De outro modo, o padrão mínimo se tornaria o máximo.

O parecer da Comissão Especial, de 18 de fevereiro de 2020, propôs “consagrar”, como referência para o padrão mínimo de qualidade e equidade, o custo aluno qualidade (CAQ).

O critério de distribuição das receitas do Fundeb 2 foi elemento de pauta nas proposições. Na primeira minuta de substitutivo a proposta era de substituir a fórmula de cálculo do Valor Aluno-Ano (VAA)¹²⁵, que considerava unicamente os recursos subvinculados (impostos e transferências) ao fundo em cada ente, por uma fórmula que levaria em conta a totalidade das receitas vinculadas à educação ponderadas pelo número de alunos matriculados, denominado Valor Aluno Anual Total (VAAT).

Quanto a tal aspecto da proposta, a CNDE expressou apreensão com relação ao efeito redistributivo das receitas, “[...] a preocupação decorre do efeito distributivamente regressivo que pode ser provocado pela não consideração das receitas próprias dos entes federados, desenho normativo que reduziria o efeito equalizador do Fundo”, e, defende “que o efeito corretivo das distorções do Fundeb é efetivamente obtido pelo aumento da complementação da União e incluindo-se novos fatores de ponderação, mais sensíveis e mais seguros juridicamente quando comparados ao VAAT” (CNDE, 2019, p. 22).

Contudo, salienta a CNDE que, caso o VAAT seja incorporado como critério de distribuição, o modelo atual deve ser protegido não penalizando os municípios que implementam um esforço fiscal e recomenda a aplicação de um “modelo híbrido”, ou seja, manter o modelo atual do Fundeb e os novos recursos de complementação da União distribuídos como forma de garantir os efeitos “verdadeiramente positivos” do VAAT (CNDE, 2019).

Na defesa do VAAT, o movimento TPE, em Nota Técnica: “Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino” (agosto de 2019), apresenta um conjunto de dados, análises e propostas e afirma:

¹²⁵ Critério de distribuição do Fundef e Fundeb 1.

[...] era muito raro que uma rede de ensino [dados referente à receitas vinculadas à Educação relacionados às redes de ensino e ao desempenho de tais redes no IDEB em 2015]¹²⁶ mesmo eficiente no uso de recursos – alcançasse um resultado de qualidade satisfatório em contextos de disponibilidade fiscal por aluno abaixo de R\$4,300. Esse ponto pode ser compreendido como um VAAT de referência para o exercício de uma boa gestão educacional nos entes federativos, patamar abaixo do qual não há espaço para a dicotomia entre as teses de necessidade de “mais recursos” ou “melhor gestão” (TPE, 2019, p. 13).

Em síntese, o TPE (2019), defendeu:

[...] um modelo mais redistributivo e ampliado de Fundeb que garanta a todas as redes de ensino tenham disponibilidade fiscal suficiente para, aliado a boas gestões educacionais, atingir resultados de aprendizagem que resultem na concretização do direito educacional a todas crianças e a todos os jovens brasileiros (TPE, 2019, p. 14).

No parecer da Comissão Especial, de 18 de fevereiro de 2020, o modelo de redistribuição adotado pelo Fundeb (VAAF) foi apresentado como falho e responsável pelas distorções alocativas, em específico no que se refere à complementação da União.

As falhas decorrem da adoção de valor anual médio por aluno (VAAF), que considera somente as receitas integrantes de cada fundo estadual, como parâmetro de equalização, mas deixa de levar em conta a maior ou menor disponibilidade de receitas próprias, vinculada à educação básica. Como consequência, os valores transferidos a cada rede de ensino podem desconsiderar sua real condição de financiamento (Brasil, Parecer, 2020, p. 42).

Frente “às falhas”, a Comissão Especial, por meio de parecer, apresenta como proposta, para corrigir as “distorções”, um modelo híbrido de redistribuição.

[...] sem dar margem a novos conflitos federativos [...], ao lado da necessária ampliação da complementação da União [...] a distribuição da maior parte dos recursos da complementação da União segundo o critério redistributivo que considera o valor aluno ano total- VAAT. Ao mesmo tempo, com o objetivo de não criar impacto sobre redes estabelecidas, como as das capitais do Nordeste e Norte, mantemos, para 10% da complementação, as regras atuais. Como um gesto de acomodação e pactuação federativa, propõe-se que a parcela de 10% da complementação da União permaneça com as regras atuais, enquanto 7,5% obedecerá

¹²⁶ Estudo Técnico nº 24/2017, Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/estudo-da-consultoria-de-orcamento-da-camara-dos-deputados>

ao novo critério VAAT e 2,5% de acordo com resultados educacionais (Brasil, Parecer, 2020, p. 42).

A proposta também apresenta a inserção como princípio constitucional, que os entes subnacionais exerçam ação redistributiva em relação às suas escolas. A defesa do novo princípio, segundo o parecer da Comissão Especial, se respalda no seguinte argumento:

Somente assim a distribuição de recursos será efetivamente mais equitativa. Essa ação redistributiva refere-se à disponibilização de recursos materiais e humanos e pretende evitar que escolas do centro urbano e das periferias ou escolas urbanas e rurais tenham tratamento diferenciado. Nada tem a ver com ranqueamentos ou bonificações (Brasil, Parecer, 2020, p. 45).

A complementação da União aos fundos, mecanismo que materializa a função redistributiva e supletiva da União, foi elemento central de disputa e tensão no processo de tramitação da matéria, visto que representa a possibilidade de novos recursos aos fundos. Tal complementação, transitou, nas diferentes proposições, em percentuais de 10%, 15%, 20%, 25%, 30%, 40% e 50%. Para Gluz (2021), a complementação da União, durante o processo de tramitação, virou um “cabo de guerra” entre os diferentes sujeitos envolvidos na discussão a respeito do novo Fundeb.

No governo de Michel Temer (MDB), o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento foram favoráveis em manter o percentual de, no mínimo, 10% de complementação aos fundos. O CNE, o FNDE, o CNM e o TPE favoráveis à ampliação para, no mínimo, 15%. A Fineduca e o IPEA propunham ampliar para, no mínimo, 25%. O Consed defendia uma complementação de no mínimo 30%. A Frente Nacional de Prefeitos e a Undime defendiam uma complementação de, no mínimo, 40%, e a CNDE, a Anped e a CNTE de, no mínimo, 50%. A UNCME, a UNE, a UBES e a SASE/MEC também foram favoráveis à ampliação da complementação, porém sem defenderem um percentual específico (Alves, 2020).

Com o desarquivamento da proposta, em 2019, segundo a CNDE (2019), a ECM nº 5 (bancada do PT) incorpora a posição da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, disposta na PEC nº 65/2019, ao propor uma complementação da União de, no mínimo, 40%, partindo de 20% no primeiro ano de vigência, e com progressiva elevação de mais 2% de complementação a cada ano. Contudo, a ECM

nº5 não propõe a migração da complementação da União dos ADCT para o corpo permanente da Constituição.

O Consed, a Undime, a Uncme, a Fineduca e a Governadora Fátima Bezerra também foram favoráveis à complementação de, no mínimo, 40%. A Anped manteve seu posicionamento de, no mínimo, 50%.

De acordo com a CNDE (2019):

Esse fator [complementação da União] determina a capacidade que terá o novo fundo de dar conta dos severos desafios ainda enfrentados pelo sistema educacional brasileiro e a consequente realização do direito à educação, tais como a precariedade das escolas, os baixos salários e milhões de estudantes que estão fora da escola. As simulações de custo do sistema educacional e de inclusão dos estudantes nos termos do PNE dão conta de demonstrar que o patamar de 15% de complementação da União, ainda que signifique algum avanço em relação ao que hoje está assegurado, é absolutamente insuficiente, fato que se agrava diante da possibilidade de tornar tal percentual permanente na Constituição (CNDE, 2019, p. 25, grifo nosso).

A CNDE defende que “seria necessária uma complementação da União da ordem de 46,4% como condição de realização de um padrão mínimo de qualidade em todo o país” e recomenda “aprovar a EMC nº 5/2019 com ajustes, incorporando-se a complementação da União de, no mínimo, 40% ao artigo 212-A do texto permanente da Constituição e mantendo-se no ADCT o regime de transição” (CNDE, 2019, p. 28).

Em contrapartida, tanto a EMC nº 2 de iniciativa dos deputados federais Tábata Amaral (PDT) e Felipe Rigoni (PSB), como a posição do MEC, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, do CNE, do FNDE, da CNM e TPE defendem a elevação da complementação para, no mínimo, 15% e, no caso do MEC, progressivamente, com a elevação de 1% a cada ano (CNDE, 2019; Alves, 2020).

Na Nota Técnica: “Fontes de recursos para a ampliação da complementação da União ao Fundeb”, de fevereiro de 2020, o movimento TPE apresentou um levantamento de “potenciais fontes” de recursos para ampliação do aporte da União ao fundo, as quais classificou como “fontes de recursos recorrentes” e “fontes de recursos não-recorrentes”.

De acordo com a Nota Técnica (TPE, 2020), os recursos atrelados à PEC Emergencial, Royalties de petróleo e gás, os Fundos Constitucionais de Financiamento, os lucros e dividendos, a economia da reforma da previdência, o

Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) compõem as fontes de recursos recorrentes, enquanto as receitas não-recorrentes como: os 20% da privatização de subsidiárias das estatais, os 50% do estoque/saldo FUST, os 25% da securitização de dívidas da União, os 50% da venda de ações do BNDES e os 50% do saldo do Fundo da Marinha Mercante poderiam ser utilizadas para formar um fundo denominado na NT de “fundo contracíclico” com o objetivo de “atenuar eventuais quedas bruscas de arrecadação” (TPE, 2020).

Outra possibilidade apontada na Nota Técnica pelo TPE foi a descentralização da cota federal do Salário-Educação por meio da complementação da União ao Fundeb.

Atualmente, esse recurso representa cerca de R\$9 bilhões, sendo utilizado majoritariamente em quatro programas: PNAE (Alimentação Escolar), PNATE (Transporte Escolar), PDDE (Dinheiro Direto na Escola) e PNLD (Livro Didático). Há em curso discussões sobre a possibilidade de descentralização do PNAE e do PNATE no curto prazo, o que permitiria destinar 50% da cota federal para o Fundeb (TPE, 2020, p. 5)

Contudo, a Nota (TPE, 2020), aponta que tal possibilidade deveria ser discutida, analisada e exigiria uma regulamentação das ações locais que assegure alimentação e transporte escolar para impedir retrocessos.

No parecer e 3º substitutivo da Comissão Especial de tramitação da matéria, de 18 de fevereiro de 2020, ante as propostas de 30% ou 40% de complementação da União ao fundo, a relatora da proposta argumenta, que:

[...] em nossas mais recentes discussões **havíamos abraçado essa indicação**¹²⁷. Embora mais trabalhoso, seria possível construir um caminho nessa direção. **Entretanto, como um gesto para atender a posição mais cautelosa de alguns Pares e as preocupações do Executivo Federal, chegamos à proposta de 20%**, do total dos recursos aportados pelos entes subnacionais, alcançado gradualmente, a partir do patamar de 15%, sem prejuízo de voltarmos a discutir a ampliação da complementação da União no futuro, a partir das revisões periódicas (Brasil, Parecer, 2020, p. 38, grifos nossos).

Segundo a relatora, “essa proposta representa um consenso construído com vários parlamentares de todo espectro político-partidário da Casa e, acreditamos, atende também, ao esforço engajado pela viabilização das políticas educacionais” (Brasil, Parecer, 2020, p. 38).

¹²⁷ No 1º substitutivo da matéria, em 07 de novembro de 2017, a proposta de complementação da União era de 30%. No 2º substitutivo da matéria, em 18 de setembro de 2019, a proposta de complementação da União era de 40%.

De acordo com Gluz (2021):

A decisão da deputada Dorinha (DEM) em propor aumento do percentual da complementação no 2º Substitutivo provocou diferentes reações nos sujeitos políticos envolvidos na construção do Novo Fundeb. Nesse sentido, o presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM), em outubro de 2019, apresentou críticas publicamente e se opôs ao valor de 40% para a complementação da União. [...] Existindo pressão da presidência da Câmara dos Deputados e do governo federal, a relatora apresentou à Comissão Especial, em fevereiro de 2020, um relatório com proposta de minuta de substitutivo em que a complementação da União diminui para 20% (Gluz, 2021, p. 8-9).

Em carta à sociedade brasileira “Duplicar a complementação da União ao Fundeb é uma vitória”, de 27 de janeiro de 2020, a CNDE manifesta a concordância com o percentual de 20% de complementação da União ao fundo, assim como expõe seus argumentos para tal consenso.

Após inúmeras tratativas envolvendo parlamentares, governadores, prefeitos, gestores públicos, trabalhadores em educação, conselheiros da educação e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, concordamos em trabalhar pela duplicação da complementação da União ao Fundeb. **Atualmente, ela é de, no mínimo, 10%. Consensuamos que ela deve ser de, no mínimo, 20%.** Diante de nossa História, é necessário explicar que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação defende um valor de complementação da União ao Fundeb pautado pelos mecanismos de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ), instrumentos criados e desenvolvidos pela própria Campanha desde 2002, com a inestimável contribuição do Prof. José Marcelino de Rezende Pinto (USP). Com base nesse critério, a complementação da União teria que ser de, no mínimo, 50%. **Contudo, no curso dos debates parlamentares, convencionou-se um patamar de, no mínimo, 40%. No entanto, diante da desfavorável correlação de forças no Congresso Nacional e frente ao governo de Jair Messias Bolsonaro, acertou-se o patamar de 20%. Considerando esse cenário, duplicar a complementação da União ao Fundeb é uma incontestável conquista - que precisa ser confirmada** (CNDE, 2020, p. 1, grifos nossos).

Com relação ao percentual máximo das receitas da União vinculadas à MDE para efeito de complementação ao Fundeb, as propostas optaram por permitir o uso de 30% dos recursos. Contudo, a CNDE (2019), alerta:

[...] ante as propostas de elevação desta complementação, a manutenção de tal patamar representará grave risco ao financiamento da educação no âmbito da União, praticamente eximindo a União de ampliar os investimentos em educação e de buscar novas fontes de financiamento, colocando em risco a manutenção da rede federal hoje custeada com os recursos de MDE (CNDE, 2019, p. 29).

No que se refere a subvinculação de despesas ao Fundeb, a proposição, em um primeiro momento, era de proporção não inferior a 60% de cada fundo a ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, mantendo o percentual do Fundeb 1 (2007-2020).

No processo de discussão, de propostas de emendas e de substitutivos, as sugestões foram de proporção não inferior a 70% de cada Fundo ao pagamento dos profissionais da educação básica e a proporção não inferior a 75% de cada Fundo ou 60% das receitas totais, vinculados à MDE, a que for maior, ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

De acordo com a CNDE (2019, p. 37), a ECM nº 5 com a expressão “a que for maior” tem por objetivo “ajustar a situação aos efeitos em grande medida desconhecidos da eventual adoção do VAAT”. Em relação às propostas, a CNDE recomendou incorporar profissionais da educação em geral na subvinculação de receitas do fundo, e quanto ao percentual defendeu a realização de estudos técnicos e simulações para uma tomada de decisão mais exata.

Ainda, quanto à subvinculação de despesas ao fundo a EMC nº 5 apresentou como proposição excluir do limite de despesas total com pessoal (limite prudencial)¹²⁸ parte dos recursos do fundo recebidos por Estados, DF e Municípios. Em relação a tal proposta, a CNDE (2019) esclarece, afirma e recomenda:

De fato, os recursos do Fundeb ingressam nos cofres de cada ente federativo como receita corrente líquida (art. 11, §1º da Lei nº 4.320/1964), ou seja, tornam-se base do cálculo do limite prudencial do art. 19 da LRF, o que impõe ao seu próprio montante a restrição de 60% para seu uso com a carreira do magistério. Isso esvazia, em parte, a utilidade do próprio regime de solidariedade do fundo como mecanismo de indução à valorização da carreira docente, considerando que os percentuais do Fundeb dirigidos ao pagamento dos profissionais do magistério são um patamar mínimo [...] [Recomenda] excluir do cálculo do limite prudencial parte dos recursos recebidos pelo ente federado à conta do disposto no art. 212-A (CNDE, 2019, p. 37).

Quanto ao Piso Salarial Nacional (PSN), na primeira proposta (PEC nº 15-A/2015) foi apresentada uma política de valorização salarial por meio de uma complementação específica da União, com recursos adicionais, direcionadas aos entes federativos que não tenham recursos para o custeio do piso. Segundo a

¹²⁸ Art. 169 da Constituição Federal de 1988 e art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

CNDE (2019, p.38), “tal proposta seria desnecessária caso fosse implementado o CAQi, já que este já incorpora o custeio do piso ao cálculo”.

Quanto às demais proposições, o primeiro substitutivo à PEC mantém a regulamentação do piso salarial profissional nacional do magistério por meio de lei específica. De acordo com a CNDE (2019, p. 38), a legislação específica seria de “baixa aplicação no território nacional justamente em função do subfinanciamento estrutural da educação básica brasileira e da omissão da União quanto ao seu custeio”.

A ECM nº 5 apresenta uma proposição mais progressista ao propor, por meio de lei específica, um incremento real anual do PSPN e a instituição do PSPN para as demais categorias de profissionais da educação. No que se refere às propostas a CNDE recomendou a aprovação das proposições da EMC nº 5/2019.

As despesas de natureza previdenciária com servidores públicos da educação, (inativos e pensionistas) custeadas com recursos vinculados à MDE também foram objeto de proposições (no 1º substitutivo e da EMC nº 5/2019). Tais proposições vedavam a aplicação de receitas, destinadas à MDE, para tais despesas previdenciárias.

De acordo com a CNDE (2019):

A proposta responde às manobras contábeis praticadas há décadas por todos os entes federativos para desviar recursos que devem ser aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino visando cobrir seus déficits previdenciários. A prática tem sido enfrentada pelos órgãos de controle sem sucesso, em especial por uma frágil polêmica jurídica sobre a interpretação do art. 71 da LDB que, segundo sustenta-se, não vedava expressamente a aplicação dos recursos da MDE nestas despesas previdenciárias. Além disso, a prática passou a ser legalizada nas próprias legislações locais que criam os fundos previdenciários, dificultando o efetivo controle desses recursos e eventualmente possibilitando a burla de uma proibição constitucional genérica (CNDE, 2019, p. 44).

Para a CNDE, as propostas têm potencial de colocar fim a essa polêmica, assim como preservar os recursos vinculados à MDE e aos fundos.

A proposição de vedar o custeio das despesas de natureza previdenciária dos servidores da educação com recursos vinculados à MDE foi acolhida pela Comissão Especial no parecer.

[...] com o fito de corrigir grave distorção que ocorre em alguns Estados e Municípios, que seja vedada a utilização de recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento de aposentadorias. Esta é uma medida decorrente do texto atualmente

vigente da Constituição, mas necessária para evitar interpretações - *contra legem* - toleradas por algumas Cortes de Contas (Brasil, Parecer, 2020, p. 34).

Em síntese, no quadro a seguir apresentamos os principais aspectos do Substitutivo, apresentado, em 18 de fevereiro de 2020, à proposta da PEC nº 15-A/2015.

Quadro 9 - Substitutivo à proposta da PEC nº 15-A/2015

Substitutivo à proposta da PEC nº 15-A/2015, de 18 de fevereiro de 2020
<ul style="list-style-type: none"> ● Estabelece critérios de distribuição da cota municipal do ICMS de, no mínimo, 10% da cota com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos; ● Fundeb migra da ADCT para o art. 212-A da CF/88, ou seja, passa a ter uma natureza jurídica permanente; ● Complementação da União no percentual de 20% do total de recursos do fundo, adotando-se um modelo híbrido de distribuição com a seguinte sistemática: 10 % no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), não alcançar o mínimo nacional; no mínimo, 7,5 %, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), não alcançar o mínimo nacional, e 2,5% às redes públicas que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão, evolução significativa dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades; ● Permite utilizar os recursos da contribuição do Salário- Educação para financiar a complementação da União aos fundos; ● <u>Proporção não inferior a 70% de cada Fundo para o pagamento dos profissionais da educação básica.</u>

Fonte: Parecer, Comissão Especial, Brasil, 2020. Elaboração da autora, 2023.

Após, leitura do parecer pela admissibilidade das ECMs nº 1, 2, 4 e 5, pela inadmissibilidade da EMC nº3 e, no mérito, pela aprovação da PEC nº 15/2015, na forma do Substitutivo, pela relatora, houve a solicitação de pedido de vista¹²⁹ de um conjunto de parlamentares¹³⁰.

Em 03 de março de 2020, a relatora da proposta, prof^a Dorinha (DEM), apresentou novo parecer acerca da matéria. Em 04 de março, os Deputados Sâmia

¹²⁹ Instrumento regimental que possibilita ao parlamentar suspender o processo de apreciação de proposição no âmbito das comissões, para análise mais detalhada do seu conteúdo.

¹³⁰ Chris Adriana Ventura (NOVO), Alice Portugal (PCdoB), Angela Amin (PP), Átila Lira (PP), Benes Leocádio (UNIÃO), Chris Tonietto (PSL), Coronel Armando (PSL), Daniela Do Waguinho (MDB), Danilo Cabral (PSB), Dr. Jaziel (PL), Dra. Soraya Manato (PSL), Edmilson Rodrigues (PSOL), Eduardo Braide (PODE), Emanuel Pinheiro Neto (PTD), Felipe Rigoni (PSL), Fernando Rodolfo (PL), Gastão Vieira (PROS), General Peternelli (PSL), Haroldo Cathedral, Helio Lopes (DEM), Idilvan Alencar (PTD), Igor Timo (PODE), Jéssica Sales (MDB), João H. Campos (PSB), Juarez Costa (MDB), Leda Sadala (Avante), Lídice Da Mata (PSB), Luisa Canziani (PTD), Luizão Goulart (Republicanos), Marcelo Calero (Cidadania), Maria Rosas (Republicanos), Mariana Carvalho (PSDB), Marreca Filho (Patriota), Natália Bonavides (PT), Osires Damaso (PSC), Otoni De Paula (Lista), Paula Belmonte (Cidadania), Pedro Cunha Lima (PSDB), Pedro Uczai (PT), Professor Alcides (PP), Professor Israel Batista (PV), Professora Dayane Pimentel (PSL), Professora Marcivania (PCdoB), Professora Rosa Neide (PT), Raul Henry (MDB), Rejane Dias (PT), Rogério Correia (PT), Rosana Valle (PSB), Rose Modesto (PSDB), Sâmia Bomfim (PSOL), Sidney Leite (PSB), Tabata Amaral (PTD), Tereza Nelma (PSDB), Tiago Dimas (Solidariedade), Túlio Gadêlha (PDT), Weliton Prado (PROS), Zé Vitor (PL) e Zeca Dirceu (PT).

Bomfim (PSOL) e Edmilson Rodrigues (PSOL), apresentam voto em separado¹³¹. No decorrer da explanação do voto os parlamentares lamentam as alterações ocorridas no substitutivo e afirmam:

Temos claro que essas alterações se deveram a pressões de setores do patronato brasileiro, estrategicamente representados no Poder Legislativo, que lucram extraordinariamente com a estrutura tributária perversa, que advogam o “Estado mínimo” para ampliar suas próprias oportunidades de negócios, em detrimento da imensa maioria do povo brasileiro, e que pregam diuturnamente em defesa do fundamentalismo fiscalista (ou “austericídio”), pouco se importando com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, como a dignidade da pessoa humana (Brasil, Parecer, 2020, p. 4).

Os Parlamentares apontaram a necessidade de manter a proposta de aumento gradual da participação da União no Fundeb, dos atuais 10% para um mínimo de 40% em até dez anos.

Em manifestação pública, de 28 de fevereiro de 2020, sobre o Substitutivo: “Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União!”, a Fineduca aponta em relação à proposta de complementação de, no mínimo, 20%, que:

[...] tem relevância, porém, são significativamente mais expressivos os efeitos da Complementação no patamar de 40%, referência amplamente discutida durante a tramitação da PEC nº15/2015. [...] na proporção de 40% dos recursos dos estados e municípios distribuída pelos critérios Valor Aluno Ano (VAAF) e Valor Aluno Ano Total (VAAT), 80% das prefeituras brasileiras seriam favorecidas, atingindo, assim, o dobro dos estudantes e dos professores beneficiados pela complementação da União ao Fundeb em seu formato atual (FINEDUCA, 2020, p. 2).

Quanto a permissão de se utilizar a Contribuição Social do Salário-Educação para financiar a complementação da União aos fundos os parlamentares Sâmia Bomfim (PSOL) e Edmilson Rodrigues (PSOL), no voto em separado, argumentaram como “inaceitável”, “troca de seis por meia dúzia”, “uma maquiagem contábil”, visto que a contribuição é fonte fundamental e “absolutamente decisiva” ao financiamento dos programas suplementares (PNATE, PNAE, PNLD e PDDE), e se for aprovado nos termos do Substitutivo “o potencial de complementação do Fundo será neutralizado, as redes públicas continuarão asfixiadas e milhões de estudantes da educação básica continuarão violentados em seu direito fundamental a um ensino de qualidade” (Brasil, Parecer, 2020, p. 6).

¹³¹ Espécie de manifestação alternativa à do relator em uma comissão, podendo ser apresentada por qualquer dos demais membros.

A respeito desse aspecto do substitutivo, a Fineduca, manifestou discordância veemente, dada a relevância da contribuição no financiamento dos programas suplementares. Para a Fineduca, a relatora tentou minimizar o “desastre” ao deixar expresso no artigo que o financiamento dos programas suplementares seriam assegurados pela União. Contudo, a Associação aponta os problemas da proposta:

[...] autoriza o governo federal a lançar mão dos recursos usados para financiar programas federais que ele já declarou (por meio da PEC nº 188/2019) ter intenção de se desfazer e repassar para os demais entes. Por outro lado, manda o mesmo governo assegurar a existência dos referidos programas. Mas, caso esses não sejam mais obrigação constitucional (como prevê a PEC nº 188/2019), eles podem diminuir de tamanho, tornando-se apenas ajudas eventuais ou assumindo apenas aqueles menos dependentes dos recursos do salário-educação ou que seria imprópria a descentralização. Não obstante, ainda resta um outro problema. De onde virá o recurso para “assegurar a manutenção” dos referidos programas, caso a PEC nº 188/2019 não prospere? Como ficará a política de redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados, Distrito Federal e regiões brasileiras (finalidade do uso da cota federal, conforme Decreto nº 6.003/2006)? É importante ressaltar que em tempos de radical austeridade fiscal, não existe disposição governamental de assegurar programas sem a previsão de fontes de recursos (FINEDUCA, 2020, p. 6).

Retomando, o voto separado, os Parlamentares do PSOL apontaram a necessidade de constitucionalização do CAQi como parâmetro de referência “padrão mínimo de qualidade”, assim como chamaram a atenção para a proposta de alteração do artigo 158 da CF, condicionando parte dos recursos destinados aos municípios via cota-parte do ICMS à aferição de desempenho dos estudantes e a adoção do mesmo critério para a complementação da União ao Fundeb.

Para os Parlamentares a proposta, é:

Antipedagógica por natureza, a remuneração por desempenho (cujos indicadores não estão estabelecidos e seria difícil estabelecer, de modo uniforme, em todo o território nacional) é criticada internacionalmente e tende a aprofundar as já gritantes desigualdades entre escolas brasileiras (em que pese a ressalva a este respeito incluída no texto): **precisamos a todo custo evitar que redes públicas com maior capacidade de arrecadação, e portanto maior capacidade de apresentar avanços em avaliações de larga escala, sejam premiadas em detrimento das redes mais necessitadas de recursos** (Brasil, Voto separado, 2020, p. 8, grifos nossos).

Além das proposições, os parlamentares do PSOL, Sâmia Bomfim e Edmilson Rodrigues, teceram comentários em relação aos múltiplos fatores que

determinam os limites da efetivação de políticas públicas, como: regressividade do nosso sistema tributário, a concentração de renda, a não taxação de lucros e dividendos, as desonerações, as deduções e as isenções para as grandes empresas, fatores os quais reduzem a capacidade de atuação do Estado para oferecer bens e serviços públicos essenciais para a sociedade.

Em 10 e 11¹³² de março de 2020, foram realizadas as últimas reuniões ordinárias deliberativas da Comissão Especial. Em tais reuniões foram discutidos, dentre outros, os seguintes temas: percentual maior de complementação da União aos fundos; contribuição do Salário-Educação como fonte de financiamento da complementação da União; CAQ como referência de padrão de mínimo de qualidade; distribuição de recursos condicionados à aferição de desempenho dos estudantes e a ausência do Poder Executivo no debates. A seguir apresentamos fragmentos de discursos parlamentares em relação às questões anteriormente enumeradas.

Quanto à complementação da União, para o Deputado Pedro Uczai (PT):

Quem sabe possamos, numa conciliação, adotar 30%. Poderia ser um acordo construído aqui para ampliar a complementação da União. [...] Não posso deixar de falar, antes de concluir, que esta Comissão está discutindo e debatendo há mais de 1 ano, e não vi mais que uma página do Ministro Weintraub sobre o Fundeb. Não vi, formalmente, um ofício de uma página. É lamentável! **O Governo Bolsonaro exclui a educação das prioridades brasileiras, num país que quer ser uma nação. Um governo que não prioriza a educação e o seu financiamento compromete o futuro. Essa redução de 40% para 20% deve ser coisa do Ministro da Economia [Paulo Guedes], privatista, entreguista, neoliberal, que não quer colocar a educação pública, a universidade pública como prioridade e como horizonte para construir este Brasil.** É isso que nós denunciamos, é isso que nós criticamos e é assim que nós nos posicionamos (Brasil, Notas Taquigráficas, 2020, p. 5, grifos nossos).

Segundo a deputada Tábata Amaral (PDT), dobrar a complementação da União [de 10% para 20%] é uma grande vitória em um ano tão difícil para o Brasil.

Em relação a permissão da Contribuição Social do Salário- Educação como fonte de recurso para financiar a complementação da União e a possível “maquiagem contábil” a relatora da proposta, professora Dorinha, argumenta:

Sobre maquiagem contábil e fonte de recurso do salário-educação, nem nós estamos fazendo maquiagem contábil; nem é faz de conta; nem são 20%, são mais ou menos 11% ou 15%, como já vimos em

¹³² Em 11 de março, encerrou-se a discussão na Comissão Especial.

alguns artigos. Pode-se discordar do ponto de vista pessoal e dizer: "Não deixe essa abertura para usar o salário educação. Nós não confiamos. Podemos aprimorar". Alguns Deputados disseram: "Vamos tentar colocar isso para não haver retrocesso, para garantir que não se reduzam os recursos". Mas maquiagem contábil é sinônimo de desonestidade, e nós não temos desonestidade. Existe aqui um esforço de conversar, e muitos não têm ideia do que enfrentamos para essa construção do possível (Brasil, Notas Taquigráficas, 2020, p. 46).

A distribuição de parte dos recursos (ICMS e complementação) condicionada a indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem com redução das desigualdades, melhoria de gestão e evolução dos indicadores de atendimento presente na proposição foi defendida por parlamentares como elemento de inovação da proposta.

Para o Deputado Felipe Rigoni (PSB):

[...] os 2,5% da complementação federal, que serão destinados para os resultados da educação. [...] **muita gente confunde a metodologia meritocrática com premiar simplesmente aqueles que já são bons. Não é isso que nós vamos fazer! Nós não vamos dar dinheiro a quem chegou mais longe; nós vamos dar dinheiro a quem correu mais; a quem, em relação a si mesmo, conseguiu melhorar bastante.** E esses Municípios, essas redes educacionais receberão dinheiro, como foi feito no Ceará e já está provado que tem uma influência muito grande na melhoria da gestão e na melhoria da educação na ponta para as pessoas. [...] **nós vamos dizer de forma legal, fiscal e política que a prioridade nos Estados do nosso País será, sim, uma educação melhor** (Brasil, Notas Taquigráficas, 2020, p. 10, grifos nossos).

Segundo a deputada Tábata Amaral (PDT):

Nós temos que entender que meritocracia não é quem chega mais longe. Que visão torta que nós temos da meritocracia neste País! Cada um sai de um ponto diferente. Se você é negro, sai mais atrás; se você é mulher, sai mais atrás; se você é pobre, sai mais atrás. E vai dizer que quem chegou mais longe é quem se esforçou mais? Nós temos que olhar para quem corre mais nesta vida, para o delta (Brasil, Notas Taquigráficas, 2020, p. 11, grifo nosso).

A atuação do MEC, no processo de discussão do novo fundo, foi alvo de críticas por parte de alguns parlamentares.

Para o Deputado Alencar Santana Braga (PT):

Essa vitória poderia ser maior se o Ministro da Educação [Abraham Weintraub] e o Governo atuassem em defesa da educação, ajudando a construir essa proposta. Mas não, o

Governo fez ataques em diversos momentos, estabeleceu confrontos em tantos outros, muitas vezes não respeitando o trabalho desta Comissão, dos Parlamentares que aqui estão (Brasil, Notas Taquigráficas, 2020, p. 18, grifo nosso).

Segundo a deputada Tábata Amaral (PDT):

Nós vemos o tempo que o Ministro Weintraub gasta no Twitter para atacar quem discorda dele. São tantos tuítes, tantos ataques, que algumas horas ele deve gastar por dia. [...] Se ele tivesse vindo aqui para defender o novo Fundeb, para ajudar no processo e para conversar conosco [...] Mas ele não fez isso, ele se ausentou. [...] Ele age como se a educação básica não fosse com ele (Brasil, Notas Taquigráficas, 2020, p. 11).

Em contrapartida, o Deputado Otoni De Paula (PSC), líder do governo na Câmara, argumenta:

O Governo tem sido acusado, ao longo desse período de tempo, de ter sido ausente nas principais discussões que formataram essa proposta [...] **Na verdade, o Governo sempre tem tentado tratar esta Casa de Leis com ética.** E uma das formas de o Governo tratar esta Casa com muito respeito é permitindo que ela tenha a liberdade de construir os seus textos, as suas ideias, para depois chegarmos a uma conclusão, dando a esta Casa total liberdade, sem que haja uma ingerência do Governo na construção da ideia... [...] **Portanto, o Governo não tem estado ausente. Pelo contrário, quando este Governo começou, a sua principal meta declarada era a educação básica do País [...] Este tem sido o compromisso número 1 deste Governo** (Brasil, Notas Taquigráficas, 2020, p. 13, grifos nossos).

Contudo, o líder do governo admite:

[...] **quero reconhecer, em nome do Governo, que, durante esse processo, houve alguns desencontros.** Na verdade, o Ministro Weintraub, ao assumir o MEC, o fez de forma também ideológica. Não podemos negar isso. Ele enfrentou essa situação quando o Brasil elegeu este Governo, que foi eleito para que houvesse realmente uma ruptura ideológica. Quando ele assumiu a Pasta, encontrou o MEC totalmente aparelhado (Brasil, Notas Taquigráficas, 2020, p. 13, grifos nossos).

Assim, como afirma:

Precisamos entender isto: uma coisa é o desejo que todos nós temos. Aliás, o Governo tem o desejo de dar 25% para a educação brasileira. Não são 20%, porque é pouco. O desejo do Governo é dar 25%. Porém, é preciso entender que há uma realidade. O Governo reconhece que existe falta de recursos. Por outro lado, existe falta de gestão. Quando entendermos esses dois lados, nós teremos uma educação de qualidade (Brasil, Notas Taquigráficas, 2020, p. 13).

Após as reuniões deliberativas da Comissão Especial, a luta dos defensores da constitucionalização do novo Fundeb, foi pela inclusão da matéria na “ordem do dia” do plenário da Câmara para votação. De 12 de junho a 13 de julho de 2020, vários requerimentos de parlamentares solicitaram a inclusão da PEC nº 15/2015 na pauta de votação da Câmara.

Requerimento nº 1682/2020, PSOL:

O Fundeb encerra-se em dezembro do ano corrente [2020] – portanto, daqui a menos de 6 meses – e o debate, no Congresso Nacional, em torno de sua renovação já leva meia década.[...] sobretudo neste contexto de pandemia, que tem entre seus múltiplos reflexos a queda[?] acentuada na arrecadação de impostos, como o ICMS – é urgente votar e aprovar a PEC nº 15/2015, para que seja garantida a continuidade do Fundeb (Brasil, Requerimento nº 1682, 2020, p. 1-2)

Requerimento nº 1721/2020, Mauro Nazif (PSB):

Mais de 3.500 municípios do país sofrerão graves retrocessos no financiamento da educação, comprometendo o atendimento escolar de milhares de estudantes. O Congresso Nacional possui, além do dever constitucional, obrigação institucional de não deixar que haja esse verdadeiro desmonte da educação pública brasileira. Faltando menos de seis meses para a data limite, esta Casa e, posteriormente o Senado Federal, precisam aprovar bases permanentes para o financiamento da educação em nosso País. [...] Pela aprovação da PEC 15/2015 Já! (Brasil, Requerimento nº 1721, 2020, p. 1-2).

Ante o contexto de pandemia¹³³, a nova forma de funcionamento do Congresso Nacional dificultou a participação das entidades representativas da área da educação no processo de pressão sobre os parlamentares pela aprovação da matéria. Diante de tal dificuldade as mobilizações sociais tiveram que buscar novos meios para pressionar e participar da disputa, como as redes sociais com tuitos¹³⁴ (#AprovaFundeb, #VotaFundeb), envio de mensagens aos parlamentares por meio de sites e whatsapp¹³⁵.

¹³³ Face ao cenário de Pandemia, o trabalho do Congresso Nacional ocorreu por meio do Sistema de Deliberação Remota (SDR). Em 11 de março de 2020, Tedros Adhanom, diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), decretou estado de pandemia de Covid-19, doença infecciosa causada pelo coronavírus. Em 20 de março de 2020, o Congresso Nacional reconheceu e declarou estado de calamidade pública diante da pandemia do coronavírus.

¹³⁴ Manifestação feita na Internet através da publicação intensa de tuítes, geralmente de forma concertada e com uma *hashtag* comum "tuitação", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2021, <https://dicionario.priberam.org/tuita%C3%A7o> [consultado em 19-04-2022].

¹³⁵ O WhatsApp é um aplicativo de troca de mensagens e comunicação em áudio e vídeo pela internet.

Após um intenso processo de negociações, em 20 de julho de 2020, a PEC nº 15/2015 foi incluída na pauta de votações da 93ª sessão deliberativa extraordinária da Câmara dos Deputados (virtual). Contudo, a discussão foi adiada em decorrência do encerramento da sessão e retornou, em 21 de julho de 2020, à pauta da 94ª sessão deliberativa extraordinária (virtual).

Porém, dias antes ao início da discussão da matéria na Câmara, o ministro da Economia, Paulo Guedes, apresentou uma contraproposta que alterava, significativamente, a proposta construída e em debate. Entre as proposições sugeridas pelo então ministro era manter os 10% de complementação ao fundo e os outros 10% seriam destinados ao financiamento de *voucher-creche* aos beneficiários do, Renda Brasil, programa em elaboração que supostamente substituiria o Bolsa Família, além de adiar para 2022 a vigência do Fundeb. A proposta foi amplamente criticada.

Segundo Galvini (2020, p. 1), “na noite de segunda-feira 20, a equipe econômica chegou a sugerir a contribuição de 23% do governo federal, contando que existissem os 5% direcionado ao programa de renda”.

No Parecer proferido na Plenária¹³⁶ da Câmara de Deputados pela relatora da Comissão Especial, Dep. Profª Dorinha, a mesma afirmou que o seu voto fundamentou-se na discussão de três anos e “com pequenos ajustes” em relação à proposição discutida pela Comissão Especial. De acordo com a profª Dorinha: “as conclusões desta relatoria buscam valorizar o resultado do processo democrático, participativo e suprapartidário que norteou os trabalhos” (Brasil, 2020, p. 19).

Ainda, de acordo com a a relatora, a construção do “consenso”:

Foi um desafio para o setor educacional construir o consenso em torno da proposta que ora apresentamos - que foi escrita por muitas mãos e trata desse assunto estruturante para o desenvolvimento da educação básica pública brasileira, que é o Fundeb. [...] propomos, após proveitoso processo de negociação - uma maior participação da União: 23% [10% VAAF, 10,5% VAAT e 2,5% VAAR] dos recursos aportados pelos entes subnacionais, a serem alcançados gradualmente. [...] Em um esforço de alcançar o consenso amplo que incorporasse elementos da proposta do Governo, acordamos em uma complementação final de 23% em seis anos, com a priorização para educação infantil, etapa de ensino onde se concentra a maior demanda não atendida pelo sistema público de ensino (Brasil, Parecer, 2020, p. 18-19).

¹³⁶ Plenária de votação da PEC nº 15/2015, em 21 de julho de 2020, Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OdtxzgPnMx4&list=TLGGsqaCEadIOIYwMzA2MjAyMw>

Outro “pequeno ajuste” foi a vedação da utilização dos recursos da Contribuição Social do Salário-Educação no financiamento da complementação da União aos fundos, 50% da complementação VAAT destinada à Educação Infantil e 15% para despesas de capital, e, em caso de falta de vagas na rede pública, possibilidade de destinar recursos da complementação VAAT a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

O Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015 foi aprovado em primeiro turno, com 499 votos favoráveis e 7 votos não. Em segundo turno foi aprovado com 492 favoráveis, 6 não e 1 abstenção. Seguindo o rito de construção do ordenamento jurídico, em 22 de julho, a PEC nº 15/2015 foi encaminhada ao Senado Federal para apreciação. No Senado a proposta tramitou como PEC nº 26/2020 e o relator da matéria o Senador Flávio Arns (REDE).

Em 25 de agosto, a matéria foi incluída na “ordem do dia”. Foram apresentadas 9 emendas. Contudo, 3 emendas foram retiradas pelos autores e 6 não acolhidas por não conterem o número mínimo de assinaturas. Contudo, o requerimento nº 2033/2020 da liderança do Partido Social Democrático (PSD), Senador Otto Alencar (PSD), solicitou destaque¹³⁷ para votação em separado para o § 7º, art. 212 que vedava o uso dos recursos vinculados à MDE da Contribuição Social do Salário-Educação para o pagamento de aposentadorias e pensões de servidores da área da educação.

O objetivo do destaque era suprimir o referido dispositivo (§ 7º, art. 212) da PEC nº 26/2020, com a justificativa que tal supressão se daria em “benefício do equilíbrio fiscal do Estado e dos professores aposentados e pensionistas que tanto contribuíram para a educação pública”. O destaque do Senador Otto Alencar (PSD) foi retirado pelo autor.

No Parecer nº 111/2020 apresentado no Plenário, o relator da matéria Senador Flávio Arns (REDE) relata que alguns entes federativos contabilizavam gastos previdenciários com profissionais da educação para o cumprimento da vinculação constitucional. Todavia, a prática era questionada judicialmente, assim

¹³⁷ “Destaque é o mecanismo do processo legislativo que permite fracionar a deliberação de uma matéria, por meio da retirada (destaque) de partes da proposição principal, ou de uma ou mais de suas emendas, ou de partes destas, antes da deliberação sobre a matéria” (Glossário, Senado Federal, 2021).

como foi proibida em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União.

O relator defendeu que a proposição, presente na PEC nº 26/2020, que impedia o uso de recursos destinados à MDE para o pagamento de aposentadorias e pensões para o pessoal da educação nos seguintes termos:

[...] representa o entendimento sobre o assunto que vem sendo consolidado nas decisões e orientações do STF, TCU, STN, tribunais de contas e de outros órgãos públicos, além de expressar uma demanda social importante pela garantia de que os recursos vinculados à educação sejam utilizados exclusivamente nessa área. (Brasil, Parecer, 2020, p. 19).

Um dos “pequenos ajustes” realizados na Câmara de Deputados com relação à matéria foi a permissão para a destinação de recursos da complementação VAAT às instituições FCCs em caso de falta de vagas na rede pública. Tal permissão (§ 4º do art. 212-A) foi suprimida na PEC nº 26/2020 (Senado Federal) com a justificativa de “não preencher o requisito da inovação legislativa”, visto que já constam do caput e dos incisos do art. 213 da Carta Magna.

A PEC nº 26/2020 foi aprovada, no Senado Federal, em primeiro e segundo turno, com 79 votos favoráveis, sendo promulgada, em 26 de agosto de 2020, em sessão do Congresso Nacional como Emenda Constitucional nº 108.

Após a promulgação da Emenda Constitucional o desafio posto foi/é o processo de regulamentação da matéria por meio de normas infraconstitucionais diversas: leis complementares, ordinárias, decretos, instruções normativas e portarias. As disputas e tensões acerca da consolidação da política de fundos (Fundeb 2) que se assistiu durante o processo de elaboração, tramitação e aprovação no Congresso Nacional, permanecem presentes no processo de regulamentação da emenda. Conforme dados do movimento TPE (2020), após a promulgação da EC nº 108, havia 25 elementos que necessitavam de regulamentação infraconstitucional.

No processo de normatização do Fundeb 2, dois projetos de lei ordinária¹³⁸, concomitantes, tramitaram em ambas as casas do Congresso Nacional. O PL nº 4.372/2020¹³⁹, foi apresentado em 28 de agosto, na Câmara de Deputados, e o PL nº 4.519/2020 no Senado Federal, em 09 de setembro. Aprofundaremos a discussão acerca da regulamentação considerando o PL nº 4.372/2020 (Câmara dos Deputados), tendo em vista as tensões e disputas.

Com status de regime de tramitação urgente, visto o término do Fundeb 1, em 31 de dezembro de 2020, as discussões acerca dos pontos a serem regulamentados (PL nº 4.372/2020) ocorreram, especialmente, num ciclo de debates¹⁴⁰ realizados pela Câmara de Deputados, no período de 27 de outubro a 05 de novembro de 2020. O ciclo de debates foi coordenado pelo Deputado Federal Felipe Rigoni (PSB). Em 16 de novembro de 2020, a primeira minuta do relatório do PL nº 4.372 foi apresentada.

Em posicionamento público à minuta do Relatório para regulamentação do Fundeb 2, de 17 de novembro, a CNDE (2020), argumentou que o texto original já apresentava limitações, como: ausência do CAQ como referência para o Fundeb, a não especificação dos insumos indispensáveis para a qualidade na educação, não correção dos fatores de ponderação, o não detalhamento das formas de distribuição da complementação da União com ênfase no seu caráter equitativo e não restrito a resultados obtidos em avaliações externas de larga escala, travas e prazos de transição em relação ao cômputo de matrículas e a repasses de recursos públicos para instituições FCCs, o não aperfeiçoamento dos processos de gestão democrática e controle social, a ausência de dispositivos acerca da

¹³⁸ Norma Jurídica que trata de qualquer matéria pertinente à competência legiferante do ente federativo que a edita, desde que não reservada a outra espécie. É apreciada por processo ordinário e depende, para ser aprovada, de maioria simples de votos. O quórum (presença mínima) para votar um projeto de lei ordinária é de maioria absoluta, ou seja, 257 deputados. Para aprovar o projeto, é necessária a maioria simples dos votos, em turno único (Glossário de Termos Legislativos).

¹³⁹ Autoria: Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM), Tábata Amaral (PDT), Danilo Cabral (PSB), Idilvan Alencar (PDT), Raul Henry (MDB), Bacelar (PODE), Mariana Carvalho (PSDB), Professor Israel Batista (PV), Rose Modesto (PSDB) e Paula Belmonte (CIDADANIA).

¹⁴⁰ Participaram das discussões: Todos Pela Educação, Fundação Getúlio Vargas, Harvard University, Fineesp, Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, Uncme, Banco Mundial, Fineduca, CNTE, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Undime, Parlamentares, MEC, TCU, Comissão Permanente de Educação, FNDE, Instituto Inep, STN, Consultoria de Orçamento/Câmara dos Deputados e Comsefaz.

valorização real do PSPN e a não definição dos critérios para efetivar a aplicação dos 50% da complementação-VAAT para a Educação Infantil

Contudo, de acordo com a CNDE, o relatório do deputado Felipe Rigoni (16/11/2020) não trouxe avanços e sim retrocessos em vários aspectos, como:

Retirada do prazo para contemplar instituições conveniadas na pré-escola; inclusão de instituições privadas de educação técnica de nível médio; incorporação de parâmetros de meritocracia à complementação VAAR, tanto no que diz respeito à escolha de diretores escolares quanto em relação à participação no Saeb, [...] mantendo a perspectiva reducionista e já superada pela EC nº 108/2020 de foco em resultados de aprendizagem; foco excessivo na complementação 2,5%, com o viés acima pontuado, e secundarização de outros aspectos que poderiam ter sido objeto de aperfeiçoamento, como a complementação VAAT e os CACS; utilização de outro conceito para Custo Aluno-Qualidade, substituindo-o por “custo médio”; retrocesso em gestão democrática, centralizando a tomada de decisão de todas as metodologias de cálculo dos parâmetros de qualidade, indicadores de atendimento e socioeconômicos e de avaliação, dentre outros parâmetros, em órgãos máximos de gestão; não corrige os fatores de ponderação, permanecendo os mesmos do atual modelo (CNDE, 2020, p. 2-3).

Para a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE) (2020), a minuta de relatório para regulamentação do Fundeb 2 “não avança em pontos cruciais e apresenta retrocessos que podem abrir caminho para outros processos de privatização da educação pública”, assim como vai “ao encontro de agendas do governo”.

Em 08 de dezembro de 2020, o deputado Felipe Rigoni (PSB), foi designado relator da matéria e proferiu em plenário o Parecer nº 01 e o voto. Segundo o relator, a regulamentação do Fundeb teria como princípio a “regulamentação em camadas”, ou seja, ocorreria em partes.

O relator apontou os efeitos imediatos da emenda, destacou que o PL nº 4.372/2020 partiu dos elementos já consolidados pela política de fundos (Fundef, Fundeb 1) e enumerou os desafios da regulamentação quanto: ao monitoramento e controle, o fortalecimento e a articulação entre os sistemas de informações (SIOPE, STN, TCU, TCE, TCMS), a continuidade da admissibilidade do cômputo das matrículas das instituições FCCs, porém, com a “inovação” de admitir as matrículas da Educação Profissional e Tecnológica correspondente ao Ensino Médio quando oferecidas em parceria ou convênios com os serviços nacionais de

aprendizagem (Sistema S)¹⁴¹ ou com instituições públicas de ensino, autarquias e fundações públicas da administração, as matrículas relativas ao itinerário de formação técnica e profissional e a possibilidade de dupla matrícula com a justificativa do custo elevado de financiamento da modalidade.

Em seguida ao voto do relator, 44 emendas¹⁴² de plenário (aditivas, supressivas e modificativas) foram protocoladas.

Em síntese, as emendas materializam as tensões e disputas em relação: expansão e restrição do cômputo de matrículas, para efeito de distribuição dos recursos do Fundeb às instituições FCCs; definição a respeito de quem faria parte da categoria profissionais da educação básica além dos definidos nos termos da LDB (art.61) com a inclusão dos profissionais terceirizados e os das instituições FCCs; piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público e demais profissionais da educação básica; CAQ; alteração dos art. 70 e 71 da LDB (Despesas consideradas e não consideradas de MDE); sugestões para as diferenças e ponderações, alteração da nomenclatura da complementação de Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) para Valor Aluno Ano Equidade (VAAE).

Em relação a adoção da nova nomenclatura proposta pelo Deputado Bacelar (Podemos), do “Valor Aluno Ano Equidade (VAAE)” no lugar de “Valor Aluno Ano Resultado (VAAR)” foi apresentada a seguinte justificativa:

[...] a letra “R” ao final da expressão sugere que o indicador teria como fundamentos aspectos de “resultado”, que remontam a aferições simples e meramente quantitativas que não se coadunam com os objetivos sociais e de redução de desigualdades do Fundeb e da educação básica brasileira. Nesse sentido, propomos a substituição para a sigla “VAAE”, cuja vogal “E” faz referência ao vocábulo “equidade”, princípios e valores que almejam a melhoria da qualidade de ensino e a redução das desigualdades sociais do Brasil por meio da educação. [...] sublinhando o critério de equidade, para ressaltar o objetivo equitativo do Fundo e explicitando que a qualidade na educação não se restringe a resultados obtidos em

¹⁴¹ “Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest)” (Glossário de Termos Legislativos)

¹⁴²

Disponível

em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_emendas?idProposicao=2261121&subst=0](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_emendas?idProposicao=2261121&subst=0)

avaliações de larga escala (Brasil, EMP nº27, 2020, p .1).

Do conjunto das 44 emendas apresentadas, 5 emendas foram aprovadas no âmbito da Comissão de Educação e as demais rejeitadas, sendo apresentado pelo relator uma Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 4.372 aprovada¹⁴³ em plenária. Contudo, das emendas rejeitadas 8 foram para votação em plenária, sendo aprovadas 5 e incorporadas ao PL.

No quadro a seguir apresentamos as emendas aprovadas pela Comissão de Educação e as emendas aprovadas em plenário.

Quadro 10- Emendas aprovadas pela Comissão de Educação e em Plenária ao PL nº4.372

Parlamentar/ Emenda	Emendas aprovadas pela Comissão de Educação
EMP nº 02 Emanuel Pinheiro Neto (PDT)	Art.21 § Sem prejuízo do disposto na Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, serão disponibilizados pelos poderes executivos de todas esferas federativas, nos seus sites de internet, dados acerca do recebimento e aplicações dos recursos do Fundeb;
EMP nº 03 Emanuel Pinheiro Neto (PDT)	Art. 21, Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão transferidos automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim, e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas;
EMP nº 08 Eduardo Barbosa (PSDB)	Art. 7º, Ainda serão computadas as seguintes matrículas: I) decorrentes do resultado da avaliação biopsicossocial, a partir da qual a instituição responsável pela matrícula discutirá com a respectiva família a modalidade educacional mais adequada para o perfil do aluno, caso em que pode ser necessária a educação especial substitutiva; ou II) de aluno que esteja em escola especializada ou em escola comum, em programas de educação ao longo da vida. A avaliação biopsicossocial do aluno prevista no inciso I do art. 6º, de caráter educacional, será de responsabilidade do gestor público municipal de educação em articulação com as áreas de saúde e de assistência social e poderá ser realizada por equipe própria do setor público ou por meio de parceria com organizações da sociedade civil especializadas no atendimento de pessoas com deficiência, sob coordenação da gestão municipal de educação.
EMP nº 19 Perpétua Almeida (PCdo B)	Art. 7º. A distribuição de recursos que compõem os Fundos, nos termos do art. 3º, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal e da complementação da União, conforme art. 5º, dar-se-á, em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, observando-se as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade, tendo como referência o CAQ.
EMP nº 37 Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM)	Art. 20. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizarão a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
Parlamentar/ Emenda	Emendas aprovadas em plenária
EMP nº 06 Tiago Mitraud (NOVO)	Art. 26, II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e todos os demais profissionais em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica nas áreas pedagógica, técnica, administrativa, bem como aqueles integrantes de equipes multiprofissionais, incluídos os terceirizados e os das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins

¹⁴³ Redação final do Projeto de Lei nº 4.372/B aprovado na Câmara de Deputados. Disponível em: [https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1960370&filename=Tramitacao-PL%204372/2020](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1960370&filename=Tramitacao-PL%204372/2020)

	lucrativos conveniadas com o Poder Público.
EMP nº 07 Eduardo Barbosa (PSDB)	Art. 7º§ 3º I - f) no contraturno, como complementação da jornada escolar de estudantes matriculados na rede pública, para oferta de educação básica em tempo integral. Art. 42 § 1º I - s) contraturno prestado por entidades conveniadas como complementação da jornada escolar para educação em tempo integral: 0,30
EMP nº 10 Soraya Santos (PL)	Art. 7º § 3º I - em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas: f) no ensino fundamental e no ensino médio regulares, limitadas a 10% do total de vagas ofertadas pelo ente federado em cada uma dessas etapas de ensino.
EMP nº 20 Perpétua Almeida (PCdo B)	“Art. O Poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de dezembro de 2021, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Parágrafo único. Até que a legislação disposta no caput entre em vigor, considerar-se-á vigente o disposto na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.
EMP nº 40 Luisa Canziani (PDT)	Art. 7º§ 1º I - em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas: e) na educação profissional técnica de nível médio articulada, e no itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio; II - em relação a instituições públicas de ensino, autarquias e fundações públicas da administração indireta e aos serviços nacionais de aprendizagem, conveniados ou em parceria com o Poder Público, o cômputo das matrículas referentes à educação profissional técnica de nível médio articulada, e das matrículas relativas ao itinerário de formação técnica e profissional;

Fonte: Emendas, 2020. Elaboração da autora, 2023.

Após as discussões e aprovação na Câmara de Deputados, o PL é encaminhado ao Senado Federal, incluído na “ordem do dia”, em 15 de dezembro. No Senado o PL nº 4.519/20 é apensado ao PL nº 4.372/2020 que tramitaram, conjuntamente, e o relator da matéria foi o Senador Izalci Lucas Ferreira (PSDB).

No Senado foram apresentadas 84 emendas a matéria¹⁴⁴, sendo que grande parte das propostas buscavam “limitar”, “suprimir”, “retirar”, “excluir” do cômputo das matrículas (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Profissional) dos fundos as instituições FCCs e o Sistema S, assim como também restringir ao percentual de 70% dos fundos à remuneração dos profissionais da educação básica, expressamente, mencionados no art. 61 da LDB. Ou seja, as proposições buscavam conter a transferência de recursos públicos e a expansão da oferta da Educação Básica por tais instituições promovida pela Câmara de Deputados. A modalidade de Educação Especial também foi pauta de tensão no processo de regulamentação no Senado.

No parecer proferido pelo relator da matéria, o parlamentar exaltou a relevância das políticas de fundos (Fundef e Fundeb 1), as “inovações” do Fundeb 2, e expõe a satisfação do parlamento em trabalhar em prol da educação do País, e das contribuições (reforma do Ensino Médio e o Fundeb 2) para o avanço e a modernização da educação, as quais viabilizarão o crescimento na produtividade e na qualidade de vida dos brasileiros.

¹⁴⁴ O PL nº 4.372/2020 e PL nº 4.519/2020 receberam 81 e 3 emendas, respectivamente.

No parecer da matéria o relator foi pela aprovação da EMP nº 29/2020 de autoria do Senador Rogério Carvalho, liderança do PT no Senado, e da EMP nº 83/2020 de autoria do Senador Alessandro Vieira (Cidadania), ambas as proposições buscavam, segundo justificativas “recuperar” o texto apresentado na plenária da Câmara de Deputados.

De acordo com a justificativa da EM nº 29 ao PL nº 4.372/2020:

Após a aprovação do texto principal [PL nº4372], diversos destaques **foram apresentados e aprovados, descaracterizando significativamente o novo Fundeb, promulgado através da Emenda Constitucional 108/2020 [...].** Alguns dos referidos destaques, além de anularem muitas das conquistas inscritas no texto permanente da Constituição Federal através da Emenda Constitucional 108/2020, inscrevem no PL nº4372/2020 dispositivos flagrantemente inconstitucionais. [...] **A presente emenda substitutiva global, portanto, resgata o texto do substitutivo [...], que havia sido objeto de acordo com a bancada da oposição e com entidades históricas da educação [...] elimina dispositivos flagrantemente inconstitucionais, que buscam drenar recursos públicos do Fundeb para o setor privado, inclusive em etapas da educação básica nas quais não há déficit de acesso nas redes públicas, como o ensino fundamental e o ensino médio; ou em modalidades em que os recursos públicos devem ser destinados prioritariamente à oferta pública, como a formação técnica e profissional** (Brasil, EMP nº 29, 2020, p. 35-36, grifos nossos).

O substitutivo foi aprovado, nos termos do parecer do relator, sem apresentação de emendas, sem votação e retornou à Câmara de Deputados, sendo sancionada como Lei Ordinária nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Ao considerar o término das tensões e disputas em torno do processo legislativo que culminou na EC nº 108/2020 e na Lei nº 14.113/2020, primeira “camada” de regulamentação, no quadro a seguir apresentamos alguns elementos centrais estabelecidos na emenda do Fundeb 2.

Quadro 11- Emenda Constitucional nº 108/2020 e Lei Ordinária nº 14.113/2020.

Elementos	Fundeb 2
Iniciativa da matéria	Poder Legislativo;
ICMS	Distribuição de, no mínimo, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerada o nível socioeconômico dos educandos
	Art. 212- A, CF/88
Âmbito do fundo	Em cada Estado e no Distrito Federal (27 fundos);
Natureza	Contábil e automática;
Vigência	A partir de 1º de janeiro de 2021, 1º avaliação em 2026, com periodicidade de 10 anos;
Abrangência	Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Modalidades e matrículas de instituições FCCs (Educação Infantil, Educação Especial, Educação do Campo, Educação Profissional Técnica de nível médio e

	itinerário de formação técnica e profissional);
Percentual e fontes de receitas	20% de receitas do: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI- Ex); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos;
Critérios para distribuição das receitas	Número de alunos da Educação Básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária de cada ente;
Padrão mínimo de qualidade	Referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ);
Complementação da União	<p>Modelo híbrido de distribuição: composto por 3 modalidades de complementação. Implementação gradativa:</p> <p>I- 12% , no primeiro ano (2021); II - 15%), no segundo ano (2022); III - 17% , no terceiro ano (2023); V - 19% , no quarto ano (2024); V - 21% , no quinto ano (2025); VI - 23% , no sexto ano (2026).</p> <p>Complementação Valor Anual Mínimo por Aluno- VAAF Corresponde 10% das receitas do Fundo direcionada aos Estados e ao Distrito Federal que não alcançarem o mínimo definido nacionalmente (valor de referência: Valor Anual Mínimo por Aluno/ VAAF-MIN)</p> <p>Complementação Valor Anual Total por Aluno (VAAT)¹⁴⁵ (Implementação gradativa) Corresponde a 10,5% das receitas do Fundo direcionada a cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, que não alcançarem o mínimo definido nacionalmente (valor de referência: Valor Anual Total por Aluno/VAAT- MIN), sendo que 50% dos recursos deve ser aplicado na Educação Infantil e 15% em despesas de capital.</p> <p>I- 2%, no primeiro ano (2021); II - 5 % , no segundo ano (2022); III - 6,25%, no terceiro ano (2023); IV- 7,5%, no quarto ano (2024); V - 9% , no quinto ano (2025); VI - 10,5% , no sexto ano (2026).</p> <p>Complementação-Valor Aluno Ano (VAAR) (Implementação gradativa) Corresponde a 2,5% das receitas do Fundo que será distribuída de acordo com o cumprimento de condicionalidades e da evolução de melhoria de gestão, evolução de indicadores e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sinaeb.</p> <p>As condicionalidades:</p> <p>I- Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;</p> <p>II- participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do Sinaeb;</p> <p>III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas</p>

¹⁴⁵ Receitas consideradas para o cálculo do valor anual total por aluno: MDE 25%, MDE 5%, cotas estaduais e municipais da Contribuição do Salário Educação, Parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação, receitas do Fundeb, complementação VAAF, transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo FNDE (Portaria Conjunta nº 15, de 11 de Junho de 2021): PNAE, PNATE, PDDE-Básico e PNLD. Contudo, para receber a complementação-VAAT, os entes devem disponibilizar as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais, até o dia 30 de abril do exercício posterior.

	nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades; IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos [distribuição de, no mínimo, 10% da quota parte do ICMS com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. I - 0,75%, no terceiro ano (2023); II - 1,5%, no quarto ano (2024); III - 2%, no quinto ano (2025); IV - 2,5%, no sexto ano (2026);
Contribuição Social do Salário- Educação	Vedada a utilização dos recursos para financiar a complementação;
Finalidade para execução das receitas	Proporção não inferior a 70% de cada fundo será destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, sendo vedado uso dos recursos para pagamento de aposentadorias e de pensões, e 30% em despesas de MDE;
Controle Social	Controle internos: órgãos federais, estaduais e municipais; Controle externo: Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Ministério Público; Controle social: Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS/Fundeb);

Fonte: EC nº 108/2020/ e Lei nº 14.113/2020. Elaboração da autora, 2023.

Ao longo do processo de construção do Fundeb a visão apresentada foi/é de um mecanismo que solucionará os “males” do financiamento da Educação Básica.

Contudo, segundo Souza (2020), é necessário ter cautela com o “salvacionismo” e os “termos progressistas” propagados com o Fundeb 2. Para o autor (2020), a EC nº 108/2020 tem em si avanços e recuos quanto a ser um mecanismo que realmente busque universalizar a Educação Básica e garantir um padrão de qualidade. Sob o ponto de vista do autor, é imprescindível desnudar a essência da EC nº 108/2020 para compreender os reais interesses dessa política.

Em uma análise crítica da EC nº 108/2020, Souza (2020), busca desvelar alguns elementos. Para o pesquisador, proibir o uso dos recursos de MDE e da Contribuição Social do Salário-educação para o pagamento de aposentadorias e pensões é um avanço inegável. No entanto, a alteração na distribuição da cota municipal do ICMS [regra que se aplica somente às redes municipais], que estabelece, no mínimo 10%, distribuídos a partir de indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, elementos meritocráticos, pode acentuar a desigualdade em vez de reduzi-la. Assim como:

[...] estimula a busca por soluções para o alcance do aumento do índice de aprendizagem por parte dos governantes municipais, o que poderá gerar a busca pelo setor privado com seus “mirabolantes” serviços (projetos, consultorias, palestras...) para aumentar esses índices, o que resultará em recursos públicos aplicados no setor privado – ou simplesmente os governos podem recorrer às fraudes nas estatísticas, o que não tem sido incomum no cenário educacional brasileiro (Souza, 2020, p. 5).

Para Davies (2022), a transferência de recursos condicionada por meio de indicadores de desempenho e do aumento da equidade para as redes municipais é uma das dimensões neoliberal da emenda. O pesquisador aponta dois problemas acerca desse aspecto da matéria, sendo o primeiro a definição de indicadores de desempenho, e o segundo a fragilidade do “dito pacto federativo”, visto que os governos estaduais não são obrigados a cumprir metas de desempenho para receberem a quota- parte do ICMS, e conclui, “em suma, para receber uma parte do ICMS, às prefeituras e seus profissionais da educação serão responsabilizados pelo desempenho educacional, porém não os governos estaduais”(Davies, 2022, p. 9).

Souza (2020), aponta que:

A capitalização da educação básica pública encontrou terreno fértil no novo mecanismo permanente de financiamento. Entre os elementos mais questionáveis, estão: à lógica mercantil na repartição do ICMS (quota-municipal) e da complementação do Fundeb (2,5%); a centralidade na elevação dos índices de aprendizagem- que pode gerar disputa injusta entre as redes com maior disponibilidade de recursos e as com menor; a consolidação da meritocracia e de possíveis fraudes nos indicadores; a inviabilização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) diante da nada generosa complementação do ente que mais arrecada tributos no país (Souza, 2020, p. 1).

Quanto ao “esforço” da União, no regime de colaboração, aos fundos, por meio das 3 modalidades de complementação (VAAF, VAAT e VAAR), Davies (2022), aponta a segunda modalidade, a VAAT, como um avanço quando comparado ao Fundeb 1, visto que se baseia na receita total vinculada à educação dos governos estaduais e municipais, e com a particularidade de direcionar recursos para a Educação Infantil. “O aspecto mais positivo desta segunda complementação é diminuir a desigualdade entre as redes públicas. Entretanto, não contempla a educação de jovens e adultos e outros segmentos tão necessitados quanto a educação infantil” (Davies, 2022, p. 9).

Dada a complexidade do processo de implementação do Fundeb 2 a primeira atualização da Lei nº 14.113/2020, “segunda camada” de regulamentação do fundo, foi apresentada pela Deputada Profª Dorinha (DEM), em 04 de dezembro de 2021, por meio do PL nº 3.412/2021.

De acordo com a autora da proposta:

O objetivo perseguido é a maior equidade redistributiva, a partir de estudos que possam embasar tecnicamente a fixação das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas,

modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, assim como das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado (Brasil, PL nº 3.412, 2021, p. 7).

Contudo, segundo a autora da proposição, os estudos em relação às questões enumeradas anteriormente não chegaram a estágios conclusivos. Assim, o PL propõe o adiamento das discussões em relação aos fatores de ponderação para 2023, ao passo que realiza algumas atualizações pontuais em aspectos técnicos solicitados pelo FNDE e STN.

Para discutir a matéria, houve uma audiência pública, em 22 de outubro, com o MEC, CNM, Consed, FNP, Undime e UNE.

O Deputado Gastão (PROS), foi designado o relator do projeto e, em 08 de dezembro, apresentou o parecer preliminar com “pequenos ajustes” em relação à proposta inicial e após a audiência. O relator incluiu no relatório a questão da definição dos profissionais da educação, pauta da CNTE, além de propor que os recursos não subvinculados aos profissionais da educação, possam ser destinado ao pagamento de psicólogos e assistentes sociais que integrem as equipes multiprofissionais, assim como acolheu as reivindicações das entidades municipalistas de não vedar a transferência de recursos para outras contas, para viabilizar o pagamento de salários, vencimentos e benefícios aos profissionais da educação, que tenham contratado ou venham a contratar instituição financeira [a lei limitava ao BB e CEF].

O PL recebeu 6 emendas¹⁴⁶ na plenária. No âmbito da Comissão de Educação, foram aprovadas 2, rejeitadas 3 e 1 não possuía o “apoio regimental”. No quadro a seguir apresentamos as emendas aprovadas e rejeitadas pela Comissão de Educação.

Quadro 12- Emendas aprovadas e rejeitadas pela Comissão de Educação ao PL nº 4.372.

Parlamentar/ Emenda	Emendas aprovadas pela Comissão de Educação
EMP nº 05 Profª Dorinha (DEM)	Art. 26 § 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial.

¹⁴⁶ Parecer às emendas de Plenário oferecidas ao PL nº 3.418. Disponível em: [https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=2121580&filen_ame=Tramitacao-PL%203418/2021](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=2121580&filen_ame=Tramitacao-PL%203418/2021)

EMP nº 06 Luísa Canziani PTB(PR)	Art. 7º § 3º II - em relação a instituições públicas de ensino, autarquias e fundações públicas da administração indireta e demais instituições de educação profissional técnica de nível médio dos serviços sociais autônomos que integram o sistema federal de ensino, conveniados ou em parceria com a administração estadual direta, o cômputo das matrículas referentes à educação profissional técnica de nível médio articulada, e das matrículas relativas ao itinerário de formação técnica e profissional.
Parlamentar/ Emenda	Emendas rejeitadas pela Comissão de Educação
EMP nº 01 e nº 04 Rejane Dias (PT)	Art. 26 II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, inclusive psicólogos e assistentes sociais, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas instituições escolares das redes de ensino de educação básica
EMP nº 02 Eduardo Cury (PSDB)	Art. 21 § 9º A vedação à transferência de recursos das contas únicas para outras contas, prevista no caput, não se aplica aos casos em que os Governos estaduais, distrital ou municipais tenham contratado ou venham a contratar instituição financeira, inclusive diversa daquelas mencionadas no art. 20, para viabilizar o pagamento de salários, vencimentos e benefícios de qualquer natureza aos profissionais da educação em efetivo exercício.

Fonte: Emendas. Elaboração da autora, 2023.

Em votação, em turno único, a proposta foi aprovada com 421 votos favoráveis, 1 voto não e 1 abstenção, sendo em seguida encaminhada ao Senado Federal.

No Senado, o relator da matéria foi o Senador Dário Berger (MDB). No processo de tramitação na casa, a matéria recebeu 2 emendas, sendo ambas de autoria do Senador Paulo Rocha (PT), a primeira emenda tinha como objetivo suprimir do texto o cômputo das matrículas [...] demais instituições de educação profissional técnica de nível médio dos serviços sociais autônomos que integram o sistema federal de ensino”. Segundo o autor da proposta:

O relator da matéria na Câmara dos Deputados, além de ter conduzido o processo de deliberação da matéria de modo antidemocrático, resgatou polêmicas que foram debatidas e derrotadas quando da tramitação da Lei nº 14.113/2020, que regulamentou o novo Fundeb, dentre elas a tentativa de drenar recursos do novo Fundeb para o setor privado, mais especificamente para o Sistema S (Brasil, Parecer, 2021, p. 1-2).

A segunda emenda buscava modificar e assegurar que a subvinculação de 70% dos recursos do novo Fundeb fosse restrita ao pagamento dos profissionais da educação, observando-se a definição expressa no art. 61 da LDB.

Para o autor das proposições, “não é saudável que polêmicas já debatidas e superadas sejam constantemente ressuscitadas no Parlamento, em especial ao apagar das luzes de uma sessão legislativa, sem o necessário debate com a sociedade civil” (Brasil, EMP nº 1, 2021, p. 2).

No parecer¹⁴⁷ proferido pelo relator da matéria o voto foi pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.418, de 2020, e com a aprovação das emendas nº 1 e nº 2 (parcial), sendo a matéria aprovada, em 15 de dezembro de 2021, nos termos do Parecer do relator e remetida à Câmara de Deputados.

Ao retornar à Câmara de Deputados o parecer¹⁴⁸ proferido, em sessão, pelo relator da matéria na casa, em 16 de dezembro, no que se refere à supressão e modificação oriundas das emendas nº 1 e 2 do Senado Federal, segundo o relator:

[...] Congratulamo-nos com os nobres Pares do Senado Federal pelos debates realizados naquela Casa. Contudo, estamos convictos de que a melhor opção é o texto aprovado nesta Câmara dos Deputados. Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Educação, somos pela REJEIÇÃO das alterações efetuadas na matéria constantes das Emendas nºs 1 e 2 do Senado Federal (Brasil, Parecer, 2021, p. 3)

Em 27 de dezembro, o PL nº 3.418/2021 foi sancionado pela Presidência da República como Lei Ordinária nº 14.276, com único veto (Veto nº 69/2021)¹⁴⁹ ao § 9º, art. 21, que possibilita a exceção quanto à regra de movimentação de recursos do Fundeb em outras contas dos estados e municípios com a finalidade de executar a folha de pagamento de profissionais da educação. Contudo, o veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional, em 17 de março de 2022.

Em 12 de abril de 2022, foi acrescentado à Lei nº 14.113/20, lei de regulamentação do Fundeb 2, o art. 47-A, por meio da Lei nº 14.325/22 como o objetivo de regulamentar a utilização dos recursos extraordinários recebidos pelos Estados, DF e Municípios decorrente de decisões judiciais (precatórios) relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos oriundos dos fundos e da complementação da União ao Fundef, Fundeb 1 e Fundeb 2.

A elaboração, tramitação, aprovação e regulamentação de políticas públicas se constitui em um espaço de disputas, de correlação de forças e de conciliação de interesses dos mais diversos setores sociais e institucionais, visto que políticas

¹⁴⁷Parecer nº 359/2021 referente ao PL nº 3.418/2021. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9056166&ts=1650293806832&disposition=inline&gl=1*1yrq10* ga*NTg2NzEyNTluMTY3NzU0NzI5MA..* ga_CW3ZH25XMK* MTY4Njk1NjEwNi41Ny4xLjE2ODY5NjI3NjAuMC4wLjA.

¹⁴⁸ Parecer às emendas nºs 1 e 2 do Senado Federal ao Projeto de lei Nº 3.418, 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=2127173&file_name=Tramitacao-PL%203418/2021](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=2127173&file_name=Tramitacao-PL%203418/2021)

¹⁴⁹Justificativa para o veto: Mensagem nº 733, de 27 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-733.htm

públicas, são sinônimo de distribuição de riquezas, e o Fundeb 2, assim como os demais fundos e políticas sociais são expressões desse processo.

Como expressão da disputa e da correlação de forças, o Movimento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e a ONG de base empresarial Todos pela Educação (TPE) disputaram/disputam distintas concepções e projetos de educação.

A esse respeito Cara e Nascimento (2020), defendem:

Comparativamente, no resultado final da matéria (EC e Lei de regulamentação)[Fundeb 2], o TPE apresentou menor influência sobre a tramitação do Fundeb permanente, mesmo sendo financiado por grandes empresas, especialmente do sistema financeiro,[...], apoio da grande mídia empresarial e com nome ou marca recorrentemente divulgados em veículos de massa (Cara e Nascimento, 2021, p. 20-20).

Contudo, os autores apontam que embora a CNDE tenha influenciado nas disputas em relação ao sistema híbrido (complementação VAAF e VAAT), a complementação total da União de 23%, contra 15%, a não incorporação da contribuição do Salário-educação como fonte de receita para a complementação da União, constitucionalização do CAQ como referência para o padrão mínimo de qualidade e a não expansão da transferência de recursos públicos para instituições privadas do ensino fundamental e médio, “a hegemonia da CNDE não resistiu”.

Gluz (2021, p. 14), defende que se trata de uma “vitória parcial”, pois há avanços. Contudo, “Novo Fundeb está longe de ser o ideal e o necessário para a população brasileira”. Para Araújo (2021), a EC nº 108 deve ser analisada de forma crítica buscando compreender os interesses que se ocultam no Fundeb 2.

Logo, em se tratando de políticas sociais, em particular, a política educacional, “a correlação de forças é histórica e mutável segundo a organização, mobilização e as estratégias das classes ou suas frações em torno da luta por determinados interesses econômicos, políticos e [educacionais], confrontando-se em blocos ou alianças” (Faleiros, 2004, p. 61), e “o formato e o conteúdo que serão implementados dependerão da correlação de forças sociais existentes em cada sociedade em determinado contexto histórico” (Filho, 2016, p. 329).

Portanto, tratando-se do Fundeb 2 e do seu processo de regulamentação, “em camadas”, o decurso da correlação de forças e disputas das classes ou suas frações em torno do fundo será permanente.

Para finalizar apresentamos no quadro a seguir uma síntese comparativa dos principais elementos do Fundef, Fundeb 1 e Fundeb 2.

Quadro 13- Síntese comparativa Fundef, Fundeb 1 e Fundeb 2.

Elementos	Fundef- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) Art. 60	Fundeb 1- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) Art. 60,	Fundeb 2 Art. 212- A, CF/88
Iniciativa da matéria	Poder Executivo;	Poder Executivo;	Poder Legislativo;
Âmbito do fundo	Em cada Estado e Distrito Federal (27 fundos);	Em cada Estado e no Distrito Federal (27 fundos);	Em cada Estado e no Distrito Federal (27 fundos);
Natureza	Contábil e automática;	Contábil e automática;	Contábil e automática;
Vigência	10 anos, a partir de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2006;	14 anos, a partir de 1º de janeiro de 2007 até 31 de dezembro de 2020;	A partir de 1º de janeiro de 2021, 1ª avaliação em 2026, com periodicidade de 10 anos;
Abrangência	Ensino Fundamental;	Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Modalidades e matrículas das instituições FCCs (Educação Infantil, Educação Especial e Educação do Campo);	Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Modalidades e matrículas de instituições FCCs (Educação Infantil, Educação Especial, Educação do Campo, Educação Profissional Técnica de nível médio e itinerário de formação técnica e profissional);
Percentual e Fontes de receitas	15% de receitas do: FPE; FPM; ICMS; IPI- Ex, Desoneração de Exportações (Lei Kandir, LC 87/96);	20% de receitas, implementação gradativamente: FPE, FPM, ICMS, IPI- Ex, e Desoneração de Exportações (Lei Kandir, LC 87/96): 16,66%, no 1º ano; b) 18,33% , no 2º ano; c) 20%, a partir do 3º ano; ITCMD, IPVA e ITR: 6,66%, no 1º ano; b) 13,33% , no 2º ano; c) 20%, a partir do 3º ano; Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos;	20% de receita do: FPE, FPM, ICMS, IPI- Ex, ITCMD, IPVA , ITR e receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos;
Complementação da União	Sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O Ministério da Fazenda realizará o cálculo;	A complementação da União será de, no mínimo: a) R\$ 2 bilhões, no 1º ano; b) R\$ 3 bilhões, no 2º ano; c) R\$ 4,5 bilhões, no 3º ano; d) 10% do total dos recursos do fundo , a partir do 4º ano; [...] sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente;	Modelo híbrido de distribuição: composto por 3 modalidades de complementação. Implementação gradativa: I- 12% , no primeiro ano (2021); II - 15%), no segundo ano (2022); III - 17% , no terceiro ano (2023); V - 19% , no quarto ano (2024); V - 21% , no quinto ano (2025); VI - 23% , no sexto ano (2026). 10% Complementação Valor Anual Mínimo por Aluno- VAAF 10,5% Complementação Valor Anual Total por Aluno (VAAT) (Implementação gradativa) Sendo que 50% dos recursos devem ser aplicados na

			<p>Educação Infantil e 15% em despesas de capital.</p> <p>I- 2%, no primeiro ano (2021); II - 5 %, no segundo ano (2022); III - 6,25%, no terceiro ano (2023); IV- 7,5%, no quarto ano (2024); V - 9%, no quinto ano (2025); VI - 10,5% , no sexto ano (2026).</p> <p>2,5% Complementação-Valor Aluno Ano (VAAR) (Implementação gradativa)</p> <p>De acordo com o cumprimento de condicionalidades e da evolução de melhoria de gestão, evolução de indicadores e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sinaeb.</p> <p>I- 0,75%, no terceiro ano (2023); II - 1,5%, no quarto ano (2024); III - 2%, no quinto ano (2025); IV - 2,5%, no sexto ano (2026);</p>
<p>Critérios para distribuição das receitas</p>	<p>Na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino: I - 1ª a 4ª séries; II- 5ª a 8ª série; III - estabelecimentos de ensino especial; IV - escolas rurais;</p>	<p>Totalidade das matrículas do ensino fundamental e educação infantil, ensino médio e EJA: 1/3 das matrículas no 1º ano, 2/3 no 2ºano e sua totalidade a partir do 3º ano e fatores de ponderação;</p>	<p>O número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino;</p>
<p>Finalidade para execução das receitas</p>	<p>Pelo menos 60% de cada fundo será destinado a remuneração dos profissionais do magistério no ensino fundamental e demais ações de MDE;</p>	<p>Proporção não inferior a 60% de cada fundo será destinado ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica e demais ações de MDE;</p>	<p>Proporção não inferior a 70% de cada fundo será destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica, sendo vedado uso dos recursos para pagamento de aposentadorias e de pensões, e despesas de MDE;</p>
<p>Contribuição Social do Salário-Educação</p>	<p>A quota federal financiará a complementação da União ao fundo, até o limite de 20%;</p>	<p>Vedada a utilização dos recursos para financiar a complementação da União aos fundo;</p>	<p>Vedada a utilização dos recursos para financiar a complementação;</p>
<p>Controle Social</p>	<p>Conselhos no âmbito de cada esfera;</p>	<p>Controle internos: órgãos federais, estaduais e municipais;</p> <p>Controle externo: Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Ministério Público;</p> <p>Controle social: Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS/Fundeb);</p>	<p>Controle internos: órgãos federais, estaduais e municipais;</p> <p>Controle externo: Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Ministério Público;</p> <p>Controle social: Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS/Fundeb)</p>

Fonte: ECs nº 14/96, nº 53/06 e nº 108/20. Leis nº 9.424/96, nº 11.494/07 e nº 14.113/20. Elaboração da autora, 2023.

Na subseção a seguir buscamos sistematizar, brevemente, a fonte adicional de financiamento da educação básica a Contribuição Social do Salário Educação.

2.2.6 A contribuição social do salário educação

Além da vinculação de receitas de impostos, a Constituição Federal estabelece em seu artigo 212, § 5º e § 6º, a Contribuição Social do Salário Educação, recolhida pelas empresas como fonte adicional de receitas à educação básica.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 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 (Brasil, EC nº 53, art, 1º, 2006).

E de acordo com Farenzena (2017, p. 139), a Contribuição Social do Salário Educação é a segunda fonte mais significativa de financiamento público da Educação Básica no Brasil. A partir do princípio de distribuição das suas cotas entre entes federativos, o Salário Educação é considerado uma das políticas de cooperação federativa no financiamento da educação e uma das políticas mais duradouras (Farenzena, 2017, p. 140).

A Contribuição Social do Salário- Educação, Instituída pela Lei nº 4.440/1964¹⁵⁰, sofreu modificações ao longo do período, conforme aponta Farenzena (2017):

[...]o salário-educação passou por reformulações no que diz respeito aos critérios de cálculo da contribuição, à distribuição entre as esferas de governo¹⁵¹, ao segmento da educação em que deveria ser

¹⁵⁰ No primeiro momento a Lei nº 4.440/1964 estabelecia que “o salário-educação devido pelas empresas vinculadas à Previdência Social, representado pela importância correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar.”

¹⁵¹ Inicialmente, a base de cálculo do valor a ser recolhido foi de 2% do salário mínimo mensal, por empregado. Contudo, em 1965, a Lei nº 4.869, altera o índice e a base de incidência do recolhimento da contribuição, sendo unificado para 1,4% sobre o total de remuneração paga ou creditada aos empregados das empresas. Em 1975, o Decreto-Lei nº 1.422, alterou significativamente o salário-educação no que tange à alíquota e a distribuição dos recursos financeiros, modificações ainda vigentes. A alíquota passou a ser de 2,5% sobre o total de remuneração paga ou creditada aos empregados das empresas. Quanto aos mecanismos de repartição de 1964 a 1974: do montante arrecadado era deduzida a

aplicado e às possibilidades de isenções e de seu uso no financiamento da rede privada de ensino” (Farenzena, 2017, p. 140).

As reformulações foram impulsionadas por fatores, por exemplo, como a definição de competências dos governos federal, estaduais e municipais, na área da educação. Contudo, é relevante destacar que somente, em 2003¹⁵², estabeleceu-se uma cota da contribuição para a esfera municipal (Farenzena, 2017, p. 146.).

Autores como Farenzena (2017) e Davies (2008), apontam em seus estudos que um dos debates em relação ao Contribuição Social do Salário-Educação é a redistribuição das cotas estaduais e municipais de acordo com o número de matrículas de cada rede, independente da arrecadação de cada Estado, uma vez que na repartição atual os estados mais ricos como, por exemplo, os estados das regiões Sudeste e Sul devido a sua maior atividade econômica formal concentram os recursos financeiros da contribuição social em detrimento das regiões Norte e Centro-Oeste.

Atualmente, a contribuição é calculada com base na alíquota de 2,5%, incidente sobre o total da remuneração paga ou creditada, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. Do montante de recursos financeiros arrecadados, 10% da arrecadação líquida fica com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o aporte de projetos, programas e ações da educação básica e, 90% da arrecadação líquida é repartida, com base em

parcela de 0,5% para cobertura de despesas de arrecadação. O restante era repartido na proporção de 50% para o governo federal (cota Federal) e 50% para o governo estadual (cota Estadual). De 1975 a 2003: do montante arrecadado após dedução do valor equivalente a 1%, a título de taxa de administração ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o restante era repartido: 1/3 para o governo federal (cota Federal), para financiar políticas em âmbito nacional e 2/3 para o governo estadual e Distrito Federal (cota Estadual). Para aprofundar a temática referente à Contribuição Social do Salário-Educação sugerimos: Lutz (2021); Farenzena (2017); Davies (2017); Cavalcanti (2016);

¹⁵² Com a da Lei nº 9.766/1998, parte da cota Estadual da Contribuição Social do Salário-Educação passou a ser devida entre o Estado e aos respectivos municípios, com base no número de alunos por estes atendidos e, de acordo com regulamentação estadual. Todavia, esse meio de assegurar recursos do Salário-Educação aos municípios não alcançou o resultado, visto que a edição de lei estadual com esse objetivo não ocorreu na maioria dos estados brasileiros. Segundo Farenzena (2017, p.148), “o peso político dos governadores, em diferentes conjunturas políticas, também deve ser lembrado, quando se quer entender porque, durante quase quarenta anos, os municípios não tiveram recursos regulares dessa fonte.”

cotas, sendo: 1/3 para o governo federal (cota Federal)¹⁵³, para financiar políticas em âmbito nacional e 2/3 para o governo estadual, do Distrito Federal e municipal (cota Estadual e Municipal).

Em 15 de junho de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF), colocou fim a esse debate ao realizar o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 188¹⁵⁴ ajuizada por nove estados do Nordeste (Pernambuco, Sergipe, Piauí, Ceará, Alagoas, Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte e Paraíba). A partir de 1º de janeiro de 2024, por determinação do STF, as cotas estaduais e municipais devidas, a título da Contribuição Social do Salário-Educação, serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

No capítulo seguinte, buscamos analisar e compreender a partir do plano formal, ou seja, das legislações vigentes, a execução da política de financiamento da educação básica pública na Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021, objeto de investigação desta dissertação.

3 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL (PR)

Segundo Salvador (2010), a investigação do orçamento é um elemento relevante para apreender a política social e, no caso específico deste trabalho, a política de financiamento da educação básica da Rede Pública Municipal de Educação (RPME) de Cascavel (PR).

Como visto no capítulo um, orçamento público não é uma mera peça legal, técnica e de planejamento. Ela vai muito além, revelando a correlação de forças sociais, os interesses que circundam a apropriação dos recursos públicos, assim como quem são os sujeitos que vão assumir o peso ou as “quotas de sacrifícios” no momento de aportar recursos para financiar as despesas orçamentárias.

No orçamento, nem sempre de forma aparente, há uma disputa permanente entre os que se apropriam e os que se beneficiam dos recursos. Há classes sociais

¹⁵³ A cota federal é gerida pelo FNDE que financia, por exemplo, programas como: Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

¹⁵⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3698566>

e grupos que contribuem mais e se beneficiam menos e outros que contribuem menos e se beneficiam mais, como visto no primeiro capítulo deste trabalho.

Para Salvador (2010):

O orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, **o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses** (Salvador, 2010, p. 30, grifo nosso).

Segundo Ferreira (2021):

A composição dos orçamentos públicos e a distribuição dos valores arrecadados que integram os fundos públicos, através da cobrança de impostos e contribuições nas três esferas de governo, revestem-se de um longo e árduo processo de disputa de interesses em nossa sociedade (Ferreira, 2021, p. 233).

E nesse "árduo processo de disputa e de interesses" pela distribuição dos recursos que constituem o orçamento público¹⁵⁵ está a política de financiamento da educação básica pública e, em particular, a política de financiamento da RPME de Cascavel (PR) no período de 2013 a 2021.

Os recursos que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão destinar ao financiamento da educação são previstos no art. 212 da Constituição Federal que determina o seguinte:

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. (Brasil, 1988, art. 212).

Os recursos destinados ao financiamento da RPME do município de Cascavel (PR) provêm da arrecadação de recursos pelo próprio município e das Transferências Constitucionais e Legais da União e do estado do Paraná. Posto isto, a questão que orientou a investigação deste estudo foi: Qual foi o ente federado

¹⁵⁵ No Brasil, o orçamento público reveste-se de vasto ordenamento jurídico, por exemplo, Constituição Federal de 1988, Seção II: Dos orçamentos: Art.165 a Art. 169; Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Para aprofundar os conceitos técnicos básicos em relação ao ordenamento jurídico do orçamento público sugerimos: Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

(União, estado do Paraná ou município) que mais contribuiu para o financiamento da Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021?

A análise que buscamos desenvolver partiu da hipótese, que o município de Cascavel (PR), dentre os demais entes federados, foi o ente que contribuiu, por meio de seus próprios recursos, com os maiores esforços orçamentários para o financiamento da educação básica da Rede Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

Entendemos que “quantidade e qualidade são intrínsecas a todos os objetos e fenômenos e também inter-relacionadas” (Salvador, 2010, p. 48). Com a finalidade de cumprir com o objetivo de: Coletar, categorizar e analisar o número de estabelecimentos de ensino, de matrículas, de servidores docentes e não docentes, o fluxo de receitas e despesas orçamentárias, bem como o fluxo de receitas e despesas orçamentárias do município de Cascavel (PR) e os recursos destinados a subsidiar a política de financiamento da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino, no período de 2013 a 2021.

A partir do método de procedimento estatístico que “possibilita uma descrição quantitativa da sociedade, considerada como um todo organizado” (Prodanov e Freitas, 2013, p. 38), bem como por meio dos procedimentos técnicos de pesquisa documental nos propomos a abstrair as relações recíprocas, às mudanças e as contradições do fenômeno (Marconi e Lakatos, 2003, p. 106) na busca de desvelar e compreender como tem se efetivado a política de financiamento da RPME de Cascavel (PR), de 2013 a 2021.

Realizamos inicialmente uma pesquisa documental e como fonte primária de dados e ponto de partida da investigação, utilizamos os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social¹⁵⁶ ([Apêndice M](#)), os Balanço Orçamentário, Demonstrativos da Execução das Despesas por Função/Subfunção ([Apêndice N](#)), os Demonstrativos das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ([Apêndice O](#)) do período de 2013

¹⁵⁶ Demonstrativos disponíveis no Portal da Transparência do Município de Cascavel (PR): Relatórios Legais, Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO): Balanço Orçamentário, Demonstrativos da Execução das Despesas por Função/Subfunção e os Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), com exceção dos Demonstrativos referente ao ano de 2013, que foi disponibilizado pela Secretaria Municipal de Finanças.

a 2021, o banco de dados do Censo Escolar¹⁵⁷, os relatórios das instituições conveniadas com a Administração Pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os Protocolos: nº 61.150/2021, Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (Seplag), nº 47.616/-2021 e nº 46.308/2022, Secretária Municipal de Educação (Semed).

O capítulo está organizado em 4 seções. Na primeira seção buscamos caracterizar o município de Cascavel (PR). Na segunda seção, dividida em três subseções, apresentamos a RPME a partir de elementos como: número de estabelecimentos de ensino, de matrículas e de servidores da RPME de Cascavel (PR). Na terceira seção, dividida em duas subseções, propomos detalhar o fluxo de recursos orçamentários do município de Cascavel (PR) por meio da análise das receitas e despesas orçamentárias, do período de 2013 a 2021. Na quarta seção, dividida em sete subseções analisamos o fluxo de recursos (receitas e despesas) da educação básica da RPME de Cascavel (PR): 2013 a 2021, sendo elas: a primeira vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: as receitas de impostos destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021; a segunda subseção, as receitas dos fundos de natureza contábil: Fundeb 1 e Fundeb 2 destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021; a

¹⁵⁷ O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. É coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. A pesquisa estatística abrange as diferentes etapas e modalidades da educação básica e profissional: Ensino regular (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio); Educação Especial – escolas e classes especiais; Educação de Jovens e Adultos (EJA); Educação Profissional (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional). A coleta de dados das escolas têm caráter declaratório e é dividida em duas etapas. A primeira etapa consiste no preenchimento da matrícula inicial, quando ocorre a coleta de informações sobre os estabelecimentos de ensino, gestores, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula de todos os estabelecimentos públicos e privados de educação básica e educação profissional, com base na realidade das escolas na data de referência do Censo Escolar, última quarta-feira do mês de maio. A segunda etapa ocorre com o preenchimento de informações sobre a situação do aluno, e considera os dados sobre o movimento e rendimento escolar dos alunos, ao final do ano letivo dos alunos que foram declarados na matrícula inicial.

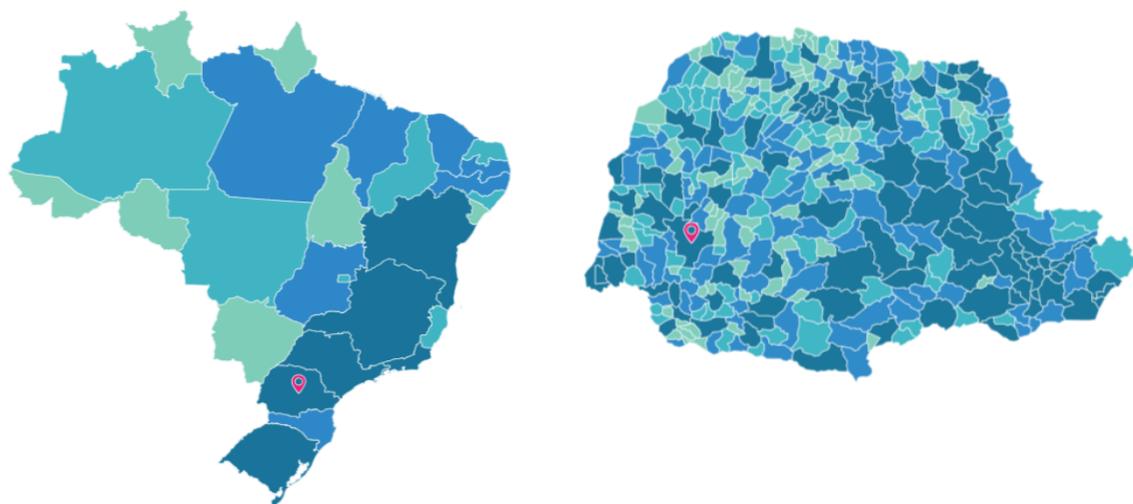
terceira subseção, a segunda vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: as receitas da Contribuição Social do Salário-Educação da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021; a quarta subseção; as receitas adicionais destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da Rede Pública Municipal de Ensino: 2013 a 2021; a quinta subseção: as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica da rede pública municipal de ensino: 2013 a 2021; a sexta subseção: as despesas do município de Cascavel (PR) com a função educação: 2013 a 2021, e, por fim, a sétima subseção: a terceira vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: a relação PIB do município e as despesas com a função educação da Rede Pública Municipal de Ensino: 2013 a 2021.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL (PR)

O município de Cascavel (PR) completou 71 anos, em 2022, de emancipação política. Está localizado na região Sul do país e Oeste do estado do Paraná e com uma população estimada de 348.051 habitantes¹⁵⁸, 3,04% da população paranaense, e uma área territorial de 2.101,074 Km², sexto em extensão territorial do Paraná, com 1,05% do território do estado, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil/IBGE, 2023).

¹⁵⁸ A população do município apresentou um crescimento de 21,62% em comparação com o Censo de 2010. Os resultados foram divulgados: em 28 de junho de 2023, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: [https://g1.globo.com\(PR\)/oeste-sudoeste/noticia/2023/06/28/populacao-de-cascavel-pr-e-de-348-051-pessoas-aponta-o-censo-do-ibge.ghtml](https://g1.globo.com(PR)/oeste-sudoeste/noticia/2023/06/28/populacao-de-cascavel-pr-e-de-348-051-pessoas-aponta-o-censo-do-ibge.ghtml) Acesso em: 22 ago. 2023

Figura 1- Localização do município de Cascavel no Paraná e no Brasil.



Fonte: IBGE

Cascavel é o quinto município mais populoso do Estado e faz parte do grupo de 326 municípios brasileiros, 5,8% do total de 5.570 municípios, com população superior a 100 mil habitantes. Esses municípios concentram mais da metade da população brasileira (57,7%) o equivalente a 123 milhões de habitantes (Brasil/IBGE, 2021). De acordo com o censo demográfico de 2010¹⁵⁹, 94,36% da população do

¹⁵⁹ De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2021), “o Censo Demográfico tem por objetivo contar os habitantes do território nacional, identificar suas características e revelar como vivem os brasileiros, produzindo informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas e a tomada de decisões de investimentos da iniciativa privada ou de qualquer nível de governo. E constituem a única fonte de referência sobre a situação de vida da população nos municípios e em seus recortes internos, como distritos, bairros e localidades, rurais ou urbanas, cujas realidades dependem de seus resultados para serem conhecidas e terem seus dados atualizados.” Com periodicidade decenal, 2020, era o ano para a realização do censo, entretanto, em decorrência da Pandemia e “em função das orientações do Ministério da Saúde relacionadas ao quadro de emergência de saúde pública causado pelo COVID-19, o IBGE decidiu adiar a realização do Censo Demográfico para 2021.” “[...] o IBGE estabeleceu formalmente com o Ministério da Saúde o compromisso de realocar o orçamento do Censo 2020, em prol das ações de enfrentamento ao coronavírus, mantidas por aquele Ministério. Em contrapartida, no próximo ano, o Ministério da Saúde realocará orçamento no mesmo montante com vistas a assegurar a realização do Censo pelo IBGE” (Brasil/IBGE, 2020). Todavia, em 2021, de acordo com notícia veiculada pelo Portal G1, “O Censo Demográfico, previsto para ocorrer em 2021, com um orçamento de R\$ 2 bilhões, sofreu um corte de R\$ 1,76 bilhão, segundo o parecer final apresentado pelo relator-geral da Comissão Mista Orçamentária (CMO) do Congresso Nacional. [...]” “O secretário especial de Fazenda do Ministério da Economia, Waldery Rodrigues, informou [dia 23 de abril/2021] que o Orçamento de 2021, sancionado pelo presidente Jair Bolsonaro [dia 22 de abril/2021] não prevê recursos para a realização do Censo.”(G1, 2021). A não

município residia na zona urbana, 51,16% do sexo feminino, 70,45% se declaravam de cor branca, 26,14% de cor parda, 2,53% de cor negra, 71,44% dos habitantes estavam na faixa etária de 15 a 64 anos e o município apresentava um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁶⁰ alto, 0,782.

Segundos dados do IBGE, com relação aos aspectos ambientais, Cascavel (PR) apresentava em 2010:

[...] 59.8% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 95.1% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 55.2% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 75 de 399, 145 de 399 e 78 de 399, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 1820 de 5570, 890 de 5570 e 308 de 5570, respectivamente (Brasil/IBGE, 2010).

A não realização do Censo pelo IBGE, em 2020, como dito antes, dificulta uma caracterização mais atualizada a respeito do município. No caso do esgotamento sanitário, por exemplo, em 2020, de acordo com o Instituto Água e Saneamento (2023), 99,99% da população total de Cascavel (PR) tinha acesso aos serviços de esgotamento sanitário, enquanto a média do Brasil era 66,04% e, do estado do Paraná, 81,64%.

No aspecto econômico, em 2020, segundo o IBGE (2023), Cascavel (PR) era a octogésima oitava economia do Brasil e a oitava maior economia do estado do Paraná com um Produto Interno Bruto (PIB)¹⁶¹ de 14,155 bilhões que, comparado a outros municípios do país, ocupava a posição 885º entre os 5.570 e no estado ocupava a posição 128º entre os 399, e um PIB per capita de R\$42,593 mil.

realização do Censo Demográfico, em 2020, dificulta a caracterização mais atualizada a respeito do município de Cascavel (PR).

¹⁶⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano- IDH “é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento”. (Brasil/ PNUD, 2021). 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.

¹⁶¹ Segundo o IBGE (2023), o Produto Interno Bruto (PIB) é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas.

O desenvolvimento expresso na economia do município tem relação com a posição geográfica que ocupa “encruzilhada” rodoviária (passagem obrigatória para diversos destinos do estado, para outros estados, como São Paulo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e países da América do Sul, como Paraguai e Argentina).

Quanto ao trabalho e à renda, no ano de 2021, Cascavel (PR) tinha 38,2% da sua população ocupada. No que se refere a renda, o salário médio mensal era de 2,4 salários mínimos (IBGE/2023). Nos quesitos renda (salário-médio) e trabalho (ocupação), na comparação com os demais municípios do país, Cascavel (PR) ocupava a posição 729 de 5570 e 211 de 5570 e, na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 41 de 399 e 24 de 399, respectivamente (IBGE, 2023).

Ao se considerar domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, famílias de baixa renda, em 2010¹⁶², correspondiam a 28,6% da população nessas condições, o que colocava o município na posição 4.949 de 5.570 dentre as cidades do Brasil e, 330 de 399 dentre as cidades do estado do Paraná (Brasil/IBGE, 2020). O percentual da população em situação de vulnerabilidade social evidencia a concentração de renda e, conseqüentemente, a desigualdade social.

O desenvolvimento econômico não produz necessariamente a melhoria das condições de vida para o conjunto da população. Na sociedade capitalista, sob a égide da acumulação do valor, se produz e reproduz simultaneamente riqueza, pobreza e miséria.

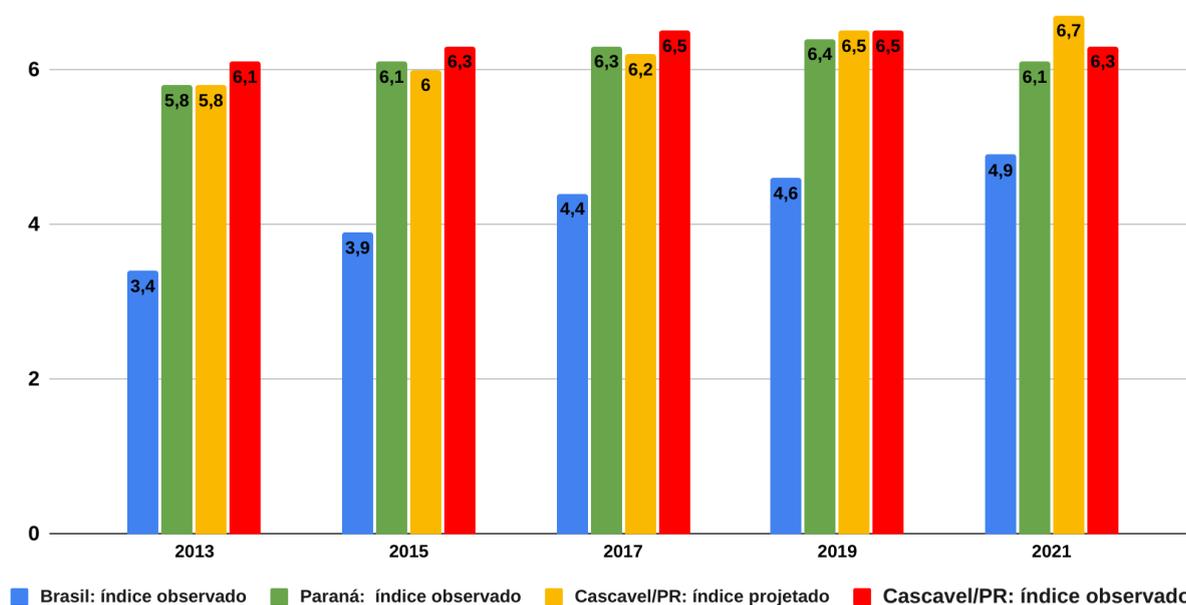
No que se refere aos índices educacionais, o município, segundo o IBGE (2010), apresentou uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 98,1%. Quando comparado com os outros municípios do Brasil, sua posição era 1.909 de 5.570 e, no estado, ocupava a posição 187 de 399.

¹⁶² Em 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) do município era de R\$5,315 bilhões que, comparado a outros municípios do país, ocupava a posição 885º entre os 5570 e no estado ocupava a posição 128º entre os 399. O PIB per capita era de R\$18,575 mil, a parcela anual de riqueza que, estatisticamente, caberia a cada habitante de Cascavel (IBGE/2023). Entretanto, considerando o salário mínimo de 2010 (R\$510), 28,6% dos habitantes de Cascavel sobreviviam com uma renda per capita anual de R\$6.120, três vezes menos do que o PIB per capita.

Acerca do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)¹⁶³, em todos os anos, compreendidos no recorte temporal da pesquisa, o IDEB observado na RPME foi superior aos observados no Brasil e no estado do Paraná.

No gráfico a seguir apresentamos os índices projetados e os observados para RPME, e comparamos aos índices observados no Brasil e no estado do Paraná.

Gráfico 4: IDEB projetado e observado, Rede Pública Municipal de Ensino, Cascavel (PR).



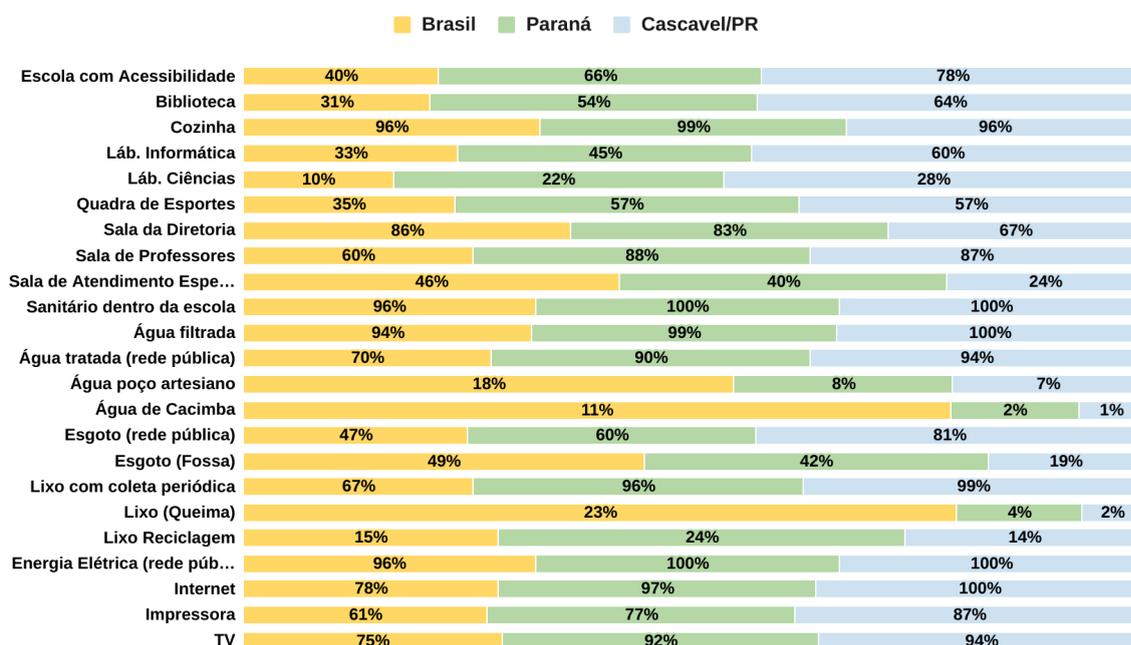
Fonte: QEdU, 2022. Elaboração da autora, 2023.

Os índices apresentados mostram que a RPME nos anos de 2013, 2015 e 2017 obteve um IDEB superior ao projetado, manteve em 2019, e apresentou queda no ano de 2021. Tudo indica que a redução do índice, em 2021, evidencia um dos impactos da pandemia na educação escolar.

No que se refere à infraestrutura da RPME o gráfico 5 apresenta, em termos percentuais, as condições das unidades de ensino no ano de 2021, e compara com as situações do Brasil e do estado Paraná.

¹⁶³O IDEB é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Gráfico 5: Infraestrutura da Rede Pública Municipal de Ensino, Cascavel (PR), no ano de 2021.



Fonte: QEdu, 2022. Elaboração da autora, 2023.

A comparação entre as regiões geográficas evidencia, por meio dos percentuais, que as condições de infraestrutura da RPME são melhores na maioria das categorias analisadas, todavia precisa avançar em estruturas como, por exemplo, biblioteca, laboratório de ciências, quadra de esportes, sala de professores, esgoto sanitário e na acessibilidade arquitetônica das escolas.

Em síntese, o jovem município de Cascavel (PR) evidencia por meio de suas características de território, de meio ambiente, de índices e de percentuais o seu potente desenvolvimento econômico, o que não representa necessariamente a superação da desigualdade social e da concentração da renda e da propriedade, características do processo de desenvolvimento engendrado no município e na região.

Na próxima seção buscamos caracterizar a Rede Pública Municipal de Ensino a partir de elementos como número de estabelecimentos de ensino, de matrículas e o quadro de servidores docentes e não-docentes da rede.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL (PR): O NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO, DE MATRÍCULAS E DE SERVIDORES

O Sistema Municipal de Ensino (SME) de Cascavel (PR) é organizado pela Lei nº 5.694, de dezembro de 2010. De acordo a legislação o SME compreende a Secretaria Municipal de Educação (Semed), o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS/Fundeb), o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (Comae), as instituições ensino de Educação Infantil¹⁶⁴, de Ensino Fundamental e de atendimento a jovens e adultos, mantidas pela Administração Pública Municipal, assim como as instituições de ensino de Educação Infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Nesta seção com o objetivo de cumprir com o terceiro objetivo específico de coletar, categorizar e analisar o número de estabelecimentos de ensino, de matrículas, de servidores docentes e não-docentes da RPME de Cascavel (PR), período de 2013 a 2021, nos propomos a partir do método de procedimento estatístico, bem como por meio dos procedimentos técnicos de pesquisa documental investigar a empiria, o conjunto de dados relacionados ao objeto de pesquisa, a política de financiamento da RPME de Cascavel (PR).

Como fonte primária de dados, utilizamos o banco de dados do Censo Escolar (INEP), de 2013 a 2021, os relatórios das instituições conveniadas com a Administração Pública Municipal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de 2013 a 2021, os Protocolos: nº 61.150/2021, Departamento de Gestão de Pessoas (Seplog), nº 47.616/2021 e nº 46.308/2022, Secretária

¹⁶⁴ Segundo o Currículo da Educação Infantil (2020, p.11), “no início dos anos 2000, a Secretaria Municipal de Educação (Semed) assumiu a administração de 25 creches. Com o Decreto Municipal nº 5.166/2002, essas unidades passaram a ser denominadas Centros de Educação Infantil (CEI). Ao serem reconhecidas pela Secretaria Estadual de Educação (Seed), foram renomeadas para Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs), e passaram a atender a crianças de 0 a 3 (zero a três) anos na etapa creche e de 3 a 6 (três a seis) anos na pré-escola. O atendimento à pré-escola de 5 a 6 (cinco a seis) anos de idade, gradativamente, se estendeu às Escolas Municipais”.

Municipal de Educação (Semed) e informações dos Relatórios Técnicos de Monitoramento e Acompanhamento do Plano Municipal de Educação de 2021.

Para compreender nosso objeto de estudo, a política de financiamento da RPME, acreditamos ser importante analisar o movimento de desenvolvimento da RPME, bem como comparar tal movimento (estabelecimentos de ensino e matrículas) com as das redes municipais de ensino da educação básica do Brasil, da Região Sul e do estado do Paraná.

Tal comparação nos permitirá visualizar se o desenvolvimento da RPME (estabelecimentos de ensino e matrículas) está em proporcionalidade ou não com as tendências observadas no Brasil, na Região Sul e no estado do Paraná.

A seção 3.2 está organizada em três subseções: Os estabelecimentos de ensino da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021; As matrículas da educação básica da RPME de Cascavel (PR): 2013 a 2021 e; Os servidores da educação básica da RPME de Cascavel (PR): 2013 a 2021

3.2.1 Os estabelecimentos de ensino da educação básica da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021

Na tabela 4, apresentamos o quantitativo de estabelecimentos de ensino da Rede Pública Municipal de Ensino (RPME), Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e escolas municipais, no recorte temporal investigado, segundo dados do Censo Escolar.

Tabela 4- Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Municipal: Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e escolas municipais, no período de 2013 a 2021.

Número de Estabelecimentos da Rede Pública Municipal de Ensino, Cascavel (PR), 2013 a 2021.						
Ano	CMEIs [1]	%	Escolas municipais[2]	%	[3]=[1]+[2]	%
2013	38	39,18%	59	60,82%	97	100%
2014	47	43,93%	60	56,07%	107	100%
2015	51	45,95%	60	54,05%	111	100%
2016	51	45,95%	60	54,05%	111	100%
2017	51	45,95%	60	54,05%	111	100%
2018	53	46,90%	60	53,10%	113	100%
2019	53	46,90%	60	53,10%	113	100%
2020	53	46,90%	60	53,10%	113	100%
2021	55	47,01%	62	52,99%	117	100%
Δ 2013-2021	44,74%		5,08%		20,62%	

% Médio 2013-2021	45,41%	54,59%	100%
-------------------	--------	--------	------

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2023.

De 2013 a 2021, a RPME ampliou, em termos percentuais, 20,62% o número de estabelecimentos de ensino: de 97 instituições, em 2013, para 117 em 2021. A expansão dos estabelecimentos da RPME foi alavancada pelo crescimento do número de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs), que ofertam a Educação Infantil, uma ampliação de 44,74% (38 CMEIs, em 2013, para 55 em 2021).

A ampliação mais expressiva enquanto estabelecimentos de ensino ocorreu, nos anos de 2014 e 2015, com a inauguração de 9 e 4 CMEIs, respectivamente. Quanto às escolas municipais que ofertam a primeira etapa do Ensino Fundamental - Fase I¹⁶⁵ (1º ao 5º ano), a Pré- Escola e modalidades de ensino, verificamos uma expansão de 5,08%: de 59 escolas, em 2013, para 62 em 2021.

No período de 2013 a 2021, em decorrência ao processo de expansão da Educação Infantil, observamos um movimento na composição da rede, em termos percentuais. Em 2013, a RPME¹⁶⁶ era constituída por 38 CMEIs (39,18%) e 59 escolas municipais (60,82%). Em 2021, a composição passa a ser constituída por 55 CMEIs (47,01%) e 60 escolas municipais (52,99%).

Na tabela 5, apresentamos o número de estabelecimentos da educação básica, por etapa de ensino, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o município de Cascavel (PR), 2013 a 2021.

¹⁶⁵ De acordo com a LDB, o Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público. No estado do Paraná os municípios atuam, com prioridade, na Educação Infantil em creches e Pré- Escolas, no Ensino Fundamental, do 1º ao 5º ano e na modalidade da EJA- Fase 1 (1º ao 4º período), e o Estado atua, com prioridade, no Ensino Fundamental de 6º ao 9º ano, no Ensino Médio, na modalidade da EJA- Fase 2 e Educação Profissional.

¹⁶⁶ Em março de 2023, segundo informações publicadas pela Divisão de Documentação Escolar e Estatísticas da Semed a RPME era constituída por: 120 estabelecimentos de ensino sendo: 63 escolas municipais (52,50%), 1 clínica-escola (0,83%) e 56 CMEIs (46,67%). Em 13 de março de 2023, foi inaugurado o 1º CMEIs na área rural do município, CMEIs Romalina Vaz Machado, distrito de Rio do Salto. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1679568233833&file=A353C066FF8C9487CF575D655BE88989E27D029B&sistema=WPO&classe=UploadMidia>

Tabela 5- Estabelecimentos da Educação Básica, por etapa de ensino, segundo a localização (Região Geográfica, Unidade da Federação e Município de Cascavel (PR)), 2013 e 2021.

Número de Estabelecimentos da Educação Básica, por Etapa de Ensino, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município - 2013 e 2021.							
Ano	Localização	Educação Infantil	%	Ensino Fundamental	%	Total	%
2013	Brasil	117.726	47,97%	127.695	52,03%	245.421	100%
	Sul	15.088	51,98%	13.940	48,02%	29.028	100%
	Paraná	5.285	54,12%	4.481	45,88%	9.766	100%
	Cascavel	141	62,11%	86	37,89%	227	100%
2021	Brasil	112.927	47,75%	123.585	52,25%	236.512	100%
	Sul	16.385	52,18%	15.016	47,82%	31.401	100%
	Paraná	6.073	49,70%	6.147	50,30%	12.220	100%
	Cascavel	165	64,96%	89	35,04%	254	100%
Δ 2013 2021	Brasil	-4,08%		-3,22%		-3,63%	
	Sul	8,60%		7,72%		8,17%	
	Paraná	14,91%		37,18%		25,13%	
	Cascavel	17,02%		3,49%		11,89%	

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2023.

De acordo com a Tabela 5, no período de 2013 e 2021, o Brasil apresentou retração, em valores percentuais, de 3,63% no número total de estabelecimentos da educação básica (de 245.421 para 236.512 estabelecimentos), enquanto a região Sul, o estado do Paraná e o município de Cascavel (PR) apresentaram crescimento, em termos percentuais de: 8,17%, 25,13% e 11,89% respectivamente.

Quanto aos estabelecimentos que ofertam a Educação Infantil observamos que no Brasil, no recorte temporal investigado, os estabelecimentos apresentaram queda de 4,08% (de 117,726 para 112,927 estabelecimentos). Em contrapartida, a região Sul, o estado do Paraná e o município de Cascavel (PR) apresentaram crescimento, em termos percentuais na ordem de: 8,60%, 14,91% e 17,02% respectivamente.

Quanto aos estabelecimentos que ofertam o Ensino Fundamental, de 2013 a 2021, a Região Sul, o estado do Paraná e o município de Cascavel (PR) apresentaram crescimento quanto ao número de estabelecimentos de 7,72%, 37,18% e 3,49%, respectivamente, enquanto o Brasil retraiu em 3,22% o total de estabelecimentos de Ensino Fundamental (de 127.695 para 123.585).

Em síntese a RPME de Cascavel (PR) ampliou o seu número de estabelecimentos da educação básica (20,62%), no período em análise, seguindo o

movimento de expansão da região Sul e do estado do Paraná. Tal expansão foi impulsionada pela ampliação de CMEIs, especificamente, entre 2013 a 2015¹⁶⁷.

Na subseção a seguir detalhamos o número de matrículas da RPME de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

3.2.2 As matrículas da educação básica da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021

Na tabela 6, apresentamos o número das matrículas por etapas da Educação Infantil (Creche e Pré- Escola), do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) e da modalidade de ensino (Educação de Jovens e Adultos- EJA), de 2013 a 2021, no município de Cascavel (PR).

Tabela 6- Matrículas por etapas e modalidade de ensino, da Rede Pública Municipal de Ensino (RPME) Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

Ano	Educação Infantil					Ensino Fundamental	%	EJA	%	Total	%
	Creche	%	Pré Escola	%	Total						
2013	2.548	9,88%	4.199	16,29%	6.747	18.607	72,18%	425	1,65%	25.779	100%
2014	3.184	11,76%	4.717	17,43%	7.901	18.703	69,11%	460	1,70%	27.064	10%
2015	3.500	12,59%	5.352	19,26%	8.852	18.593	66,90%	349	1,26%	27.794	100%
2016	3.610	12,62%	6.137	21,45%	9.747	18.498	64,66%	363	1,27%	28.608	100%
2017	3.766	12,87%	6.504	22,23%	10.270	18.538	63,37%	446	1,52%	29.254	100%
2018	4.195	13,78%	7.090	23,28%	11.285	18.727	61,50%	440	1,44%	30.452	100%
2019	4.655	15,32%	6.305	20,75%	10.960	18.992	62,50%	436	1,43%	30.388	100%
2020	4.658	15,37%	5.998	19,80%	10.656	19.282	63,64%	360	1,19%	30.298	100%
2021	5.181	16,91%	6.392	20,86%	11.573	18.761	61,22%	309	1,01%	30.643	100%
Δ 2013-2021	103,34%		52,23%		71,53%	0,83%		-27,29%		18,87%	
% Médio 2013-2021		13,46%		20,15%			65,01%		1,39%		100%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2023.

No período investigado, o número total das matrículas ofertadas pela RPME, apresentou um crescimento de 18,87%, evoluiu de 25.779 matrículas, em 2013, para 30.643 em 2021. O crescimento das matrículas na RPME resultou, especialmente, da expansão das matrículas na Educação Infantil, de 2013 a 2018, impulsionado pela Pré-Escola e, em 2019 a 2021, pela etapa Creche.

¹⁶⁷ A ampliação do número de CMEIs, no período de 2013 a 2015, foi impulsionada pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

De 2013 a 2021, o número de matrículas na Educação Infantil (Creche e Pré- Escola) expandiu de 6.747 para 11.573, um crescimento, em termos percentuais, de 71,53%. Na etapa creche o número de matrículas evoluiu de 2.548 para 5.181, um crescimento de 103,34%.

Os percentuais de expansão e déficit¹⁶⁸ de vagas em creches na RPME corroboram com estudos de Farenzena (2020), que evidenciam a taxa de crescimento na oferta da etapa Creche pela esfera municipal, embora, o expressivo déficit de cobertura se mantenha no segmento.

Os dados evidenciam um crescimento contínuo das matrículas na etapa no período em análise, contudo, no ano de 2020, esse processo de expansão foi impactado pela Pandemia do Coronavírus com ampliação de apenas 3 matrículas.

As matrículas da Pré-Escola, no período, apresentaram um crescimento de 52,23%, ampliando de 4.199, em 2013, para 6.392 matrículas em 2021.

No período de 2013 a 2018, observamos que as matrículas da Pré- Escola cresceram, em valores percentuais, 68,85% (de 4.199 para 7.090). Todavia, nos anos de 2019, 2020 e 2021 as matrículas apresentaram uma queda constante quando comparadas ao ano de 2018: de 11,07%, em 2019, 15,40%, em 2020, e 9,84% em 2021.

Em 2021, o município ofertava 698 matrículas (9,84%) a menos do que em 2018. Considerando que a Pré-Escola é etapa obrigatória e que nesse mesmo período ocorreu a ampliação de matrículas na etapa Creche e no Ensino Fundamental, caberá ao Poder Executivo e ao Conselho Municipal de Educação (CME) buscar compreender quais foram as causas da redução de matrículas na Pré-escola para discutir ações com vistas a superar o problema.

¹⁶⁸ Segundo dados da lista de espera- classificação por ordem de chegada- Lista de maio de 2022, do Programa de Cadastro Único (Cadun) (Programa para levantamento da demanda de vagas para Educação Infantil), Etapa: Educação Infantil- Infantil I: Idade Inicial: 0 - Idade Final: 1 ano, 5.486 vagas; Infantil II: Idade Inicial: 1 ano- Idade Final: 2 anos, 2.223 vagas; Infantil III: Idade Inicial: 2 anos- Idade Final: 3 anos, 1.542 vagas; Infantil IV: Idade Inicial: 3 anos- Idade Final: 4 anos, 1 vaga, totalizando 9.252 vagas. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1651605622325&file=8710242F9E1FE76824E73CCEC2FB65781EBA8163&sistema=WPO&classe=UploadMidia> Acesso em: 11 maio 22.

As matrículas do Ensino Fundamental apresentaram um crescimento de 0,83%, evoluindo de 8.607, em 2013, para 18.761 matrículas em 2021. Entretanto, em 2021, os dados evidenciam uma redução, em termos percentuais, de 2,70%, o equivalente a 521 matrículas.

As matrículas da EJA, contrariando o movimento observado em relação às outras etapas, apresentou uma redução de 27,29%, de 425 em 2013, para 309 em 2021, uma queda contínua desde 2018.

Em termos proporcionais, as matrículas da RPME de Cascavel (PR), na Educação Infantil (Creche e Pré- Escola), no período de 2013 a 2021, ampliaram a sua participação de 26,17% para 37,71%, em relação ao total das matrículas, enquanto ocorreu retração no Ensino Fundamental de 72,18% para 61,22% e na EJA de 1,65% para 1,01%.

Com o objetivo de comparar, em termos percentuais, as matrículas da RPME de Cascavel (PR) em relação às demais redes municipais de ensino na oferta da educação básica no Brasil, na região Sul e no Paraná apresentamos, na tabela 7, o número de matrículas da educação básica, por dependência administrativa e localização.

Tabela 7– Matrículas da Educação Básica, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR), 2013 e 2021.

Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	290.796	17.926.568	23.215.052	8.610.032	50.042.448
	Região Sul	43.364	2.782.425	2.634.757	1.023.557	6.484.103
	Paraná	8.033	1.167.797	1.008.902	408.461	2.593.193
	Cascavel	33	33.140	25.779	13.970	72.922
2021	Brasil	377.147	15.019.116	23.135.793	8.136.345	46.668.401
	Região Sul	65.614	2.199.723	2.847.999	1.100.177	6.213.513
	Paraná	15.358	908.488	1.047.530	399.815	2.371.191
	Cascavel	308	27.385	30.643	14.044	72.384
Δ	Brasil	29,69%	-16,22%	-0,34%	-5,50%	-6,74%
2013	Região Sul	51,31%	-20,94%	8,09%	7,49%	-4,17%
2021	Paraná	91,19%	-22,20%	3,83%	-2,12%	-8,56%
	Cascavel	833,33%	-17,37%	18,88%	0,53%	-0,74%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2023.

No período de 2013 e 2021, em todas as regiões geográficas houve redução do total de matrículas na educação básica. No Brasil, na região Sul, no Paraná e no

município de Cascavel (PR) a retração foi na ordem de: 6,74%, 4,17%, 8,56% e 0,74%.

Observamos que, no período investigado, às redes municipais de ensino, no Brasil apresentaram queda de 0,34% no número de matrículas. Em contrapartida, na região Sul, no Paraná e no município de Cascavel (PR), o movimento foi de crescimento de: 8,09%, 3,83% e 18,88%, respectivamente, sendo que o município apresentou maior crescimento em termos percentuais.

Outro elemento relevante que os dados evidenciam é o movimento na composição das matrículas por dependência administrativa no município de Cascavel (PR). Em 2013, a composição das matrículas da Educação Básica, em termos proporcionais ([Apêndice A](#)), distribuem-se na seguinte proporção: 0,05% na rede federal, 45,45% na rede estadual, 35,35% na rede pública municipal e 19,16% na rede privada.

Em 2021, a composição da oferta da Educação Básica passa a ser de: 0,43% na rede federal, 37,83% na rede estadual, 42,34% na rede municipal e 19,40% na rede privada. Os dados evidenciam a municipalização¹⁶⁹ da oferta da educação básica. No município de Cascavel (PR), a exemplo do que tem ocorrido no Brasil e no estado do Paraná, a rede municipal de ensino é a principal responsável pela oferta de matrículas nesse nível de ensino.

Na Tabela 8, apresentamos o número de matrículas da educação básica, etapa Educação Infantil (Creche e Pré- Escola), por dependência administrativa e localização, com a finalidade de verificarmos se o crescimento das matrículas, em termos percentuais, na RPME de Cascavel (PR) foi superior ou inferior ao crescimento observado nas demais redes públicas municipais.

¹⁶⁹ Segundo Santos (2003, p. 263-264), “[...] pode-se destacar três grandes momentos do processo de municipalização no Paraná, a saber: o primeiro, associado ao processo de constituição e de reestruturação do sistema estadual de ensino, implicadas pelas leis e reformas nacionais de educação (1961 e 1971); o segundo, desenvolve-se associado aos projetos nacional (1975-1981) e regional, com financiamento internacional, voltados à educação no meio rural, e o terceiro, inicia-se com os estudos nacionais de custo barra aluno que, com as mudanças tributárias definidas na Constituição de 1988, passaram a funcionar como parâmetro para o modelo paranaense que vigorou de 90 a 97.”

Tabela 8– Matrículas da Educação Infantil: Creche, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR), 2013 e 2021.

Matrículas Creche [1]						
Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	1.261	5.236	1.725.075	1.005.673	2.737.245
	Região Sul	285	264	317.181	134.976	452.706
	Paraná	68	5	123.525	46.369	169.967
	Cascavel	-	-	2.548	1.727	4.275
2021	Brasil	912	2.822	2.396.032	1.017.444	3.417.210
	Região Sul	108	246	418.149	136.586	555.089
	Paraná	-	90	156.136	41.438	197.664
	Cascavel	-	-	5.181	1.686	6.867
Δ 2013 2021	Brasil	-27,7%	-46,1%	38,9%	1,2%	24,8%
	Região Sul	-62,1%	-6,8%	31,8%	1,2%	22,6%
	Paraná	-100%	1700,0%	26,4%	-10,6%	16,3%
	Cascavel	-	-	103,3%	-2,4%	60,6%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2023.

Segundo a Tabela 8, no período de 2013 e 2021, observou-se crescimento do total de matrículas na etapa Creche em todas as localizações. No Brasil, na região Sul, no Paraná e no município de Cascavel (PR) o aumento foi de: 24,48%, 22,6%, 16,3% e 60,6% respectivamente.

Com relação às redes municipais de ensino os percentuais mostram um crescimento na oferta da etapa em todas as regiões geográficas. No Brasil o crescimento foi de 38,9%, na região Sul de 31,8%, no Paraná de 26,4% e no município de Cascavel (PR) de 103,3%, sendo o município a apresentar o maior percentual de crescimento (103,3%) com incremento de 2.633 matrículas. O número de matrículas em creches, na RPME de Cascavel (PR), apresentou um crescimento (103,3%) 2,7 vezes superior à média de crescimento (38,9%) nas demais redes municipais em todo o Brasil e 3,9 vezes superior ao crescimento das matrículas em redes municipais no estado do Paraná (26,4%).

Cabe destacar que no município de Cascavel (PR), no ano de 2021, as matrículas em creches, na RPME, representavam 75,4% do total das matrículas dessa etapa de ensino e o restante (24,6%) era ofertado pela rede privada ([Apêndice B](#)).

Na Tabela 9, apresentamos o número de matrículas da Pré- Escola, por dependência administrativa e localização.

Tabela 9- Matrículas da Educação Infantil: Pré-Escola, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR), 2013 e 2021.

Matrículas Pré- Escola [2]						
Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	1.434	51.232	3.592.906	1.224.760	4.870.332
	Região Sul	295	9.499	397.846	145.618	553.258
	Paraná	40	502	150.134	59.862	210.538
	Cascavel	-	-	4.199	1.943	6.142
2021	Brasil	1.285	52.986	3.949.829	898.089	4.902.189
	Região Sul	138	2.165	568.615	137.184	708.102
	Paraná	-	927	232.703	43.343	276.973
	Cascavel	-	-	6.392	1.587	7.979
Δ	Brasil	-10,4%	3,4%	9,9%	-26,7%	0,7%
	Região Sul	-53,2%	-77,2%	42,9%	-5,8%	28,0%
	Paraná	-100%	84,7%	55,0%	-27,6%	31,6%
	Cascavel	-	-	52,2%	-18,3%	29,9%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2023.

De acordo com a Tabela 9, no período de 2013 e 2021, ocorreu um crescimento do total de matrículas na Pré- Escola em todas as regiões geográficas. No Brasil a expansão foi de 0,7%, na região Sul de 28,0%, no estado do Paraná de 31,6% e no município de Cascavel (PR) de 29,9%.

No que se refere às redes municipais de ensino, o movimento foi de crescimento da oferta da Pré-Escola em todas as regiões geográficas. No Brasil o crescimento foi de 9,9%, na região Sul de 42,9%, no Paraná de 55,0% e no município de Cascavel (PR) de 52,2%, sendo que o aumento, em termos percentuais, da oferta no município foi superior ao crescimento do Brasil e da região Sul.

Assim, como a etapa Creche a oferta da Pré-Escola se concentra nas redes municipais e privadas de ensino. No município de Cascavel (PR), no período em análise, os dados revelam que houve queda de 18,3% das matrículas da rede privada. Em decorrência disso, a participação proporcional da rede municipal na oferta de matrículas evoluiu de 68,4%, em 2013, para 80,1% em 2021 ([Apêndice C](#)). Podemos inferir que uma das causas da redução da presença da rede privada seja resultado da universalização da Pré-Escola, em 2020, segundo o 5º Relatório Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do PME de Cascavel, 2021.

Na Tabela 10, apresentamos o número das matrículas da Educação Infantil (Creche e Pré- Escola), por dependência administrativa e localização.

Tabela 10- Matrículas da Educação Infantil (Creche e Pré-Escola), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR): 2013 e 2021.

Matrículas Educação Infantil: [1] + [2]						
Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	2.695	56.468	5.317.981	2.230.433	7.607.577
	Região Sul	5.80	9.763	715.027	280.594	1.005.964
	Paraná	108	507	273.659	106.231	380.505
	Cascavel	-	-	6.747	3.670	10.417
2021	Brasil	2.197	55.808	6.345.861	1.915.533	8.319.399
	Região Sul	246	2.411	986.764	273.770	1.263.191
	Paraná	-	1.017	388.839	84.781	474.637
	Cascavel	-	-	11.573	3.273	14.846
Δ	Brasil	-18,5%	-1,2%	19,3%	-14,1%	9,4%
	Região Sul	-57,6%	-75,3%	38,0%	-2,4%	25,6%
	Paraná	-100%	100,6%	42,1%	-20,2%	24,7%
2021	Cascavel	-	-	71,53%	-10,8%	42,5%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2023.

Segundo os dados, no período de 2013 e 2021, o total de matrículas da Educação Infantil (creche e Pré-Escola), cresceu em todas as regiões geográficas na ordem de: 9,4% no Brasil, 25,6% na região Sul, 24,7% no estado do Paraná e 42,5% no município de Cascavel (PR).

O crescimento das matrículas na Educação Infantil (creche e Pré-Escola) na rede municipal de Cascavel (PR) (71,53%) foi bem superior ao crescimento verificado em outras redes municipais no Brasil (19,3%), na região Sul (38,0%) e no Paraná (42,1%).

Segundo Farenzena (2020):

[...] o incentivo do Fundeb e o reconhecimento da obrigatoriedade da pré-escola na Emenda nº 59/2009 à Constituição. Em todo o período, a baixa cobertura da creche e da pré-escola, frente às metas dos planos nacionais de educação, também é fator que explica o crescimento. É evidenciada a oferta municipalizada (99% da matrícula pública em 2018) e a municipalização da educação infantil nesses 22 anos [27 anos, em 2023], tendo as redes estaduais diminuído acentuadamente a oferta depois que a EC nº 14/1996 e a LDB (de 1996) não incluíram a educação infantil entre as prioridades dos estados (Farenzena, 2020, p. 10).

A oferta da Educação Infantil segundo os dados divide-se entre redes municipais de ensino e redes privadas. Contudo, os números evidenciam que, no período em análise, houve queda da oferta pela rede privada em todas as regiões geográficas e, em contrapartida, o aumento da oferta pelas redes municipais.

Cabe destacar o movimento na composição das matrículas na Educação Infantil no município de Cascavel (PR) por dependência administrativa. Em 2013, em termos proporcionais, as matrículas na rede municipal representavam 64,8% e as matrículas na rede privada 35,2%. Em 2021, a composição passou a ser 78,0% na RPME e a rede privada reduziu sua participação para 22,0% ([Apêndice D](#)).

Ante a expansão da Educação Infantil inferimos que o crescimento das matrículas observado em todas as regiões geográficas e redes municipais de ensino, tem relação com a Meta I do Plano Nacional de Educação (PNE) que previa que o sistema educacional deveria “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na Pré-Escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência do PNE [2024]”¹⁷⁰.

De acordo com o PME 2015/2025, a Educação Infantil¹⁷¹, Meta I, de acordo com a redação original da Lei Municipal nº 6.496 de 24 de junho de 2015:

Art. 1º Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, 100% (cem por cento) das crianças de até 3 (três) anos, até o final da vigência deste PME [2025] (Cascavel, 2015, PME, art. 1º).

No que se refere a universalização da Educação Infantil, etapa Pré-Escola, de acordo com o 5º Relatório de Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do PME de Cascavel (PR) (2021) somente, em 2020, com quatro anos de atraso, a

¹⁷⁰ De acordo com Oliveira (2021), a “Campanha Nacional pelo Direito à Educação” avalia que muitas metas do PNE foram abandonadas e/ou não serão cumpridas. Para a entidade, “avanços no PNE estão muito aquém dos necessários e a pandemia provocou retrocessos”. Quanto à Meta I, referente a ampliação oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até 2024 a entidade avalia que: “em 2019, a porcentagem era de 37%, faltando incluir mais 13% das crianças menores de 3 anos e 11 meses. Mas o ritmo de avanço médio anual de 1,7% é insuficiente para atingir a meta”. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2021/06/plano-nacional-de-educacao-chega-ao-s-sete-anos-com-menos-de-15-das-metas-atingidas/#:~:text=Metas%20abandonadas,3%20anos%20e%2011%20meses> Acesso em: 16 jun. 2022.

¹⁷¹ Para conhecimento das 25 estratégias referente à Meta I- Educação Infantil, sugerimos a leitura da do Plano Municipal de Educação de Cascavel (PR), Lei nº 6496 de 24 de junho de 2015, disponível em: [https://leismunicipais.com.br/a\(PR\)/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/649/6496/lei-ordinaria-n-6496-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-cascavel-pr-para-a-vigencia-2015-2025](https://leismunicipais.com.br/a(PR)/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/649/6496/lei-ordinaria-n-6496-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-cascavel-pr-para-a-vigencia-2015-2025)

meta foi 100% cumprida, ou seja, a matrícula em Pré-escola foi universalizada. A rede pública municipal passou a oferecer vagas para atender todas as crianças de 4 a 5 anos.

Quanto à ampliação da etapa Creche, a disputa é intensa e materializada na redução do percentual da meta. Em 2017, na plenária da III Conferência Municipal de Educação¹⁷² de Cascavel (PR) foram validadas notas técnicas com alterações de prazos e reorganização da redação do PME. Com a reorganização da redação do PME a Meta I que previa, inicialmente, ampliar a oferta da Educação Infantil, etapa Creche, em 100% é reduzida para 80%.

Art. 1º Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, 80% (oitenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos, até o final da vigência deste PME [2025] (Cascavel, 2018, Lei nº 6.869, art. 1º).

Em 2021, na plenária da V Conferência Municipal de Educação de Cascavel (PR)¹⁷³, foi apresentada a proposta de alteração da redação da Meta I, com a seguinte proposição: “Substituição de percentual de oferta do atendimento em creches para crianças de 0 a 3 anos, em conformidade com o PNE, passando a vigorar com a previsão de 50%”.

Em 2021, pretendia-se diminuir a meta de atendimento em creches da RPME de Cascavel (PR) de 80% para 50% das crianças de até 3 (três) até o final da vigência do Plano Municipal (2025). Tal proposta aprofundava o retrocesso iniciado na III Conferência Municipal de Educação em 2017. Os defensores da redução do percentual de cobertura argumentaram que a proposta estava em conformidade e articulada com o PNE 2014/2024.

Segundo o 5º Relatório Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do PME de Cascavel (PR), 2021, os dados apontavam que o atendimento à faixa etária havia atingido apenas 35,01%. A baixa taxa de atendimento (35,01%) de crianças em creches do município, ao invés de demandar maior esforço do gestor municipal no atendimento das demandas previstas no PME, motivou a reformulação da Meta.

¹⁷² III Conferência Municipal de Educação de Cascavel (PR) ocorreu nos dias 09 e 10 de novembro de 2017.

¹⁷³ V Conferência Municipal de Educação de Cascavel (PR) ocorreu nos dias 16 e 17 de novembro de 2021. Transmitidas via Youtube e videoconferências pelo Google Meet. Disponível em: <https://www.youtube.com/@SemedCascavel>

Ao que parece, para alguns gestores é mais fácil alterar do que buscar cumprir as metas do setor educacional.

Desta vez a proposta de “mudar para rebaixar” sofreu um grande revés. A proposta de alteração foi colocada em votação¹⁷⁴ na plenária da Conferência, porém não aprovada. Foram 451 votos, sendo 302 votos (67%) contra a redução da meta e 149 favoráveis (33%) à redução.

De acordo com o 5º Relatório de Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do PME, o percentual da meta alcançada no Período foi: em 2017, 26,20%; em 2018, 27,32%; em 2019, 29%; em 2020, 30,98% e 35,01% em 2021. Como vimos anteriormente, em 2021, apenas 35,01% das crianças de até 3 (três) anos do município de Cascavel (PR) tinham acesso às creches. Dificilmente o município atingirá até 2025, a meta de “ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, 80% (oitenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos” (Cascavel (PR), 2015, PME, art. 1º).

Tal cenário da RPME de Cascavel (PR), com relação a expansão da etapa Creche, confirma o argumento de Pinto (2012, p. 169), “[...] com as demandas crescentes para a faixa de zero a três anos [...] os municípios estão sofrendo uma pressão pela ampliação da oferta”. O autor também aponta, que “o risco é a criação de mecanismos que comprometam a qualidade, como já ocorre, por exemplo, com os convênios na educação infantil com entidades sem fins lucrativos [e não apenas como essas], como forma de baratear os custos”.

Na Tabela 11, apresentamos o número de matrículas do Ensino Fundamental, por dependência administrativa e localização, com o objetivo de comparar a evolução das matrículas da RPME de Cascavel (PR) em relação às demais redes municipais no Brasil, na região Sul e no Paraná.

¹⁷⁴ No processo de votação várias foram as manifestações no chat em relação a alteração: Já está faltando e reduzir?; Retrocesso; A meta será alterada para reduzir o atendimento em vez de ampliar? Não podemos retroceder; Precisamos avançar em acesso e não reduzir; Precisamos lutar para ampliar verbas e não diminuir atendimento; Retroceder para atingir a meta?; Sabe quem fica fora? Quem mais precisa; Um município balizar por baixo um dos objetivos mais cruciais? Temos que almejar o máximo e não o mínimo; Se não atingir a meta, alterar a meta; A luta é por acesso; A ampliação de acesso à educação infantil é uma luta histórica da classe trabalhadora, principalmente das mulheres. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MPTed7sm47Q&t=922s>

Tabela 11– Matrículas do Ensino Fundamental: Anos Iniciais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR): 2013 e 2021.

Matrículas Ensino Fundamental: Anos Iniciais						
Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	7.439	2.428.188	10.791.218	2.650.656	15.877.501
	Região Sul	489	420.818	1.388.079	269.460	2.078.846
	Paraná	-	3.471	701.996	121.038	826.505
	Cascavel	-	-	18.607	3.805	22.412
2021	Brasil	6.601	1.803.220	10.109.757	2.614.073	14.533.651
	Região Sul	474	312.979	1.355.477	286.976	1.955.906
	Paraná	-	3.205	643.314	114.580	761.099
	Cascavel	-	-	18.761	4.094	22.855
Δ 2013 2021	Brasil	-11,26%	-25,74%	-6,31%	-1,38%	-8,46%
	Região Sul	-3,07%	-25,63%	-2,35%	6,50%	-5,91%
	Paraná	-	-7,66%	-8,36%	-5,34%	-7,91%
	Cascavel	-	-	0,83%	7,60%	1,98%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2023.

No período de 2013 e 2021, o total de matrículas no Ensino Fundamental: anos iniciais, apresentou queda no Brasil de 8,46%, na região Sul de 5,91%, e no estado do Paraná de 7,91%. Contrariando esse movimento, as matrículas do Ensino Fundamental no município de Cascavel (PR) cresceram 1,98%, o equivalente a 443 matrículas.

Quanto às redes municipais de ensino, no período investigado, ocorreu redução de matrículas no Brasil, na região Sul e no estado do Paraná na ordem de: 6,31%, 2,35% e 8,36%, respectivamente. Em movimento contrário, no município de Cascavel (PR) verificou-se um crescimento de 0,83%, o equivalente a 154 matrículas na RPME. Crescimento superior às demais regiões geográficas. No entanto, no mesmo período, a rede privada ampliou a sua oferta, no município de Cascavel (PR), em 7,60% (289 matrículas), crescimento superior ao verificado na rede pública municipal.

No que se refere a composição das matrículas por dependência administrativa, em termos proporcionais, na oferta do Ensino Fundamental: anos iniciais, em 2013, a RPME era responsável por 83,02% das matrículas, enquanto a rede privada ficava com 16,98%. Em 2021, a RPME reduziu a sua participação na composição das matrículas para 82,09%, à medida que a rede privada ampliou para 17,91% ([Apêndice E](#)).

Segundo o PME 2015/2025, a meta II, em relação ao Ensino Fundamental,¹⁷⁵ previa: “Assegurar a universalização do Ensino Fundamental-Anos Iniciais, em 100% (cem por cento) para alunos de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos”. O 5º Relatório Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do PME de Cascavel (PR) (2021) mostra que, em 2017, a meta alcançada foi de 81,45% e a partir de 2018, a meta foi 100% alcançada.

Na Tabela 12, apresentamos o número de matrículas da modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA), por dependência administrativa e localização.

Tabela 12– Matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA), por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município de Cascavel (PR): 2013 e 2021.

Matrículas Educação de Jovens e Adultos						
Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	14.511	1.986.026	1.632.208	197.462	3.830.207
	Região Sul	1.795	240.573	78.784	59.658	380.810
	Paraná	138	114.529	17.171	19.520	151.358
	Cascavel	-	3.501	425	246	4.172
2021	Brasil	378	413.863	1.237.559	73.329	1.725.129
	Região Sul	153	56.280	48.905	35.921	141.259
	Paraná	-	34.607	9.263	24.013	67.883
	Cascavel	-	974	309	359	1.642
Δ 2013 2021	Brasil	-97,40%	-79,16%	-24,18%	-62,86%	-54,96%
	Região Sul	-91,48%	-76,61%	-37,93%	-39,79%	-62,91%
	Paraná	-100%	-69,78%	-46,05%	23,02%	-55,15%
	Cascavel	-	-72,18%	-27,29%	45,93%	-60,64%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2023.

De acordo com a Tabela 12, no período de 2013 e 2021, em todas as regiões geográficas e dependências administrativas, exceto na rede privada do estado do Paraná e do município de Cascavel (PR), o número total de matrículas da modalidade da EJA apresentou redução em patamares superiores a 54%. Na região Sul a redução das matrículas chegou a 62,95%.

Quanto às redes municipais de ensino, no período investigado, ocorreu redução de matrículas no Brasil (24,18%), na região Sul (37,93%), no estado do Paraná (46,05%) e no município de Cascavel (PR) (27,29%).

¹⁷⁵ Para conhecimento das 24 estratégias referente à Meta II- Ensino Fundamental, sugerimos a leitura da do Plano Municipal de Educação de Cascavel (PR), Lei nº 6.496 de 24 de junho de 2015, disponível em: [https://leismunicipais.com.br/a\(PR\)/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/649/6496/lei-ordinaria-n-649-6-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-cascavel-pr-para-a-vigencia-2015-2025](https://leismunicipais.com.br/a(PR)/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/649/6496/lei-ordinaria-n-649-6-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-cascavel-pr-para-a-vigencia-2015-2025)

Em relação a composição das matrículas ofertadas no município de Cascavel (PR) e pelas diferentes redes de ensino, em termos proporcionais, em 2013, a rede estadual era responsável por 83,92% das matrículas, a RPME de Cascavel (PR) por 10,19% e a rede privada ficava com 5,90%. Em 2021, a rede estadual reduziu sua participação para 59,32%, a RPME e a rede privada ampliaram a participação na composição das matrículas para 18,82% e 21,86% respectivamente. Devido a deserção da rede pública estadual na oferta da educação para jovens e adultos, a rede privada, em termos proporcionais, quase quadruplicou a sua presença no município de Cascavel (PR) ([Apêndice F](#)).

Conforme evidencia a tabela 12, a retração da oferta da EJA em âmbito nacional reflete, “a perda de espaço na agenda governamental a partir de 2016, com o governo de Michel Temer, que levou à redução quase que total dos programas existentes, e da total invisibilidade nas políticas do governo de Jair Bolsonaro” (Barbosa e Silva, 2020, p. 146). Segundo Barbosa e Silva (2020), o atual contexto aponta para o não cumprimento das metas que tratam diretamente da modalidade¹⁷⁶ no PNE.

Quanto à modalidade de EJA, o PME 2015/2025, Meta VIII¹⁷⁷, determinou:

Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, bem como elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 98% (noventa e oito por cento) a fim de diminuir a taxa de analfabetismo (Cascavel (PR), 2015, PME, art. 8º).

Com relação à meta referente à EJA, segundo o 5º Relatório de Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do PME (2021), pela ausência de projeções

¹⁷⁶ De acordo com o IBGE, no Brasil, em 2019, eram quase 6 milhões de analfabetos com 60 anos ou mais, o que equivale a uma taxa de analfabetismo de 18,0% para esse grupo etário. Ao incluir, gradualmente, os grupos etários mais novos, observa-se queda no analfabetismo: para 11,1% entre as pessoas com 40 anos ou mais, 7,9% entre aquelas com 25 anos ou mais e 6,6% entre a população de 15 anos ou mais. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf

¹⁷⁷ Para conhecimento das 21 estratégias referente a Meta VIII- Educação de Jovens e Adultos, sugerimos a leitura da do Plano Municipal de Educação de Cascavel (PR), Lei nº 6.496 de 24 de junho de 2015, disponível em: [https://leismunicipais.com.br/a\(PR\)/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/649/6496/lei-ordinaria-n-649-6-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-cascavel-pr-para-a-vigencia-2015-2025](https://leismunicipais.com.br/a(PR)/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/649/6496/lei-ordinaria-n-649-6-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-cascavel-pr-para-a-vigencia-2015-2025)

atualizadas acerca da taxa de alfabetismo, não foi possível verificar se a Meta VIII referente à Educação de Jovens e Adultos está sendo cumprida.

A dificuldade em avaliar o cumprimento da meta decorre também da não implementação da estratégia I, referente à Meta VIII, que previa “criação de cadastro para levantamento de dados por região, para busca ativa da população com 15 (quinze) anos ou mais em situação de analfabetismo”. A estratégia deveria ter sido implementada em 2016. Tal estratégia seria imprescindível para o cumprimento da meta que prevê a elevação da taxa de escolaridade da população jovem e adulta que não teve acesso à educação básica na idade própria.

Na tabela 13, apresentamos as matrículas da Educação Infantil: Creche e Pré- Escola e modalidade de Educação Especial, que compõem as matrículas da RPME, ofertadas por meio do regime de colaboração, parcerias¹⁷⁸, entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) com fins educacionais e a Administração Pública Municipal, no período de 2013 a 2021.

¹⁷⁸ Conforme Lei nº 13.019/14, Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm Acesso em: 28 maio 2022.

Tabela 13- Matrículas via parcerias com instituições privadas, etapa Educação Infantil: Creche e Pré- Escola e Modalidade de Educação Especial, Cascavel (PR), 2013 a 2021.

Número de matrículas via parcerias: Etapa Educação Infantil e Modalidade de Educação Especial, 2013 a 2021.						
Educação Infantil						
Ano	Etapa: creche		Etapa: Pré- Escola		Total de matrículas: Etapa Educação Infantil [A]	
	Creche: Integral	Creche: Parcial	Pré-escola: Integral	Pré-escola: Parcial		
2013	391	41	375	243	1.050	
2014	323	77	271	233	904	
2015	240	34	254	237	765	
2016	255	43	352	182	832	
2017	354	42	260	132	788	
2018	382	116	223	65	786	
2019	247	69	149	97	562	
2020	219	80	223	7	529	
2021	129	91	19	5	244	
Δ 2013-2021	-67,01%	121,95%	-94,93%	-97,94%	-76,76%	

Modalidade Educação Especial						
Ano	Educação Especial: Creche	Educação Especial: Pré- escola	Educação Especial: Ensino Fundamental	Educação Especial - EJA	Total de matrículas: Modalidade [B]	Total de matrículas [A] + [B]
2013	0	0	145	220	365	1.415
2014	34	24	194	246	498	1.402
2015	33	24	62	0	119	884
2016	0	0	156	240	396	1.228
2017	35	57	102	238	432	1.220
2018	34	14	153	241	442	1.228
2019	36	13	158	242	449	1.011
2020	59	25	71	246	401	930
2021	21	23	138	251	433	677
Δ 2013-2021	-	-	- 4,83%	14,09%	-18,63	52,16%

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Elaboração da autora, 2023.

Os dados evidenciam que na Educação Infantil o movimento de redução das matrículas foi contínuo no período em análise. Em 2013, 74,20% (1.050) das matrículas ofertadas via parcerias correspondiam à Educação Infantil: 30,53% (432) das matrículas na etapa Creche e 43,67% (618) matrículas na Pré- Escola. Em 2021, as matrículas na Educação Infantil passaram a representar apenas 36,04% do total das matrículas ofertadas via parcerias ([Apêndice G](#)).

A redução da oferta da Pré- Escola por meio dos convênios com entidades privadas observadas, em 2021, é resultado do cumprimento da Meta I do PME que propunha a universalização da oferta da Pré- Escola. Tal meta foi cumprida, em 2020, de acordo com o 5º Relatório de Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do PME (2021).

Quanto à modalidade de Educação Especial, em 2013, as matrículas correspondiam a 25,80% (365) do total das matrículas ofertadas via parcerias, conforme apresentado na Tabela 12. Em 2021, as matrículas na Educação Especial passaram a representar 63,96% do total das matrículas ofertadas via parcerias ([Apêndice G](#)).

No ano de 2021, observamos a inversão na composição da oferta das matrículas via convênios entre Educação Infantil e Educação Especial impulsionada pela redução das matrículas na Pré- Escola. Em 2013, 74,20% do total das matrículas ofertadas via parcerias correspondiam à Educação Infantil e 25,80% correspondiam às matrículas na Educação Especial. Em 2021, a situação praticamente se inverteu: 36,04% do total das matrículas correspondia à Educação Infantil e 63,96% correspondiam às matrículas na Educação Especial ([Apêndice G](#)).

Quando consideramos o total das matrículas ofertadas pelo município em instituições de ensino da RPME e instituições conveniadas, se revela o papel das parcerias na expansão da Educação Infantil no município de Cascavel (PR). Em 2013, as parcerias eram responsáveis por 15,56% do total de matrículas ofertadas pela RPME na Educação Infantil. Porém, em 2021, em razão da ampliação da oferta pela RPME, esse percentual foi reduzido para 2,11%.

Cabe destacar que, de acordo com o PME 2015/2025, estabelecer e firmar parcerias com Instituições de Ensino de Educação Infantil é uma das estratégias para efetivar as Metas I (Educação Infantil) e XVI (Financiamento da Educação).

Ao considerar que Educação Infantil foi a etapa de ensino que apresentou os maiores percentuais de expansão no período, constatamos que sua ampliação vem ocorrendo via RPME e não por meio de parcerias¹⁷⁹ com organizações da

¹⁷⁹ Em 2022, segundo Termos de Colaboração, 316 vagas na Educação Infantil seriam ofertadas via regime de colaboração, parcerias, entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) com fins educacionais, um aumento de 30% comparado ao ano de 2021. Para o ano de 2023, segundo o ofício nº 2023/2022/Semed, 230 vagas para a Educação Infantil serão

sociedade civil, no período em análise. Essa situação torna evidente que a garantia do acesso à educação infantil continua sendo um dever inalienável, intransferível do poder público. O chamado terceiro setor é incapaz de suprir a presença do poder público na oferta de ações e serviços públicos.

Em síntese, no período de 2013 a 2021, a RPME de Cascavel (PR) expandiu o número de matrículas na educação básica em 18,88%. O crescimento ficou acima da evolução das demais redes municipais de ensino observadas na região Sul (8,09%) e no Paraná (3,83%). No Brasil a rede municipal apresentou uma retração de 0,34% ([Tabela 7](#)).

A expansão da RPME de Cascavel (PR) foi impulsionada pela ampliação das matrículas na Educação Infantil, principalmente pela etapa Creche ([Tabela 8](#)) que ampliou a oferta de vagas em 103,3%, percentual que revela uma expansão superior às demais redes municipais de ensino no Brasil (38,9%), na região Sul (31,8%) e no Paraná (26,4%).

O município de Cascavel (PR), segundo o 5º Relatório de Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do PME (2021) atingiu a meta de universalizar a Pré-Escola, em 2020, quatro anos após a meta estabelecida pelo PME.

Em relação às matrículas no Ensino Fundamental, no período investigado, a RPME de Cascavel (PR) ampliou o total de matrículas nessa etapa do ensino em 0,83, enquanto as demais redes municipais de ensino apresentaram queda de: no Brasil de 6,31%, na região Sul de 2,35% e no Paraná 8,36% ([Tabela 11](#)).

ofertadas via regime de colaboração, parcerias, entre as Organizações da Sociedade Civil, redução de 27,22% comparado ao ano de 2022. Em 2022, foi iniciado processo de credenciamento e habilitação de instituições educacionais privadas para a prestação de serviços por meio da oferta de até 500 (quinhentas) vagas de educação infantil, período parcial de no mínimo 4 (quatro) horas diárias, para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos, sendo 250 vagas para o Infantil e Infantil I (alunos de 0 (zero) a 1 (um) ano de idade e alunos com 1 (um) ano de idade completo ou a completar até 31 de março do ano em curso, 200 vagas para Infantil II (alunos com dois anos de idade completos ou a completar até 31 de março do ano em curso) e 50 vagas Infantil III (alunos com três anos de idade completos ou a completar até 31 de março do ano em curso), no valor mensal de R\$654,33. Segundo justificativa do processo, o credenciamento de instituições busca ampliar a oferta da Educação Infantil ante a demanda reprimida e diante das ações judiciais, cujo pedido é o fornecimento de vagas em creches, e todas as sentenças sob pena de aplicação de multa diária de R\$100,00. Em agosto de 2022, segundo dados do processo, eram aproximadamente 500 ações judiciais. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/?pg=autoatendimento#!/tipo/servico/valor/8/padrao/1/load/1>
Acesso em: 28 mar. 2023.

No que se refere a meta de assegurar a universalização do Ensino Fundamental - Anos Iniciais, a partir da aprovação do PME, de acordo com o 5º Relatório de Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do PME (2021), o município atingiu a meta, em 2018, três anos após a aprovação do PME.

Quanto à modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA), no período de 2013 a 2021, na RPME Cascavel (PR) ocorreu a redução de 27,29% do total de matrículas, seguindo a tendência de retração das demais redes municipais do Brasil (24,18%), da região Sul (37,93%) e do Paraná (46,05%) ([Tabela 12](#)).

Segundo o 5º Relatório de Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do PME (2021), pela ausência de projeções atualizadas acerca da taxa de alfabetismo, não foi possível verificar se a Meta referente à Educação de Jovens e Adultos está sendo cumprida.

Outro elemento relevante evidenciado é a redução proporcional da atuação das redes estaduais na oferta da educação básica ([Tabela 7](#)). Em 2013, a rede estadual era responsável pela oferta de 45,45% do total das matrículas na educação básica no município de Cascavel (PR), em 2021, passou a oferecer apenas 37,83% do total das matrículas.

O Ensino Fundamental, dever compartilhado com os municípios, de acordo com o artigo 211 da Constituição Federal. Tal situação tem levado as redes municipais a assumirem as responsabilidades em relação à oferta da etapa de ensino, fenômeno que exige ser investigado para compreender tal movimento.

Na subseção a seguir buscamos caracterizar a RPME de Cascavel (PR) a partir do seu quadro de servidores, no período de 2013 a 2021.

3.2.3 Os servidores da educação básica da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021

Na tabela 14, apresentamos o número de servidores que constituem os quadros funcionais da RPME de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

Tabela 14- Servidores da Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), 2013 a 2021.

Evolução do número de servidores da Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), 2013 a 2021.			
Ano	Servidores: Cmeis	Servidores: Escolas	Total
2013	842	3.235	4.077
2014	974	3.147	4.121
2015	1.375	3.117	4.492
2016	1.189	3.217	4.406
2017	1.447	3.365	4.812
2018	1.568	3.416	4.984
2019	1.545	3.212	4.757
2020	1.595	3.356	4.951
2021	1.510	3.189	4.699
Δ 2013-2021	79,33%	-1,42%	15,26%

Fonte: Protocolo nº 61.150/2021, Departamento de Gestão de Pessoas (Seplag) e Protocolo nº 46.308/2022/2021, Secretaria Municipal de Educação (Semed). Elaboração da autora, 2023.

Os dados da Tabela 14 evidenciam que, no período em análise, o total de servidores da RPME evoluiu, em termos percentuais, 15,26%, de 4.077 servidores, em 2013, para 4.699 em 2021. Esse crescimento foi impulsionado pela ampliação do quadro de servidores dos CMEIs, que expandiu em 79,33% (668 servidores), de 842 servidores, em 2013, para 1.510 em 2021, em consequência do processo de ampliação da Educação Infantil.

Embora, no período, em termos percentuais, o quadro de servidores dos CMEIs tenha ampliado em 79,33% (668), cabe apontar que, de 2013 a 2017, a RPME teve a ampliação de 13 CMEIs, de 3.523 matrículas na etapa e a contratação de 605 servidores (1 servidor para cada 5,82 matrículas novas). Em contrapartida, de 2018 a 2021, a ampliação foi de 4 CMEIs, de 1.303 matrículas na Educação Infantil e a contratação de 63 servidores (1 servidor para cada 20,68 matrículas novas).

Diante disto, os dados sinalizam para a necessidade de aprofundar a análise e a discussão das condições que ocorrem a ampliação da Educação Infantil na RPME do município a partir de elementos, por exemplo, como: condições de trabalho dos profissionais, qualidade do processo de ensino e de aprendizagem.

Com relação ao quadro de servidores das escolas, a retração foi de 1,49% (46 servidores), de 3.235 servidores, em 2013, para 3.189 em 2021.

Na tabela 15, apresentamos o número de servidores e os cargos que constituem os quadros funcionais do CMEIs da RPME de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

Tabela 15- Servidores dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs)- Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), 2013 a 2021.

Quadro de Servidores dos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs), Rede Pública Municipal de Cascavel (PR)				
Ano	Professor de Educação Infantil- Vínculo: Estatutário	Professor de Educação Infantil- Vínculo: CLT	Agente de Apoio- Vínculo: Estatutário	Monitor: Estatutário
2013	427	109	-	104
2014	483	140	44	95
2015	676	163	113	92
2016	590	57	120	91
2017	599	131	314	87
2018	709	34	417	85
2019	710	33	408	74
2020	715	32	422	83
2021	706	13	388	73
Δ 2013- 2021	65,34%	-88,07	-	-29,81%
Ano	Zelador: Estatutário	Zelador: terceirizado	Guarda Patrimonial: Estatutário	Total de servidores
2013	184	-	18	842
2014	195	-	17	974
2015	145	167	19	1.375
2016	151	167	13	1.189
2017	149	167	-	1.447
2018	156	167	-	1.568
2019	129	191	-	1.545
2020	152	191	-	1.595
2021	137	193	-	1.510
Δ 2013- 2021	-25,54%	-	-100%	79,33%

Fonte: Protocolo nº 61.150/2021, Departamento de Gestão de Pessoas (Seplag) e Protocolo nº 46.308/2022/2021, Secretaria Municipal de Educação (Semed). Elaboração da autora, 2023.

Nota 1: Os Professores de Educação Infantil possuem vínculo de 40 horas semanais.

Nota 2: A partir de 2017, com a criação da Secretaria de Política sobre Drogas e Proteção à Comunidade (Sempro) os Guardas Patrimoniais foram remanejados para a nova secretaria.

De acordo com a Tabela 15, o total de servidores do CMEIs cresceu 79,33%, de 842 servidores, em 2013, para 1.510 em 2021. Ocorreu um crescimento significativo de 64,56% de 2013 a 2015, período de ampliação de estabelecimentos (13 CMEIs) e das matrículas na Educação Infantil (3.523 matrículas) (Tabelas: 4 e 6).

Com relação ao cargo de Professores de Educação Infantil¹⁸⁰, vínculo estatutário¹⁸¹, no período investigado, o aumento foi de 65,34%, de 427, em 2013, para 706 em 2021. Como decorrência da expansão da Educação Infantil no período de 2013 a 2015, o número de professores registrou um crescimento de 58,31%.

Quanto ao cargo de Professor de Educação Infantil (PEI), vínculo CLT, de 2013 a 2021, a redução foi de 88,07%, de 109, em 2013, para 13 em 2021. No período de grande expansão da Educação Infantil (2013-2015) observamos um crescimento de 49,54%, de 109 professores celetistas, em 2013, para 163 em 2015.

O total de PEI (Estatutários e Celetistas), no período de 2013 a 2021, apresentou um crescimento de 34,14%, de 536, em 2013, para 719 em 2021. Em termos proporcionais, o número de PEI, em 2013, representava 79,66% do total e o PEI CLT representava 20,34%.

Em 2021, o número de professores estatutários passou a representar 98,19%, enquanto o número de PEI CLT reduziu para 1,81%. Esses números indicam que, atualmente, quase a totalidade dos professores da Educação Infantil (98,19%) são servidores concursados e, portanto, do ponto de vista do vínculo trabalhista, têm estabilidade no emprego e direitos previstos no Plano de Carreira da categoria.

¹⁸⁰ De acordo com a Lei nº 6.008 de 28 de março de 2012, o cargo de Monitor Educacional passou a denominar-se Professor de Educação Infantil com as seguintes atribuições: 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, com carga horária de trabalho de 40 horas semanais. A Formação exigida para o cargo de Professor de Educação Infantil exigida é a conclusão do Ensino na modalidade Normal/Magistério ou Ensino Superior em curso de Licenciatura Plena em Pedagogia ou Normal Superior ou, ainda, Programa de Capacitação em Serviço para Docência da Séries Iniciais do Ensino Fundamental e da Educação Infantil.

¹⁸¹ Após anos sendo pauta de reivindicação e de luta da categoria, em 16 de dezembro de 2022, a Lei nº 7.460 equiparou o valor do vencimento do cargo Professor de Educação Infantil (40h) ao do cargo de Professor (20h), alterando dispositivos da Lei Municipal nº 6.445/2014, que dispôs sobre Plano de Cargos, Carreiras, Remuneração e Valorização dos Profissionais do Magistério da Rede Pública Municipal de Ensino do Município de Cascavel (PR).

No que se refere ao cargo de Agente de Apoio (AA)¹⁸², vínculo estatutário, no período de 2014 a 2021, observamos um crescimento de 781,82%, de 44, em 2014, para 388 em 2021, com expressivo crescimento nos anos de 2017 e 2018. Tal crescimento é um fenômeno no processo de expansão da Educação Infantil a ser investigado e discutido considerando a formação e atribuições do cargo.

Com relação ao cargo de Monitor¹⁸³, vínculo estatutário, no período investigado, observou-se uma queda de 29,81%, de 104, em 2013, para 73 em 2021. O cargo de Monitor se encontra em processo de extinção.

Quanto ao cargo de Zelador, vínculo estatutário, no período de 2013 a 2021, ocorreu uma queda de 25,54%, de 184, em 2013, para 137 em 2021. A redução do número de zeladores no período é consequência da terceirização, processo de transferência da prestação de serviço público de zeladoria dos CMEIs para a iniciativa privada. O cargo foi extinto em 2018.

No que se refere à transferência da prestação de serviço público, o número de zeladores terceirizados cresceu 15,57%, de 167, em 2015, para 193 em 2021. De acordo com a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, “em fevereiro de 2015, o município teve o primeiro processo de terceirização com fornecimento de insumos, limpeza e higienização dos CMEIs” (Seplag, 2021).

Com relação ao cargo de Guarda Patrimonial, no período de 2013 a 2017, ocorreu uma redução de 100% no número desses servidores nos CMEIs. Atualmente, a segurança das unidades de ensino é realizada por meio de sistema de monitoramento de câmeras e de alarme, prestação de serviço transferida à iniciativa privada (terceirização).

¹⁸² O cargo de Agente de Apoio foi criado pela Lei Municipal nº 6.171, de 27 de dezembro de 2012. De acordo com a lei as atribuições do cargo são: relacionadas a cuidados de higiene e alimentação, observando a rotina e estimulando e acompanhando a criança no desenvolvimento das atividades planejadas; Participar da integração entre escola, família e comunidade, colaborando para o melhor desenvolvimento das crianças e demais atribuições correlatas. A formação exigida para o cargo é o Ensino Médio completo e carga horária é de 40 horas semanais.

¹⁸³ O cargo de Monitor tem como atribuições: executar atividades de acolhida, monitoramento e acompanhamento a crianças, adolescentes, adultos e idosos; orientar a construção do conhecimento; elaborar projetos pedagógicos; cuidar da higiene e asseio da criança; preparar material pedagógico; organizar o trabalho; realizar trabalho de monitoria em grupos de pessoas. A formação exigida para o cargo é o Ensino Fundamental completo e carga horária é de 40 horas semanais.

Na tabela 16, apresentamos o número de servidores e cargos que compõem o quadro de servidores das escolas municipais da RPME de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

Tabela 16- Servidores e cargos das Escolas Municipais- Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), 2013 a 2021.

Quadro de Servidores das Escolas Municipais- Rede Pública Municipal de Cascavel (PR)					
Ano	Professor Vínculo: Estatutário	Professor Vínculo: CLT	Professor Período suplementar	Secretário Escolar Vínculo: Estatutário	Instrutor de Informática Vínculo: Estatutário
2013	2.207	-	388	71	70
2014	2.134	310	78	67	78
2015	2.061	349	101	74	75
2016	2.320	80	205	77	75
2017	2.246	240	320	77	75
2018	2.543	88	233	71	77
2019	2.546	136	-	81	78
2020	2.480	214	-	81	81
2021	2.504	101	-	79	80
Δ 2013-2021	13,46%	-	-	11,27%	14,29%
Ano	Monitor de Biblioteca Vínculo: Estatutário	Zelador Vínculo: Estatutário	Zelador Vínculo:CLT Transferência da prestação de serviço	Guarda Patrimonial	Total de servidores
2013	60	394	-	45	3.235
2014	57	379	-	44	2.753
2015	58	353	-	46	3.084
2016	54	362	-	44	3.323
2017	54	353	-	-	3.557
2018	52	352	-	-	3.469
2019	51	320	-	-	3.009
2020	52	248	200	-	3.299
2021	48	240	137	-	3.089
Δ 2013-2021	-20,00%	-39,09%	-	-	-4,51%

Fonte: Protocolo nº 61.150/2021, Departamento de Gestão de Pessoas (Seplag) e Protocolo nº 46.308/2022/2021, Secretaria Municipal de Educação (Semed). Elaboração da autora, 2023.

Nota 1: Os docentes são contratados por vínculo contratual de 20 horas semanais.

Nota 2: A partir de 2017, com a criação da Secretaria de Política sobre Drogas e Proteção à Comunidade (Sempro) os Guardas Patrimoniais foram remanejados para a nova secretaria.

Segundo a Tabela 16, no período de 2013 a 2021, o total de servidores das escolas municipais (Pré- Escola, Ensino Fundamental e EJA) apresentou uma queda de 4,51%, de 3.235 servidores, em 2013, para 3.089 em 2021.

Quanto ao total de cargos de professores (estatutário, celetista e suplementar) no período de 2013 a 2021, observamos um crescimento de 0,39%, de

2.595, em 2013, para 2.605 em 2021. Com relação ao cargo de Professor, vínculo estatutário o aumento foi de 13,46%, de 2.207, em 2013, para 2.504 em 2021.

Com relação ao cargo de Professor, vínculo CLT, de 2014 a 2021, a redução foi de 67,42%, de 310, em 2014, para 101 em 2021. Com crescimento nos anos de 2015, 2017, 2019 e 2020, e queda nos anos de 2016, 2018 e 2021. A contratação de professores CLT, em via de regra, ocorre para suprir as demandas de licença-saúde, de licença maternidade e de licença qualificação, porém, em vários momentos esses profissionais suprem vagas “reais” dos quadros de servidores das unidades de ensino, ou seja, vagas que deveriam ser preenchidas com vínculos estatutários.

Com relação ao cargo de Professor, vínculo período suplementar, no período de 2013 a 2018, a redução foi de 100%. A partir de 2019, a Secretaria Municipal de Educação deixou de adotar essa modalidade de contratação de professores após orientação do Tribunal de Contas do Paraná.

Quanto ao cargo de Secretário Escolar, vínculo estatutário, no período investigado, o aumento foi de 11,27%, de 71, em 2013 para 79 em 2021.

No que se refere ao cargo de Instrutor de Informática, vínculo estatutário, no período investigado, o aumento foi de 14,29% de 70, em 2013, para 80 em 2021. O número de Monitores de Bibliotecas, vínculo estatutário, no período investigado, a redução foi de 20%, de 60, em 2013, para 48 em 2021.

Quanto ao cargo de Zelador, vínculo estatutário, ocorreu uma queda de 39,09%, de 394, em 2013, para 240 em 2021. A queda é consequência do processo de extinção do cargo, de pedidos de exonerações, de aposentadorias e do processo de terceirização, ou seja, transferência da prestação do serviço de limpeza das escolas à iniciativa privada.

Cabe destacar que no ano de 2018, o Poder Executivo, encaminhou o Anteprojeto de lei nº 128/2018, com vistas a extinguir os cargos efetivos de Zelador, de Auxiliar de Manutenção de Instalações e de Auxiliar de Serviços Gerais. Segundo a mensagem do Poder Executivo, a “propositura se faz necessária”:

[...] tendo em vista que a execução desses serviços na forma direta se torna dispendioso e muitas vezes ineficaz, considerando a grande taxa de absenteísmo registrada nesses cargos, o que acaba prejudicando o desenvolvimento dos serviços que devem ocorrer de forma permanente nas repartições públicas. Ao longo dos últimos 05 anos, o custo para o município com os afastamentos médicos desses

profissionais chegou a R\$5.800.068,45, que se convertido em dias, correspondem a 171.619 dias não trabalhados. Apenas para o cargo de Zelador o custo com os afastamentos chega a R\$5.261.347,56, correspondente a 14,7% do total de servidores de todo o quadro do Município que se afastaram nesse período. No entanto, mais relevante que as despesas despendidas pelo Município com esses afastamentos, são os serviços desatendidos, escolas sem a devida organização e limpeza, unidades de saúde sem a higienização adequada ou a manutenção necessária, onde por vezes, servidores administrativos ou técnicos precisam assumir essas funções para manter seu local de trabalho com a devida limpeza e em funcionamento, necessários para manter as atividades de sua unidade. **Desta feita, ao propormos a extinção dos referidos [cargos] a municipalidade objetiva na sequência terceirizar este tipo de serviço. A terceirização de cargos [...], que está presente nos segmentos do setor empresarial [...] consiste na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal desta Municipalidade.** Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens como serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou até de serviços temporários (Cascavel, 2018, p. 4, grifo nosso).

A mensagem de lei também cita o art. 10, §7º do Decreto-Lei nº 200¹⁸⁴, de 25 de fevereiro de 1967, como justificativa para a utilização dos serviços terceirizados como meio para se “evitar o aumento demasiado da máquina administrativa”, assim como a ampla descentralização das atividades.

Nos dias 12 e 13 de novembro de 2018, apesar dos protestos dos servidores municipais¹⁸⁵, o Anteprojeto de Lei nº 128/2018¹⁸⁶ foi aprovado pela maioria dos

¹⁸⁴ Decreto-Lei nº 200/67, Art.10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada; § 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a administração procurará desobrigar-se da realização material das tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos da execução. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm Acesso em: 08 jun 22.

¹⁸⁵ Os servidores protestaram na Câmara Municipal durante os dois dias de votação do Anteprojeto de Lei. Os vereadores foram interrompidos em alguns momentos da sessão pelos zeladores. Câmara de Cascavel aprova extinção dos cargos de zelador e auxiliar de serviços gerais. Disponível em: [https://g1.globo.com\(PR\)/oeste-sudoeste/noticia/2018/11/13/camara-de-cascavel-aprova-extincao-dos-cargos-de-zelador-e-auxiliar-de-servicos-gerais.ghtml](https://g1.globo.com(PR)/oeste-sudoeste/noticia/2018/11/13/camara-de-cascavel-aprova-extincao-dos-cargos-de-zelador-e-auxiliar-de-servicos-gerais.ghtml) Acesso em: 08 jun 22.

¹⁸⁶ Em 19 de novembro de 2018, projeto aprovado pela Câmara Municipal foi sancionado pelo prefeito municipal (Lei Municipal nº 6.915/2018). A lei extinguiu os cargos de Zelador, de Auxiliar de Manutenção e de Auxiliar de Serviços Gerais.

vereadores. Com isso, foram extintos os cargos de Zelador, de Auxiliar de Manutenção de Instalações e de Auxiliar de Serviços Gerais e intensificado o processo de terceirização dos serviços de zeladorias na RPME, assim como de outros serviços como de manutenção e da merenda escolar das unidades de ensino.

Ao instituir, por meio de lei, a terceirização dos serviços de zeladoria, o Poder Executivo justifica o processo argumentando que "há dificuldade para contratar esses profissionais por meio de concurso público". Atualmente, "[...] 322 vagas de zeladoria estão livres. Ainda de acordo com a Administração Municipal [...] essa é a única solução para não ultrapassar o limite de gastos com a folha de pagamento e ainda seguir as regras do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR)" (G1.Globo, 2018).

O último argumento da Administração Municipal é controverso, tendo em vista que a exclusão das despesas com a terceirização de serviços para a determinação do limite das despesas com pessoal do município não é consenso entre os órgãos de fiscalização.

O Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.444/2016) reconhece que:

[...] compete aos Tribunais de Contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios verificarem, no âmbito dos procedimentos de fiscalização específicos, os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão dos respectivos entes da Federação sob sua jurisdição. Porém, em relação às despesas com Pessoal da União, para o Tribunal de Contas, o art. 18, §1º, da **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)** determina a contabilização dos gastos com contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado [como] parte do cálculo do limite de despesa com pessoal (Tribunal de Contas da União, 2016, grifo nosso)

Ainda, a respeito da controvérsia a respeito do cômputo do limite das despesas com pessoal, Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo concluiu que:

O Tribunal de Contas da União e a Secretaria do Tesouro Nacional bem sabem que a terceirização, direta ou indiretamente, substitutiva de mão de obra, nos moldes do artigo 18, parágrafo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não pode ser excluída do cômputo dos limites a que se referem os artigos 19 e 20 da mesma lei. **Isso porque gerir falseadamente a despesa de pessoal com a fuga desenfreada e ilimitada para a terceirização tende a se**

configurar como uma espécie de bomba-relógio armada contra as finanças públicas municipais e estaduais. [...] as parcerias com o terceiro setor tenderá a alimentar um nicho de mercado cada vez mais lucrativo [e] ao comprometimento quase integral dos recursos públicos com pagamento direto ou indireto de mão de obra (Conjur, 2019, grifo nosso).

No ano de 2018, o município de Cascavel (PR) enfrentou problemas com a terceirização de serviços de zeladorias nos CMEIs. No final de agosto de 2018, de acordo com notícias divulgadas pela imprensa, as zeladoras terceirizadas que prestavam serviços nos CMEIs ainda não tinham recebido seus salários e o Vale Alimentação e, por causa disso, interromperam a prestação de serviços.

A Prefeitura chegou a se dispor a pagar as zeladoras. Porém, como a empresa responsável pela contratação das trabalhadoras terceirizadas já havia recebido do Poder Executivo municipal, o Poder Judiciário determinou que o município não poderia realizar o pagamento novamente (Tarobá News, 2018).

O desenlace do problema resultou em prejuízos para cerca de 170 zeladoras terceirizadas que estavam sem receber pelo trabalho realizado nos Cmeis de Cascavel (PR). A empresa, responsável pela contratação das terceirizadas, alegou dificuldades financeiras, e deixou de prestar serviços ao município, que foi obrigado a romper o contrato com a empresa. Às zeladoras terceirizadas não restou outra alternativa, a não ser rescindir o contrato de trabalho. Porém, a empresa pagou apenas os salários atrasados e as trabalhadoras tiveram que ingressar na Justiça do Trabalho para tentar receber o restante de seus direitos, férias e 13º salário (O Paraná, 2018).

Por conta do problema, o Município precisou contratar zeladoras temporárias, por meio de testes seletivos. Inicialmente, foram convocadas 117 zeladoras, mas apenas 42 compareceram para assinar o contrato. Os CMEIs, enfrentaram sérios problemas, na área de limpeza, para encerrar o ano letivo. Somente no início do ano letivo de 2019, o problema foi regularizado, com a contratação de 198 zeladoras terceirizadas para fazer a limpeza nos CMEIs (Tarobá News, 2019).

Os problemas acima relatados revelam que o processo de terceirização pode acarretar prejuízos para os trabalhadores terceirizados e para o município pela interrupção de serviços e pela possibilidade de arcar com prejuízos financeiros

quando as empresas de terceirização de mão de obra deixam de cumprir suas obrigações e, nesse caso, o município poderá ter que arcar com recursos adicionais para regularizar serviços que deixarem de ser oferecidas pelas empresas.

No que se refere ao número de zeladores terceirizados nas escolas municipais de Cascavel (PR) (Tabela 15), no ano de 2021, ocorreu uma queda de 31,50% em relação ao ano de 2020, de 200 para 137 zeladores.

O número de Guardas Patrimoniais, vínculo estatutário, no período de 2013 a 2016, foi reduzido em 100%. Como informado anteriormente, os Guardas Patrimoniais foram remanejados para a Secretaria de Política sobre Drogas e Proteção à Comunidade (Sempro). Atualmente, a segurança das unidades de ensino é realizada por meio de sistema de monitoramento de câmeras e de alarme prestação de serviço transferida à iniciativa privada. Os serviços de manutenção¹⁸⁷ dos estabelecimentos de ensino da RPME também estão gradativamente sendo transferidos à iniciativa privada.

Em 2022, a prestação de serviço das cozinhas das escolas, atribuições até então realizadas pelos servidores ocupantes do cargo de zelador, começaram a ser gradativamente transferidas à iniciativa privada por meio da terceirização, em decorrência da extinção do cargo de zelador.

Diante do cenário de transferências da prestação de serviço público pela Administração Pública Municipal à iniciativa privada, a pergunta é: tardará para que o processo de contratação de professor e Professor de Educação Infantil seja pauta para terceirização? A preocupação não nos parece descabida.

Em 31 de março de 2017, foi aprovada a chamada “Lei das Terceirizações”, a Lei nº 13.429/2017. Tal lei alterou a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências. Após a aprovação da “Lei das Terceirizações” todas as atividades de uma empresa podem ser terceirizadas. Por exemplo, antes da aprovação de tal lei, um hospital, por exemplo, poderia terceirizar apenas as atividades-meio: (segurança, limpeza) e não poderia terceirizar as atividades-fim (o cuidado à saúde). O trabalho de médicos,

¹⁸⁷ Como visto anteriormente, o cargo de Auxiliar de Serviços de Manutenção foi extinto pela lei municipal nº 6.915/2018.

enfermeiros, fisioterapeutas, não poderia ser terceirizado. Com a aprovação da lei todas as atividades (meio e fim) poderão ser terceirizadas.

Com a aprovação da “reforma” trabalhista, Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017, ampliou-se as possibilidades da terceirização de serviços. Por conta disso, surgiram preocupações quanto à possibilidade de terceirização do trabalho dos professores, atividade fim na educação.

Para impedir a possibilidade de terceirização das atividades do magistério, a deputada Renata Abreu (PODE) apresentou o Projeto de Lei nº 10.944/18 que proíbe a prestação de serviços por terceiros nas atividades de magistério. Segundo a autora do projeto:

[...] embora nos posicionamos favoravelmente à medida [terceirização] em regra geral, somos de opinião que a terceirização não deve ser aplicada ao magistério, em face das várias implicações negativas que poderiam dela decorrer. A educação não pode ser vista como mero empreendimento. O professor tem papel fundamental na formação de nossos jovens e, para bem exercer sua atividade, há que se ter um planejamento pedagógico que não pode ser alterado do dia para a noite. Nesse caso, a descontinuidade do serviço com a troca de professores em decorrência do rompimento de um contrato de prestação de serviço pode ter consequências muito danosas para os professores e, sobretudo, para os alunos. [...] a terceirização seria incompatível com o funcionamento escolar (Projeto de Lei, 2018, nº 10.944, p. 2-3).

No dia 11 de junho de 2021, em audiência pública para discutir a matéria, a proposta de terceirização das atividades do magistério foi rejeitada por unanimidade pelas entidades presentes na audiência pública. O representante da Undime manifestou o posicionamento da entidade da seguinte forma:

Nós não podemos pensar num processo de educação que tenha volatilidade de mão de obra, que seja permitido fazer contratos de dez meses [ou menos] para ser mais econômico. Terceirizar esse trabalho significa sucatear e jogar por terra toda uma profissão. Educação não é uma linha de produção, aqui as pessoas chegam e vão se aprimorando por meio da interação e da troca de experiências (Conviva Educação, 2021, s/p).

Esperamos que o posicionamento da Undime, de rejeição à proposta de terceirização das atividades do magistério, seja adotado pelos dirigentes municipais de educação como diretriz da gestão. Em 2023, a matéria segue em tramitação na Câmara de Deputados.

Em síntese, no período de 2013 a 2021, em decorrência da expansão das matrículas da Educação Infantil (Creche e Pré-escola), o número de servidores das unidades de ensino da RPME de Cascavel (PR) ampliou. Contudo, não na proporção de suprir a demanda ([Tabela 14](#)).

Em relação ao quadro de servidores dos CMEIs, no período de 2013 a 2021, os dados revelam um crescimento de 79,33% no total de servidores ([Tabela 15](#)). O crescimento foi impulsionado pela contratação dos cargos de Agente de Apoio que evoluiu 781,82%, de 2014 a 2021, de professores de Educação Infantil que cresceu 65,34%, de 2013 a 2021, e zeladoras, contratadas via terceirização, que apresentou uma evolução de 15,57% (2015 a 2021).

O crescimento da contratação de servidores dos CMEIs alavancou o crescimento do total de servidores da RPME se considerados conjuntamente os dados dos CMEIs e das escolas municipais. Entretanto, se considerarmos apenas o quadro de servidores das escolas municipais, no período investigado, a queda foi 4,51% no total de servidores.

Um elemento relevante evidenciado pelos dados é o impacto do processo de extinção de cargos públicos para a RPME, medida adotada pela Administração Pública Municipal, no período em análise com a justificativa que a extinção se faz necessária “[...] tendo em vista que a execução desses serviços na forma direta se torna dispendioso e muitas vezes ineficaz, considerando a grande taxa de absenteísmo registrada nesses cargos, o que acaba prejudicando o desenvolvimento dos serviços” (Cascavel (PR), 2018, p. 4). Consequentemente, o processo de transferência de serviços à iniciativa privada, por meio da terceirização.

Na seção a seguir detalhamos o fluxo de recursos (receitas e despesas) do município de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

3.3- FLUXO DE RECURSOS (RECEITAS E DESPESAS) DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL (PR): 2013 A 2021

Com o objetivo de cumprir com o objetivo específico de coletar, categorizar e analisar o fluxo de receitas e despesas orçamentárias, no período de 2013 a 2021, buscamos por meio do método de procedimento estatístico e de procedimentos técnicos de pesquisa documental (Prodanov e Freitas, 2013) investigar a empiria do

nosso objeto de pesquisa a política de financiamento da RPME materializado no fluxo de recursos orçamentários (receitas e despesas) do município de Cascavel (PR).

Como fonte primária de dados, utilizamos o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Balanço Orçamentário: Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção e o Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Os relatórios e demonstrativos podem ser acessados por meio do Portal da Transparência do Município (Relatórios Legais. Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Balanço Orçamentário e/ou Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção), com exceção do Balanço Orçamentário e Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção referente ao ano de 2013, que foi disponibilizado pela Secretaria Municipal de Finanças ([Apêndice M](#))([Apêndice N](#)).

Os valores orçamentários liquidados de todos os anos foram ajustados monetariamente para janeiro de 2023, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), desconsiderando a desvalorização sofrida pela moeda corrente da inflação no período, conforme metodologia recomendada por Amaral (2012).

Para investigar o objeto de pesquisa proposto nesta dissertação partimos do todo, o orçamento global da esfera municipal para o específico, as receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), na busca de compreender o movimento das receitas e despesas na materialidade das políticas para RPME de Cascavel (PR).

A seção 3.3 está dividida em 2 subseções: análise das receitas orçamentárias do município de Cascavel (PR): 2013 a 2021 e análise das despesas orçamentárias do município de Cascavel (PR): 2013 a 2021.

3.3.1- Análise das receitas orçamentárias do município de Cascavel (PR): 2013 a 2021

Conforme o Manual Técnico de Orçamento (2021), publicado pelo Ministério da Economia, as receitas públicas são:

[...] ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado [União, Estados, Distrito Federal e Municípios], que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias (Brasil/ME, versão 13, 2021, p. 18).

As receitas são os recursos financeiros que ingressam durante um determinado exercício financeiro e se constituem em instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas. “São os recursos utilizados pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade” (Brasil/ME, 2021, p. 18-19). Quanto à categoria econômica, as receitas classificam-se em Receitas Correntes e Receitas de Capital.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (Brasil/ME, 2021), as receitas correntes são:

[...] provenientes de tributos [impostos, taxas e contribuição de melhoria]; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Receita Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Receita Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes) e demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas Correntes) (Brasil/ME, 2021, p. 21).

Na Tabela 17, apresentamos as receitas do município de Cascavel (PR), de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2021.

Tabela 17– Receitas do município de Cascavel (PR), inclusive receitas intra-orçamentárias, de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Receitas Correntes [1]	Receitas de Capital [2]	Total Receitas [3]	% [1/3]	% [2/3]	% [1+2]/3
2013	922.279.976	21.266.396	943.546.372	97,75%	2,25%	100%
2014	1.017.326.154	30.033.591	1.047.359.744	97,13%	2,87%	100%
2015	1.013.465.871	53.077.056	1.066.542.928	95,02%	4,98%	100%
2016	914.869.456	65.947.925	980.817.382	93,28%	6,72%	100%
2017	1.151.268.542	59.959.990	1.211.228.532	95,05%	4,95%	100%
2018	1.192.910.807	66.091.220	1.259.002.027	94,75%	5,25%	100%
2019	1.248.672.107	118.664.006	1.367.336.113	91,32%	8,68%	100%
2020	1.318.288.531	122.336.701	1.440.625.232	91,51%	8,49%	100%
2021	1.408.738.888	51.011.764	1.459.750.652	96,51%	3,49%	100%
Δ	52,75%	139,87%	54,71%			
2013-2021						
Média %				94,70%	5,30%	100%
2013-2021						

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013 a 2021). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

De acordo com os dados, no período em análise, o total das receitas do município (Receitas Correntes e Receitas de Capital) apresentou um crescimento, em termos percentuais, de 54,71%: evoluiu de R\$943,546 milhões, em 2013, para 1,460 bilhão em 2021, sendo que as Receitas Correntes (Receitas primárias ou receitas não financeiras) evoluíram 52,75% e as receitas de Capital 139,87%.

Em termos proporcionais, as receitas de capital vêm se ampliando em relação ao total das receitas. Cresceu de 2,25%, em 2013, para 8,49% em 2020, e declinou, em 2021, para 3,49% do total das receitas municipais. Em contrapartida, as Receitas Correntes, em relação ao total, retrocederam de 97,75%, em 2013, para 91,51% em 2020, e cresceram, em 2021, para 96,51% do total, visto a redução das receitas de capital na composição do orçamento público.

A ampliação das Receitas de Capital, em relação ao total das receitas municipais, decorre, especialmente, do aumento das operações de crédito (empréstimos) realizadas pela Administração Pública municipal. No período investigado, as Receitas Correntes e as Receitas de Capital e, em média, representaram 94,70% e 5,30%, respectivamente, do total das receitas do orçamento do município.

Outro elemento que buscamos considerar na análise são os impactos da pandemia do Coronavírus no fluxo orçamentário do município. Os números

evidenciam que mesmo diante do contexto de pandemia¹⁸⁸ e de legislações no âmbito fiscal, que postergaram o prazo para pagamento de tributos municipais¹⁸⁹, o fluxo de recursos na conta do tesouro municipal não reduziu.

Nos anos de 2020 e 2021, durante a pandemia, as receitas municipais, se comparadas ao ano de 2019, apresentaram crescimento acumulado de 12,82%, no caso das receitas correntes, resultantes, na sua maior parte, da arrecadação tributária, e de 6,76% se considerarmos o total das receitas (receitas correntes e de capital).

As receitas de capital apresentaram uma queda de 57,01%. Porém, as receitas de capital não tem relação direta com o nível de atividade econômica, tendo

¹⁸⁸ Decreto nº 15.263 de 02 de março de 2020, declara situação de emergência, no âmbito da saúde pública no Município de Cascavel em razão do risco de surto do novo coronavírus (Covid-19).

¹⁸⁹ Decreto nº 15.350 de 01 de abril de 2020, que prorrogou o prazo para o pagamento dos seguintes tributos: I Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); II - Taxa de coleta de lixo; III - Taxa de proteção a desastres; IV- Contribuição para custeio da iluminação pública. Decreto nº 15.353 de 02 de abril de 2020, que prorrogou a data de vencimento dos tributos. Decreto nº 15.352 de 02 de abril de 2020, que prorrogou por noventa dias o prazo de validade das certidões negativas de débitos e certidões positivas com efeitos de negativa, relativas a créditos tributários municipais. Decreto nº 15.356 de 03 de abril de 2020, que prorroga as datas de vencimento do imposto sobre serviços- ISS apurado no âmbito do simples nacional. Decreto nº 15.419 de 30 de abril de 2020, que voltou a prorrogar o vencimento do imposto predial e territorial urbano (IPTU), da taxa de coleta de lixo, da taxa de proteção a desastres e da contribuição para custeio da iluminação pública. Lei nº 7.198, de 23 de dezembro de 2020, que autorizou o poder executivo municipal a conceder isenção da taxa de verificação regular de funcionamento para o ano de 2021 para as pessoas jurídicas e autônomas dos setores mais atingidos pelas ações de contingenciamento da propagação do coronavírus alíquota do imposto sobre transmissão de bens imóveis por ato oneroso, "inter-vivos" (ITBI). Decreto nº 16.010 de 18 de março de 2021, que declarou estado de calamidade pública no município de Cascavel, Paraná, em virtude dos problemas de saúde pública e econômicos gerados pelo enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus; SARS Cov-2. Decreto nº 16.040 de 30 de março de 2021, que prorrogou o prazo de redução da alíquota do imposto sobre transmissão de bens imóveis por ato oneroso, "inter-vivos" (ITBI), regulado pela lei complementar nº 114, de 2020. Decreto nº 16.041, de 30 de março de 2021, que regulamentou as atividades e os procedimentos para a concessão do incentivo fiscal previsto da lei municipal nº 7.198, de 23 de dezembro de 2020. Decreto nº 16.057/2021, que estabeleceu medidas administrativas intensivas de redução, controle da execução orçamentária e financeira, contenção de despesas no âmbito da administração direta e indireta do município de Cascavel, e instituiu o controle e acompanhamento das despesas. Decreto nº 16.077 de 16 de abril de 2021, que regulamentou o programa de recuperação fiscal do município de CRSM FPGM.

em vista que acima de 50% de tais receitas, em média, resultaram, no caso de Cascavel, de operações de créditos (empréstimos)

Na Tabela 18, apresentamos as receitas correntes discriminadas, inclusive intra orçamentárias, no município de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

Tabela 18- Receitas Correntes discriminadas, inclusive intra-orçamentárias, do município de Cascavel (PR) no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Tributária	%	Contribuições	%	Receita patrimonial, agropecuária, industrial e serviços	%
2013	236.440.316	25,64%	100.164.207	10,86%	41.854.405	4,54%
2014	273.514.248	26,89%	95.545.792	9,39%	52.803.966	5,19%
2015	275.585.685	27,19%	109.423.034	10,80%	68.285.814	6,74%
2016	285.913.187	31,25%	23.471.307	2,57%	32.562.988	3,56%
2017	318.228.699	27,64%	130.936.598	11,37%	76.958.556	6,68%
2018	362.931.273	30,42%	123.291.364	10,34%	97.803.304	8,20%
2019	404.221.694	32,37%	127.039.860	10,17%	90.186.730	7,22%
2020	391.284.056	29,68%	81.348.662	6,17%	131.159.014	9,95%
2021	441.501.048	31,34%	157.503.768	11,18%	83.395.113	5,92%
Δ 2013-2021	86,73%		57,25%		99,25%	
Média 2013 -2021		29,16%		9,21%		6,44%
Ano	Transf. correntes	%	Outras receitas correntes	%	Receita corrente Total	%
2013	462.600.207	50,16%	81.220.842	8,81%	922.279.976	100%
2014	544.030.078	53,48%	51.432.070	5,06%	1.017.326.154	100%
2015	508.750.378	50,20%	51.420.960	5,07%	1.013.465.871	100%
2016	534.315.722	58,40%	38.606.252	4,22%	914.869.456	100%
2017	564.984.140	49,07%	60.160.551	5,23%	1.151.268.543	100%
2018	575.270.249	48,22%	33.614.618	2,82%	1.192.910.807	100%
2019	579.529.074	46,41%	47.694.749	3,82%	1.248.672.107	100%
2020	646.932.173	49,07%	67.564.627	5,13%	1.318.288.531	100%
2021	656.348.521	46,59%	69.990.438	4,97%	1.408.738.888	100%
Δ 2013-2021	41,88%		-13,83%		52,75%	
Média 2013 -2021		50,18%		5,01%		100%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013 a 2021). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

No período de 2013 a 2021, o total das receitas correntes¹⁹⁰ evoluiu de: R\$922,280 milhões, em 2013, para R\$1,409 bilhão em 2021, um crescimento de 52,75%.

O crescimento das diferentes receitas que compõem as receitas correntes ocorreu de forma distinta. E cabe destacar que, em termos percentuais, as receitas provenientes de tributos, de exploração do patrimônio estatal (receita patrimonial); da exploração de atividades econômicas (receita agropecuária, industrial e de serviços) apresentaram crescimento superior quando comparado a evolução das transferências correntes.

Em 2013, a composição do orçamento com relação às receitas correntes era a seguinte: as transferências correntes representaram 50,16% do total da arrecadação das receitas correntes, a receita tributária 25,64%, as contribuições 10,86% e a receita patrimonial, agropecuária, industrial e serviços 4,54%. Em termos percentuais, as receitas de transferências correspondiam a um pouco mais da

¹⁹⁰ De acordo com o Manual Técnico do Orçamento as Receitas Correntes são compostas por: **1) Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria:** decorrentes da arrecadação dos tributos previstos no art. 145 da Constituição Federal; **2) Contribuições:** oriundas das contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, conforme preceitua o art. 149 da CF/88; **3) Receita Patrimonial:** proveniente da fruição de patrimônio pertencente ao ente público, tais como as decorrentes de aluguéis, dividendos, compensações financeiras/royalties, concessões, entre outras; **4) Receita Agropecuária:** receita proveniente de atividades de exploração ordenada dos recursos naturais vegetais em ambiente natural e protegido. Compreende as atividades de cultivo agrícola, de cultivo de espécies florestais para produção de madeira, celulose e para proteção ambiental, de extração de madeira em florestas nativas, de coleta de produtos vegetais, além do cultivo de produtos agrícolas; **5) Receita Industrial:** proveniente de atividades industriais exercidas pelo ente público, tais como a extração e o beneficiamento de matérias-primas, a produção e a comercialização de bens relacionados às indústrias mecânica, química e de transformação em geral; **6) Receita de Serviços:** decorre da prestação de serviços por parte do ente público, tais como comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos, culturais etc. Tais serviços são remunerados mediante preço público, também chamado de tarifa; **7) Transferências Correntes:** provenientes do recebimento de recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento que não impliquem contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou essa transferência. Por outro lado, a utilização dos recursos recebidos vincula-se à determinação constitucional ou legal, ou ao objeto pactuado. Tais transferências ocorrem entre entidades públicas de diferentes esferas ou entre entidades públicas e instituições privadas; **8) Outras Receitas Correntes:** constituem-se pelas receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita corrente, tais como indenizações, restituições, ressarcimentos, multas previstas em legislações específicas, entre outras.

metade (50,16%) do total das receitas correntes, receitas diretamente arrecadadas pela esfera municipal correspondiam a 49,84% .

Contudo, a partir de 2018, exceto em 2020, visualizamos um movimento de retração, em termos proporcionais, da participação das transferências na composição do total das receitas correntes. Os recursos resultantes de arrecadação municipal passam a representar uma parcela maior no conjunto das receitas correntes: 51,78% em 2018, 53,59%, em 2020, e 53,41% em 2021.

Em contrapartida, as transferências correntes, apesar de não apresentarem redução em valores financeiros, desde 2017, em termos percentuais, reduzem sua participação na composição das receitas correntes: 48,22% em 2018, 46,41%, em 2019, e 46,59% em 2021.

As transferências correntes, majoritariamente, são recursos transferidos pela União e pelo estado do Paraná. Os valores financeiros e percentuais evidenciam que o município de Cascavel (PR) depende cada vez mais de suas próprias fontes de arrecadação (tributárias, contribuições e demais receitas). A diminuição, em termos proporcionais, das transferências correntes implica num esforço adicional da Administração Pública Municipal para ampliar a arrecadação de tributos e, desta forma, para fazer frente às despesas com ações e serviços públicos oferecidos à população.

Como observamos anteriormente, durante a pandemia (2020 e 2021) o total da receita corrente arrecadado apresentou um crescimento acumulado de 12,82% em relação ao ano de 2019. Inferimos que tal crescimento foi alavancado pelo crescimento da arrecadação de tributos de competência municipal, resultado de medidas implementadas pela Administração Pública Municipal com o intuito de equilibrar a arrecadação de receitas de competência do município, diante do cenário pandêmico.

As receitas tributárias de contribuições, que representaram, em média, aproximadamente 10% das receitas correntes no período de 2013 a 2021. Em 2020, as receitas de contribuições apresentaram uma queda de 35,97% em relação ao ano de 2019. Em 2021, tais receitas cresceram 93,62% em relação ao ano anterior. Este crescimento, acreditamos ser resultado da Lei nº 7.290, de 29 de setembro de 2021,

que instituiu o programa de recuperação fiscal do município de Cascavel (PR), com o objetivo de minimizar os efeitos econômicos e sociais causados pela pandemia.

Outro dado que os números mostram é o aumento em termos financeiros e proporcionais das Transferências Correntes (governos estadual e federal) no ano de 2020 e do crescimento em termos financeiros em 2021 ([Tabela 17](#)). Tudo indica que o aumento das transferências correntes resultaram de recursos dos governos federal e estadual, como também de órgãos públicos e instituições privadas para as ações de combate à pandemia do Coronavírus ([Apêndice J](#)).

A seguir apresentamos uma breve análise da evolução das receitas de capital do município (2013 a 2021). Segundo o Manual Técnico do Orçamento (Brasil/ME, 2021), as receitas de capital são:

[...] recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas (Operações de Crédito); da conversão, em espécie, de bens e direitos (Alienação de Bens); do recebimento de recursos de outras pessoas de direito público ou privado (Transferências de Capital e Amortização de Empréstimos), quando destinados a atender Despesas de Capital; das demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas de Capital) e, ainda, quando ocorrer, do superávit do Orçamento Corrente (Brasil/EM, 2021, p. 21).

Na Tabela 19, apresentamos as Receitas de Capital discriminadas, no período em análise.

Tabela 19– Receitas de Capital discriminadas, inclusive intra-orçamentárias, do município de Cascavel (PR) no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Oper. de crédito	%	Alienação de bens	%	Amort. de empréstimos	%	Transf. de capital	%	Total	%
2013	2.058.250	9,68%	1.285.839	6,05%	0	0,00%	17.922.308	84,28%	21.266.396	100%
2014	18.088.184	60,23%	608.222	2,03%	8.205	0,03%	11.328.980	37,72%	30.033.591	100%
2015	27.722.397	52,23%	16.147.423	30,42%	9.133	0,02%	9.198.103	17,33%	53.077.056	100%
2016	39.369.322	59,70%	5.309.456	8,05%	10.722	0,02%	21.258.425	32,24%	65.947.925	100%
2017	37.181.626	62,01%	286.900	0,48%	4.783	0,01%	22.486.681	37,50%	59.959.990	100%
2018	42.116.713	63,73%	975.279	1,48%	0	0,00%	22.999.228	34,80%	66.091.220	100%
2019	80.260.427	67,64%	8.185.322	6,90%	0	0,00%	30.218.257	25,47%	118.664.006	100%
2020	69.857.804	57,10%	1.503.884	1,23%	0	0,00%	50.975.013	41,67%	122.336.701	100%
2021	14.179.225	27,80%	3.780.800	7,41%	0	0,00%	33.051.739	64,79%	51.011.764	100%
Δ 2013-21	588,90%		194,03%		-		84,42%		139,87%	
Média % 2012-21		51,12%		7,12%		0,01%		41,75%		100%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013 a 2021). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

No período investigado, o total das Receitas de Capital evoluiu de: R\$21.266 milhões, em 2013, para R\$51.012 milhões, em 2021, um crescimento de 139,87%. A maior parte das receitas de capital resultou de operações de crédito¹⁹¹ (empréstimos) e das transferências de capital (transferências dos governos federal e estadual destinadas a investimentos, para custear despesas de capital).

Os dados mostram que no período, as receitas resultantes de operações de crédito (internas e externas) evoluíram de: R\$2,052 milhões, em 2013, para R\$14,179 milhões em 2021, um aumento, em termos percentuais, de 588,90%, com destaque para o período de 2016 a 2020. Nesse período, o município recebeu R\$268,786 milhões de empréstimos, 81,24% do total dos empréstimos (R\$330,834 milhões) em todo o período de 2013 a 2021. Os números mostram que o governo municipal tem recorrido de forma frequente e crescente às operações de crédito¹⁹² (empréstimos) para ampliar as suas receitas.

¹⁹¹ Operação de Crédito: “compromisso financeiro assumido pelas entidades da administração pública para obter recursos destinados a financiar seus dispêndios (receitas de operações de crédito) ou cobrir eventual insuficiência de caixa (operação de crédito por antecipação de receita). A operação de crédito pode ser utilizada como fonte de recurso para créditos adicionais” (Glossário de Termos Orçamentários, 2023).

¹⁹² No período em análise, 2013 a 2021, o Poder Executivo encaminhou ao Poder Legislativo 22 projetos de leis com solicitação de autorização para contratar operações de crédito, sendo que 3 projetos foram arquivados e 19 autorizados. Dos 17 projetos autorizados pelo Legislativo e sancionados pelo Executivo, 15 correspondem a operações de crédito de natureza interna (dívida interna) e 2 operações de crédito de natureza externa (dívida externa). Os processos das referidas matérias legislativas ocorreram nas gestões dos prefeitos Edgar Bueno, Partido Democrático Trabalhista (PDT), no período de 2013 a 2016, sendo 8 operações de crédito autorizadas, e Leonaldo Paranhos da Silva, Partido Social Cristão (PSC), no período de 2017 a 2021, com 14 operações de crédito autorizadas.

No que diz respeito às operações de crédito, no período em análise, foram autorizadas 3 operações¹⁹³ diretamente vinculadas ao financiamento de políticas na área da educação e 2 indiretamente, que ocorreram em 2018, 2019, 2020 e 2021.

Em 2018, a Lei nº 6.926, autorizou o Poder Executivo a contratar uma operação de crédito, em moeda nacional, com a Caixa Econômica Federal (CEF), no valor de até R\$30 milhões, sendo R\$15 milhões a serem aplicados na reforma, ampliação e construção de unidades escolares e CMEIs, e na aquisição de equipamentos para as novas estruturas.

No processo legislativo da lei, mencionada anteriormente, os pareceres técnicos apresentavam a seguinte justificativa:

Informa-se a situação preocupante de estrutura física da rede municipal de ensino, sendo que **o Ministério Público já instituiu 93 Inquéritos Cíveis Públicos (40 na 8ª Promotoria e 53 na 9ª Promotoria) em relação ao não atendimento das exigências da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná para o funcionamento dessas 93 unidades.** Diante disso, a Secretaria Municipal de Educação necessita viabilizar certames licitatórios de grande montantes, visando atender aos prazos estipulados pela promotoria, para resolver as inconsistências na estrutura física das unidades, sendo que em alguns casos há a necessidade de reforma geral das edificações existentes, com a construção de novos ambientes e a adaptação das áreas externas para proporcionar acessibilidade às edificações do complexo educacional, através da construção de rampas, nivelamento de pisos e retirada de obstáculos (Cascavel (PR), Parecer Técnico, 2018, p. 1 e 2, grifo nosso).

Em 2019, a Lei nº 7.083, autorizou o Poder Executivo a contratar uma operação de crédito, em moeda nacional, com o Banco do Brasil (BB), no valor de

¹⁹³ Processo legislativo das matérias referente às operações de crédito direta e indiretamente vinculadas à educação. Diretamente: Projeto de Lei Ordinária lei nº 159, de 21 de novembro de 2018, disponível em: https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2018/15899/15899_texto_integral.pdf; Projeto de Lei Ordinária nº 161, de 10 de dezembro de 2019, disponível em: https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2019/18421/plo_161novo.pdf; Projeto de Lei Ordinária nº 65, de 26 de maio de 2020, disponível em: https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/19485/plo_65.pdf. Indiretamente: Projeto de Lei Ordinária nº 78, de 18 de junho de 2018, disponível em: https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2018/14622/14622_texto_integral.pdf; Projeto de Lei Ordinária nº 161 de 23 de novembro de 2018, disponível em: https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2018/15900/15900_texto_integral.pdf

até R\$28 milhões para construção e reforma de escolas, aquisição de móveis, equipamentos e veículos.

Em 2020, a Lei nº 7.138, autorizou o Poder Executivo a contratar uma operação de crédito, em moeda nacional, com a Agência de Fomento do Paraná S.A., no valor de até R\$2,785 milhões implementar ações, relacionadas ao Programa de Eficiência Energética da Companhia Paranaense de Energia (Copel), em 41 escolas municipais e CMEIs.

As operações de crédito indiretamente vinculadas à educação ocorreram em 2018 e 2021, autorizadas respectivamente pelas leis nº 6.942/18 e 7.298/21 para financiar medidas de moderação de tráfego (29 faixas elevadas em locais de áreas escolares), assim como obras de infraestrutura em estradas rurais, que segundo a mensagem de lei, anexa ao processo legislativo, a “falta de infraestrutura adequada das estradas rurais”, interfere na atividade econômica do setor primário, agropecuária, bem como na prestação de serviço do Transporte Escolar Rural (TER).

O Poder Executivo em suas justificativas para a realização das operações de crédito na área da educação argumenta ter a necessidade de buscar novas fontes de recursos para financiar suas ações, visto que diante dos “valores vultosos dos custos” e do município não dispor dos recursos na sua totalidade sendo “inviável o Município despender recursos sem o auxílio das operações de crédito”.

Em síntese, no período em análise, o total das receitas orçamentárias do município de Cascavel (PR) apresentou crescimento contínuo desde 2017. O total das receitas municipais, em 2021, apresentou um crescimento, em termos reais, de 48,83% em relação ao ano de 2016.

Os números também evidenciam que, apesar da pandemia, o fluxo de recursos na conta do Tesouro municipal não retraiu. O total das receitas nos anos de 2020 e 2021 apresentaram um crescimento respectivamente de 5,4% e 6,8% em relação ao ano imediatamente anterior à eclosão da pandemia.

Além disso, constatamos, em relação à evolução das receitas correntes, que, em termos proporcionais, tem caído a participação das transferências correntes (governos estadual e federal) e tal queda tem sido compensada por um maior esforço de arrecadação de tributos de competência municipal.

Outro elemento preocupante apresentado na [Tabela 19](#) é a prática frequente e recorrente dos gestores municipais de utilizarem as operações de crédito (empréstimos) como mecanismo de ampliação das receitas do município.

Na subseção a seguir apresentamos a análise das despesas orçamentárias do município de Cascavel (PR), do período investigado.

3.3.2- Análise das despesas orçamentárias do município de Cascavel (PR): 2013 a 2021

Segundo o Manual de Despesa Nacional, publicado pelo Ministério da Fazenda (2008), despesa/dispêndio orçamentário é o “fluxo que deriva da utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, podendo ou não diminuir a situação líquida patrimonial” e despesa orçamentária pública é:

[...] aquela executada por entidade pública e que depende de autorização legislativa para sua realização, por meio da Lei Orçamentária Anual ou de Créditos Adicionais, pertencendo ao exercício financeiro da emissão do respectivo empenho (Brasil/MF, 2008, p. 18).

Apresentamos a seguir as despesas orçamentárias do município de Cascavel (PR), de acordo com a categoria econômica e o grupo de natureza da despesa¹⁹⁴. Conforme o manual de despesa nacional (2008), a despesa orçamentária é classificada em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital, assim como a receita orçamentária.

¹⁹⁴ Grupo de natureza da despesa: **Despesas com pessoal e encargos sociais:** despesas orçamentárias de natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no artigo 18, § 1o, da Lei Complementar nº 101/2000; **Juros e encargos da dívida:** despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária; **Outras despesas correntes:** despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

As despesas correntes são todas as despesas destinadas à manutenção da máquina pública e aos serviços prestados à população, ou seja, aquelas despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, em contrapartida as despesas de capital são aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. (Brasil/MF, 2008, p. 36).

Na Tabela 20, detalhamos as despesas do município, de acordo com as categorias econômicas (Despesas Correntes e Despesas de Capital).

Tabela 20– Despesas do município de Cascavel (PR), de acordo com a categoria econômica, no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Despesas Correntes[1]	% [1/3]	Despesas de Capital [2]	% [2/3]	Total Despesas [3]	% [1+2]/3
2013	704.791.585	93,86	46.142.368	6,14	750.933.953	100
2014	797.921.999	93,68	53.854.049	6,32	851.776.048	100
2015	847.634.414	93,37	60.229.520	6,63	907.863.934	100
2016	799.407.657	86,96	119.852.433	13,04	919.260.090	100
2017	908.656.289	94,43	53.596.218	5,57	962.252.507	100
2018	989.239.454	90,88	99.240.756	9,12	1.088.480.210	100
2019	1.051.794.444	88,86	131.818.649	11,14	1.183.613.093	100
2020	1.038.902.228	87,44	149.184.433	12,56	1.188.086.661	100
2021	1.156.520.897	92,49	93.928.106	7,51	1.250.449.003	100
Δ 2013-2021	64,09		103,56		66,52	
Média % 2013-2021		91,33%		8,67%		100%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013 a 2021). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

No período de 2013 a 2021, o total das despesas do município (Despesas Correntes e Despesas de Capital) apresentou um crescimento, em termos percentuais, de 66,52%, evoluíram de R\$750,934 milhões, em 2013, para R\$1,250 bilhão em 2021.

As despesas correntes, no período, evoluíram de: R\$704,792 milhões, em 2013, para R\$1,157 bilhão em 2021, um crescimento de 64,09%. Tais despesas representaram, em média, 91,33% do total das despesas orçamentárias.

Com relação às despesas de capital, ocorreu um crescimento de 103,56%, evoluíram de R\$46,142 milhões, em 2013, para R\$93,928 milhões em 2021. No período em tela, corresponderam, em média, a 8,67% do total das despesas orçamentárias.

O maior crescimento das despesas de capital, em termos financeiros e proporcional, quando comparadas às despesas correntes, decorre do aumento dos

recursos orçamentários alocados às despesas com investimentos, principalmente nos anos de 2016 a 2020, e, especialmente, com a amortização da dívida pública de 2019 a 2021, conforme detalharemos mais à frente na Tabela 21.

No contexto de pandemia, 2020 e 2021, observamos que o total das despesas continuou crescendo de forma ininterrupta. As despesas correntes são despesas voltadas à manutenção dos serviços prestados à população, como é o caso das despesas com pessoal e com o custeio. Tais despesas no primeiro ano da pandemia (2020) apresentaram uma queda de 1,23% em relação ao ano de 2019 e no ano de 2021, em relação a 2020, apresentaram um crescimento de 11,32%.

As despesas de capital apresentaram, em 2020, um crescimento 13,17% em relação a 2019 e uma queda de 37,04% em 2021, quando comparada ao ano de 2020. A queda significativa das despesas de capital no ano de 2021 resultou da redução dos investimentos ([Tabela 20](#)).

Segundo o Manual de Despesa Nacional (2008), as despesas orçamentárias classificam-se, também, segundo o Grupo de Natureza da Despesa (GND), que é “[...] um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto [...]”, discriminado, dentre outras, nas seguintes despesas: [Correntes] 1. Pessoal e Encargos Sociais; 2. Juros e Encargos da Dívida; 3. Outras Despesas Correntes; [Capital] 4. Investimentos; 5. Inversões Financeiras 6. Amortização Da Dívida (Brasil/MF, 2008, p. 36).

Na Tabela 21, apresentamos as despesas correntes discriminadas no período.

Tabela 21– Despesas Correntes do município de Cascavel (PR), discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Despesas						Total [4]	[1+2+3]/4
	Pessoal e Encargos Sociais [1]	[1/4]	Juros e Encargos da Dívida [2]	[2/4]	Outras Despesas Correntes [3]	[3/4]		
2013	429.346.988	60,92%	5.566.583	0,79%	269.878.014	38,29%	704.791.585	100%
2014	514.517.755	64,48%	5.164.529	0,65%	278.239.715	34,87%	797.921.999	100%
2015	520.068.201	61,36%	5.196.820	0,61%	322.369.393	38,03%	847.634.414	100%
2016	464.685.798	58,13%	5.783.488	0,72%	328.938.372	41,15%	799.407.657	100%
2017	602.351.927	66,29%	5.460.699	0,60%	300.843.664	33,11%	908.656.289	100%
2018	655.826.534	66,30%	6.558.192	0,66%	326.854.728	33,04%	989.239.454	100%
2019	681.276.770	64,77%	9.966.426	0,95%	360.551.248	34,28%	1.051.794.444	100%
2020	707.568.983	68,11%	8.552.494	0,82%	322.780.751	31,07%	1.038.902.228	100%
2021	726.707.893	62,84%	13.967.303	1,21%	415.845.700	35,96%	1.156.520.897	100%
Δ 2013-2021	69,26%		150,91%		54,09%		64,09%	
Média % 2013-2021		63,69%		0,78%		35,53%		100%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013 a 2021). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

A tabela mostra que, no período de 2013 a 2021, que o total das despesas correntes do município apresentou um crescimento de 64,09%. As despesas com pessoal e encargos sociais apresentaram incremento de 69,26%, cresceram de R\$429,347milhões para R\$726,708. As despesas com pessoal e encargos sociais representaram, em média, 63,69% do total das despesas correntes, sendo a maior despesa, em valor financeiro e percentual, do município no período.

As despesas com juros e encargos com a dívida do município apresentaram um crescimento, em valores percentuais, de 150,91%, evoluíram de R\$5,567 milhões, em 2013, para R\$13,967 milhões em 2021. Tais despesas corresponderam, em média, a 0,78% do total das despesas correntes.

As Outras Despesas Correntes (custeio) apresentaram aumento de 54,09% de R\$269,878 milhões para R\$415,846 milhões, no período de 2013 a 2021, e representaram, em média, 35,53% das despesas correntes.

No período investigado (2013 a 2021), 2021 é o exercício financeiro em que o município alocou o maior montante de recursos financeiros para as despesas com juros e encargos da dívida pública. Em 2021, foram destinados R\$13,967 milhões, um crescimento de 63,31% em relação ao ano anterior.

Com o cenário de Pandemia do Coronavírus, as despesas com pessoal e encargos sociais¹⁹⁵, continuaram crescendo. Em 2020, tais despesas apresentaram um crescimento de 3,86% em relação ao ano de 2019 e no ano de 2021 evoluíram 2,70% em relação ao ano de 2020.

As despesas com juros e encargos da dívida apresentaram uma queda, em 2020, de 10,48% em relação ao ano de 2019, e um crescimento no ano de 2021 de 63,31% em relação ao ano de 2020. As Outras despesas Correntes, em 2020, apresentaram uma queda de 10,48% se comparadas a 2019 e, em 2021, apresentaram um crescimento de 28,83%.

Para o Manual de Despesa Nacional (2008), despesas de capital são classificadas em: investimento, inversões financeiras e amortização da dívida.

[...] 4 Investimentos: despesas orçamentárias com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. 5 Inversões Financeiras: despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas. 6 Amortização da Dívida: despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária (Brasil/ MF, 2008, p. 37).

Na tabela 22, apresentamos as despesas de capital discriminadas, no período de 2013 a 2021.

¹⁹⁵ De março de 2020 a 31 de dezembro de 2021, esteve em vigor a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, com eficácia jurídica e social retroativa a março, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), com iniciativa de flexibilizar alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), transferir parcelas de auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para custear ações de enfrentamento a Pandemia, assim como estabelecer restrições orçamentários como, por exemplo, vedar despesas com pessoal.

Tabela 22– Despesas de Capital do município de Cascavel (PR), discriminadas de acordo com o Grupo de Natureza de Despesa, no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Investimentos [1]	%	Inversões financeiras [2]	%	Amortização/ Refinanciamento da dívida [3]	%	Total	
2013	31.999.193	69,35%	0	0,00%	14.143.176	30,65%	46.142.368	100%
2014	48.208.678	76,67%	0	0,00%	14.667.511	23,33%	62.876.189	100%
2015	47.226.932	78,41%	0	0,00%	13.002.588	21,59%	60.229.520	100%
2016	76.399.819	63,74%	0	0,00%	43.452.614	36,26%	119.852.433	100%
2017	43.366.852	80,91%	0	0,00%	10.229.366	19,09%	53.596.218	100%
2018	87.515.595	88,19%	0	0,00%	11.725.161	11,81%	99.240.756	100%
2019	97.612.416	74,05%	0	0,00%	34.206.232	25,95%	131.818.649	100%
2020	111.937.563	75,03%	5.532.200	3,71%	31.714.670	21,26%	149.184.433	100%
2021	51.274.354	54,59%	0	0,00%	42.653.752	45,41%	93.928.106	100%
Δ 2013-2021	60,24%		-		201,59%		103,56%	
Média % 2013-2021		73,44%		0,41%		26,15%		100%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013 a 2021). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Os dados mostram que o total das despesas de capital, de 2013 a 2021, cresceram 103,56%. As despesas com investimentos apresentaram um aumento de 60,24%, no período, evoluindo de R\$31,999 milhões para R\$51,274 milhões. Os recursos destinados aos investimentos corresponderam, em média, a 73,44% do total das despesas de capital no período e foram mais significativos, em termos financeiros, nos anos de 2016, 2018, 2019 e 2020.

No que se refere aos dispêndios com amortização/refinanciamento da dívida ocorre um crescimento de 201,59%, evoluindo de R\$14,143 milhões para R\$42,654 milhões em 2021, com destaque ao incremento observado nos anos de 2016, 2019, 2020 e 2021. No período de 2013 a 2021, as despesas com amortização/refinanciamento da dívida representaram, em média, 26,15% das despesas de capital.

Segundo Reis (2021):

Após a contratação de tais empréstimos [operações de crédito contratadas junto ao mercado financeiro], nos exercícios seguintes, tais receitas se convertem em despesas com juros, encargos e amortização. É importante destacar que a contratação de um empréstimo em determinado exercício não gera despesas imediatamente. Geralmente, há um período de carência para o pagamento das primeiras parcelas dos juros e amortizações. A receita decorrente de empréstimos gera uma ampliação imediata das receitas municipais. Porém, a sua conversão em despesas com

juros, encargos e amortização poderá se realizar em vários exercícios seguintes à contratação de determinado empréstimo (Reis, 2021, p. 14).

Na tabela 23, detalhamos a evolução da dívida consolidada¹⁹⁶ do município de Cascavel (PR).

Tabela 23– Dívida Consolidada discriminada do município de Cascavel (PR), de 31 de dezembro/ 2012 a 31 de dezembro/2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Dívida Consolidada Município de Cascavel(PR)	Dezembro – 2012		dez/21		Δ 31/dez/12 31/dez/21
	R\$	%	R\$	%	%
1. Dívida Contratual [1.1 +1.2 +1.3]	58.145.891	82,48%	348.466.894	100%	499,30%
1.1 Empréstimos/Financiamentos	58.145.891	82,48%	285.669.418	81,98%	391,30%
- Internos	58.145.891	82,48%	132.740.471	38,09%	128,29%
- Externos	-		152.928.948	43,89%	-
1.2 Parcelamento e Renegociação de Dívidas	-	0,00%	60.791.929	17,45%	-
Contribuições Previdenciárias	-	-	50.284.548	14,43%	
Demais Contribuições Sociais	-	-	10.507.381	3,02%	
1.3 Demais Dívidas Contratuais	-	0,00%	2.005.547	0,58%	-
2. Precatórios Posteriores A 05/05/2000. Vencidos e não pagos	12.352.249	17,52%	-	0,00%	-
[3]Total da dívida consolidada [1+2]	70.498.141	100%	348.466.894	100%	394,29%
[4] Receita Corrente Líquida (RCL)	865.165.105		1.186.879.818		37,19%
[5] % Dívida Consolidada sobre a RCL [3/4]	8,15%		29,36%		

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013 a 2021). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

No período em análise, o total da dívida consolidada do município de Cascavel (PR) evoluiu de: R\$70,498 milhões, em 31 de dezembro de 2012, para um montante de R\$348,467 milhões, em 31 de dezembro de 2021, um crescimento de 394,29%. Nesse mesmo período, a Receita Corrente Líquida (RCL) do município cresceu 37,19%. A dívida consolidada do município correspondia a 8,15% da RCL, em 31 de dezembro de 2012, e a 29,36% em 31 de dezembro de 2021.

A Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, estabelece (art. 3, inciso II) que a dívida consolidada líquida dos Municípios não poderá exceder o limite

¹⁹⁶ Dívida Consolidada: “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses” (Glossário de Termos Orçamentários, 2023).

equivalente a 120% de sua RCL. Ao considerar a Resolução e o valores da RCL e o total da Dívida Consolidada, 31 de dezembro de 2021, o endividamento do município de Cascavel (PR) está abaixo do limite estabelecido pela Resolução.

Um elemento a ser considerado no processo de endividamento é o status de ente federado ao qual o município foi elevado com a Constituição Federal de 1988. As atribuições do ente ampliaram-se, e com ela tornou-se necessário buscar alternativas para aumentar as receitas, sendo as operações de créditos um desses mecanismos que vêm sendo utilizados pelos gestores municipais.

Contudo, Suzart (2013, p. 75), afirma que o endividamento pode ser um recurso empregado pelo Estado (poder público) como promotor do crescimento econômico, porém, requer “parcimônia”, visto que terá que devolver os recursos em momentos posteriores, e o pagamento da dívida reduzirá a capacidade do Estado em realizar outras ações. E ressalta, “o uso abusivo dessa fonte pode até conduzir à insolvência do ente estatal”.

Na mesma perspectiva de Suzart, Reis (2021, p. 14) argumenta que “as receitas resultantes de empréstimos convertem-se no médio e longo prazo em despesas com juros, encargos e amortizações” e tais despesas “no futuro, em alguns casos, poderão inviabilizar as finanças municipais”.

Portanto, o processo de endividamento do município de Cascavel (PR) é um aspecto das finanças da esfera pública municipal que requer ser objeto de análise e debate posteriores a partir, por exemplo, de alguns elementos: capacidade financeira do ente, operações de crédito em moeda estrangeira, o retorno dos investimentos derivados de endividamento na qualidade de vida dos munícipes entre outros.

Para finalizar a análise do fluxo orçamentário do município de Cascavel (PR), apresentamos as receitas e despesas, excluídas as operações de crédito, no período de 2013 a 2021.

Tabela 24– Receitas e despesas, excluídas as operações de crédito, do município de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Total Receitas excluídas as operações de crédito [1]	Total Despesas [2]	Diferença Receitas e Despesas [3] = [1-2]	% [3/1]
2013	941.488.122	750.933.953	190.554.170	20,24%
2014	1.029.271.560	851.776.048	230.303.415	17,24%53,
2015	1.038.820.530	907.863.933	130.956.597	12,61%
2016	941.448.059	919.260.090	22.187.970	2,36%
2017	1.174.046.906	962.252.507	211.794.398	18,04%
2018	1.216.885.314	1.088.480.210	128.405.104	10,55%
2019	1.287.075.686	1.183.613.093	103.462.593	8,04%
2020	1.370.767.428	1.188.086.661	182.680.767	13,33%
2021	1.459.750.652	1.250.499.003	313.110.306	13,49%
Total 2013-2021	10.459.554.258	9.102.765.498	1.513.455.321	
Δ 2013-2021	55,05%	53,54%	66,53%	

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013 a 2021). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

No período de 2013 a 2021, o total de receitas, excluídas as operações de crédito, cresceram, em termos reais, 55,05%, enquanto as despesas aumentaram 53,54%.

Nos exercícios de 2020 e 2021, no contexto pandêmico, o total das receitas (2020 e 2021) totalizaram R\$2,815 bilhões e as despesas foram de 2,435 bilhões, um superávit de 13,41% nos anos de 2020 e 2021. Durante a pandemia, o município arrecadou R\$377,750 milhões acima das despesas. Esses números demonstram que a pandemia não pode ser utilizada como justificativa para que os gestores municipais implantem medidas de austeridade em razão da “crise” nas contas públicas.

As tabelas apresentadas acima mostram que o município de Cascavel (PR), no período em análise, em todos os exercícios financeiros apresentou superávit orçamentário, visto que, mesmo sem recorrer às operações de empréstimos, as receitas realizadas seriam maiores do que as despesas executadas.

Na seção a seguir buscamos investigar, de forma mais específica, o fluxo de receitas e despesas da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

3.4 FLUXO DE RECURSOS (RECEITAS E DESPESAS) DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE CASCAVEL (PR): 2013 A 2021

Com a finalidade de cumprir com o objetivo específico coletar, categorizar e analisar os recursos destinados ao financiamento¹⁹⁷ da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021, por meio do método de procedimento estatístico e de procedimentos técnicos de pesquisa documental (Prodanov e Freitas, 2013), e da tripla vinculação¹⁹⁸ (Amaral, 2012) buscamos investigar os dados concretos do objeto de pesquisa materializados no fluxo de recursos orçamentários (receitas e despesas) do município de Cascavel (PR) destinado ao financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino.

Como fonte primária para análise dos dados, utilizamos os Demonstrativos das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ([Apêndice O](#)) do período de 2013 a 2021.

Os valores orçamentários liquidados de todos os anos foram ajustados monetariamente para janeiro de 2023, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), desconsiderando a desvalorização sofrida pela moeda decorrente da inflação no período, conforme metodologia recomendada por Amaral (2012).

A seção 3.4 está dividida em 7 subseções sendo: a primeira vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: as receitas de impostos destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021, a segunda subseção: as receitas dos Fundos de natureza contábil: Fundeb 1 e Fundeb 2

¹⁹⁷ Para conhecimento das 13 estratégias referente a Meta XIV - Financiamento da Educação, sugerimos a leitura do Plano Municipal de Educação de Cascavel (PR), Lei nº 6.496 de 24 de junho de 2015, disponível em: [https://leismunicipais.com.br/a\(PR\)/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/649/6496/lei-ordinaria-n-6496-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-cascavel-pr-para-a-vigencia-2015-2025](https://leismunicipais.com.br/a(PR)/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/649/6496/lei-ordinaria-n-6496-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-cascavel-pr-para-a-vigencia-2015-2025)

¹⁹⁸ Em seu livro “Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil” (2012), Nelson Cardoso Amaral, apresenta o financiamento da educação básica a partir da tripla vinculação de recursos públicos estabelecida na Constituição Federal de 1988, sendo elas: a vinculação de percentuais mínimos de receitas de impostos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a vinculação de receitas da Contribuição Social do Salário-educação e a relação entre os recursos financeiros aplicados na função educação e o Produto Interno Bruto (PIB).

destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021, a terceira subseção: a segunda vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: as receitas da Contribuição Social do Salário-Educação, a quarta subseção as receitas adicionais destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021, a quinta subseção: as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021, a sexta subseção: as despesas do município de Cascavel (PR) com a função educação: 2013 a 2021 e a terceira vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: a relação PIB do município e as despesas com a função educação da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021.

3.4.1 A primeira vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: as receitas de impostos destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021

Conforme exposto no capítulo 2, desta dissertação, a Constituição Federal de 1988, determina no art. 212, a aplicação de um percentual mínimo das receitas de impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios¹⁹⁹ a manutenção e desenvolvimento do ensino. A LDB, Lei nº 9.394/96, também reitera em seu art. 68 as fontes de receitas dos recursos destinados à educação.

E acerca dos percentuais mínimos dos impostos a serem aplicados em educação Amaral (2012), esclarece;

A afirmação contida no artigo 212, da CF de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar um percentual mínimo dos impostos arrecadados em seus âmbitos, acrescidos daqueles 'impostos provenientes de transferência' é porque parte dos impostos

¹⁹⁹A Lei Orgânica do município de Cascavel (PR) (1990), Art. 104, previa que: "o município aplicará, anualmente, nunca menos de trinta por cento de seu orçamento financeiro na manutenção e desenvolvimento exclusivo da Educação". No entanto, em 1993, a Ação Direta de Inconstitucionalidade do Tribunal de Justiça nº 14.504-2, julgou inconstitucionais todas as expressões contidas no "caput" do art. 104 e seu parágrafo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-cascavel-pr> Acesso em: 05 mar. 2023.

arrecadados pela União são transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios e parte dos impostos arrecadados nos Estados é transferida aos Municípios. Dessa forma, a União deve aplicar pelo menos 18% do quantitativo dos impostos por ela arrecadados, descontando-se as transferências efetuadas a Estados, Distrito Federal e Municípios e os Estados devem aplicar em educação pelo menos 25% do volume dos impostos por eles arrecadados, adicionando-se os recursos transferidos pela União e descontando-se os recursos transferidos pelos Estados [aos] Municípios. Por sua vez, os municípios deveriam aplicar pelo menos 25% do volume de impostos por eles arrecadados, adicionando-se os repassados pela União e pelos Estados (Amaral, 2012, p. 18- 19).

Na tabela 25, apresentamos a receita bruta de impostos (incluindo as Transferências Legais e Constitucionais), o total de despesas liquidadas com ações de MDE e o percentual aplicado em educação, no período em análise.

Tabela 25- Receita bruta de impostos (incluindo Transferências Legais e Constitucionais), despesas liquidadas com MDE e o percentual da receita bruta aplicada na educação, no município de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Receita bruta de impostos (incluindo Transferências Legais e Constitucionais) [1]	Total das despesas com MDE para determinação do limite [2]	% [2]/[1]
2013	550.314.329	143.669.166	26,11%
2014	586.977.783	150.552.798	25,65%
2015	610.175.844	153.369.989	25,14%
2016	618.473.108	159.627.780	25,81%
2017	669.188.453	178.551.466	26,68%
2018	676.802.870	183.263.839	27,08%
2019	713.216.139	184.859.097	25,92%
2020	692.441.890	176.461.415	25,48%
2021	794.265.813	201.518.122	25,37%
Δ 2013-2021	44,33%	40,27%	
Média % 2013-2021			25,92%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Os dados revelam que, no período de 2013 a 2021, a receita bruta de impostos (incluindo Transferências Constitucionais e Legais da União e do estado do Paraná) cresceu, em termos percentuais, 44,33% e, em termos financeiros, a evolução foi contínua com exceção de 2020.

Com relação às despesas com MDE, no período investigado, o aumento foi de 40,27%, percentual inferior ao crescimento da receita bruta de impostos. As despesas, exceto no ano de 2020, em termos financeiros, apresentaram um crescimento contínuo.

Nos exercícios financeiros de 2020 e 2021²⁰⁰, cenário de crise sanitária, a receita bruta de impostos apresentou crescimento acumulado, em relação ao ano de 2019, de 11,36% e as despesas com MDE apresentaram um crescimento de 9,01%.

As receitas apresentaram retração de 2,91% no primeiro ano da pandemia (2020), inferior à queda das despesas (4,54%). Em 2021, as receitas voltaram a crescer (14,71%) em relação ao ano anterior e o mesmo aconteceu com as despesas que teve um crescimento de 14,20%.

No período em análise, o município de Cascavel (PR) investiu, em média, 25,92% da receita de impostos em ações de MDE. Portanto, vem cumprindo a vinculação mínima das receitas de impostos prevista na Constituição. Contudo, um pouco além do mínimo previsto. Porém, a partir de 2019, observou-se uma queda constante do percentual das receitas de impostos destinado ao financiamento das despesas com MDE.

Em 2018, o município destinou 27,08% da receita de impostos para financiar a educação e, em 2021, destinou 25,37%, uma retração de 1,71 pontos percentuais.

Como visto, anteriormente, as receitas destinadas ao financiamento das despesas com MDE no município de Cascavel (PR) se compõe dos impostos municipais e das Transferências Constitucionais e Legais da União e do estado do Paraná. Nas tabelas 26 e 27 apresentamos, de forma discriminada, as receitas de acordo com o ente federado (União, estado do Paraná e município de Cascavel (PR)).

²⁰⁰ É relevante destacar que a Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal, em que determina a aplicação de percentual mínimo da receita de impostos em ações de MDE, não se aplica ao município de Cascavel (PR), visto que nos respectivos exercícios financeiros o mínimo previsto constitucionalmente foi aplicado.

Na tabela 26, detalhamos o total das receitas de impostos discriminados (União e Município) sobre o qual incide o percentual mínimo da vinculação destinado à MDE, no período de 2013 a 2021.

Tabela 26- Receitas de impostos discriminados (União e Município), na qual incide o percentual mínimo de vinculação destinado à MDE, município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021, e composição das despesas em termos percentuais (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

ANO	União		Município						Total Geral [1]+[5]			
	IRPF [1]		IPTU [2]		ITBI [3]		ISS [4]		Total [5] =[2+3+4]			
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%		
2013	19.382.848	8,97%	45.527.971	21,08%	38.104.781	17,64%	112.966.101	52,30%	196.598.853	91,03%	215.981.702	100%
2014	24.018.773	9,94%	44.337.580	18,36%	38.352.553	15,88%	134.815.635	55,82%	217.505.768	90,06%	241.524.541	100%
2015	25.208.691	10,12%	51.774.144	20,79%	33.057.886	13,28%	138.944.430	55,80%	223.776.460	89,88%	248.985.151	100%
2016	31.123.881	12,15%	58.947.333	23,02%	30.219.866	11,80%	135.808.206	53,03%	224.975.404	87,85%	256.099.285	100%
2017	37.804.962	12,96%	74.454.553	25,53%	37.444.588	12,84%	141.946.867	48,67%	253.846.008	87,04%	291.650.969	100%
2018	41.772.149	14,23%	78.581.849	26,77%	37.822.198	12,88%	135.399.318	46,12%	251.803.365	85,77%	293.575.514	100%
2019	45.438.391	13,78%	91.384.452	27,72%	42.490.625	12,89%	150.345.533	45,61%	284.220.610	86,22%	329.659.001	100%
2020	51.253.715	15,87%	82.284.659	25,47%	46.630.538	14,43%	142.884.927	44,23%	271.800.124	84,13%	323.053.840	100%
2021	47.629.235	12,97%	91.768.101	24,99%	60.895.374	16,59%	166.865.766	45,45%	319.529.241	87,03%	367.158.476	100%
Δ 2013/2020	145,73%		101,56%		59,81%		47,71%		62,53%		70%	
Média% 2013/2020		12,33%		23,75%		14,25%		49,67%		87,67%		

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Segundo a tabela 26, no período investigado, a receita total dos impostos, sobre a qual incide a vinculação para MDE, evoluiu 70%, de R\$215,982 milhões, em 2013, para R\$367,158 milhões em 2021. A participação dos impostos municipais (ISS, IPTU e ITBI) na composição do total dos recursos de impostos, no período de 2013 a 2021, representou, em média, 87,67% e o IR, imposto de competência da União, representou, em média, 12,33% do total das receitas de impostos destinadas ao financiamento das despesas com MDE.

Cabe destacar que o IR, imposto de competência de arrecadação da União (art. 153, CF/88), é deduzido na fonte, descontado do vencimento dos servidores municipais, e recolhido à conta única do tesouro municipal.

Os valores evidenciam que em relação aos impostos municipais o ISS é o tributo que mais contribuiu com o financiamento do ensino, 49,67%, em média no período de 2013 a 2022, do total das receitas de impostos.

O IPTU, no mesmo período representou 23,75% e o ITBI 14,25% do total da arrecadação de impostos. O IPTU foi o imposto municipal que apresentou o maior crescimento no período: 101,56% evoluíram de R\$45,528 milhões, em 2013, para 91,768 milhões. A arrecadação do ITBI cresceu 59,81%, de R\$38,105 milhões para R\$60,895 milhões e as receitas do ISS evoluíram 47,71%, de R\$112,966 milhões para R\$166,866 milhões.

O Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), imposto cuja competência de arrecadação pertence à União, apresentou um crescimento de 145,73% no período, evoluiu de R\$19,383 milhões, em 2013, para R\$47,629 milhões. Tal crescimento do IRPF se deve ao fato de que de 2015 a 2021 não ocorreu a correção da tabela do IR. Por conta disso, no período de abril de 2015 a abril de 2023, eram isentos do desconto em folha somente os servidores municipais que ganhassem abaixo de R\$1.903,98. Na medida em que, nesse período, ocorreram reajustes salariais, uma parcela maior de servidores deixou de ser isenta e passaram a ter desconto na folha do IRPF.

Considerando o contexto de pandemia, no ano de 2020, o único imposto municipal que não teve queda na arrecadação foi o ITBI. O IRPF, imposto de competência da União, também apresentou crescimento. Contudo, em 2021, todos os impostos municipais apresentaram crescimento na arrecadação, quando comparados ao ano de 2019. O IPTU apresentou um crescimento de 0,42%, a arrecadação do ITBI evoluiu 43,31% e as receitas do ISS cresceram 10,99%.

O total das receitas de impostos municipais de 2019 a 2021 apresentaram um crescimento de 11,38%. No caso do IRPF de 2019 a 2021, o crescimento foi de 4,82%.

Na tabela 27, apresentamos as Transferências Constitucionais e Legais da União e do estado do Paraná discriminadas na qual incide o percentual mínimo de vinculação destinado à MDE, no período em análise.

Tabela 27- Transferências Constitucionais e Legais discriminadas (União e Estado do Paraná), na qual incide o percentual mínimo de vinculação destinado à (MDE), município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021, e composição das despesas em termos percentuais (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Transferências Constitucionais e Legais-União [1]									Total União
	Cota parte FPM	%	ICMS-des oneração Lei Kandir	%	Cota parte IPI Exportação	%	Cota parte ITR	%	Total União	
2013	102.458.759	30,65%	1.561.989	0,47%	2.676.045	0,80%	2.125.521	0,64%	108.822.314	32,55%
2014	103.072.484	29,84%	1.483.023	0,43%	2.861.222	0,83%	1.985.026	0,57%	109.401.756	31,67%
2015	99.565.777	27,57%	1.384.266	0,38%	2.645.641	0,73%	2.122.976	0,59%	105.718.660	29,27%
2016	103.215.738	28,48%	1.316.600	0,36%	2.356.546	0,65%	1.840.844	0,51%	108.729.728	30,00%
2017	99.295.386	26,30%	1.302.803	0,35%	2.943.011	0,78%	2.022.469	0,54%	105.563.669	27,96%
2018	102.282.555	26,69%	1.232.701	0,32%	3.346.704	0,87%	1.994.649	0,52%	108.856.609	28,41%
2019	106.836.853	27,85%	0	0,00%	2.947.325	0,77%	1.103.037	0,29%	110.887.214	28,91%
2020	98.882.973	26,77%	0	0,00%	2.890.370	0,78%	2.371.906	0,64%	104.145.249	28,19%
2021	121.813.934	28,52%	0	0,00%	3.172.441	0,74%	2.704.203	0,63%	127.690.577	29,90%
Δ 2013-2021			-100%		18,55%		27,23%		17,34%	
Média% 2013- 2020	18,89%	28,07%		0,26%		0,77%		0,55%		29,65%

Ano	Transferências Constitucionais e Legais- Estado [2]							
	Cota parte ICMS	%	Cota parte IPVA	%	Total Estado	Total Estado %	Total Geral	Total Geral %
2013	166.377.062	49,76%	59.133.257	17,69%	225.510.319	67,45%	334.332.632	100%
2014	174.027.492	50,38%	62.023.993	17,95%	236.051.486	68,33%	345.453.242	100%
2015	176.968.461	49,00%	78.503.572	21,73%	255.472.033	70,73%	361.190.693	100%
2016	173.855.300	47,98%	79.788.794	22,02%	253.644.095	70,00%	362.373.823	100%
2017	191.910.774	50,83%	80.063.041	21,21%	271.973.815	72,04%	377.537.484	100%
2018	192.761.704	50,30%	81.609.044	21,30%	274.370.748	71,59%	383.227.356	100%
2019	187.458.264	48,87%	85.211.660	22,22%	272.669.924	71,09%	383.557.138	100%
2020	176.703.846	47,84%	88.538.956	23,97%	265.242.801	71,81%	369.388.050	100%
2021	212.479.877	49,75%	86.936.883	20,35%	299.416.760	70,10%	427.107.337	100%
Δ 2013- 2021	29,65%		47,02%		32,77%		27,75%	
Média% 2013- 2020		49,41%		20,94%		70,35%		

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Segundo a tabela, no período em análise, o total das receitas de Transferências Constitucionais e Legais da União e do Estado, na qual se deduz o percentual mínimo de vinculação para MDE, evoluiu 27,75% (R\$334,330 milhões, em 2013, para R\$427,107 milhões, em 2021), sendo que do montante das transferências os recursos repassados pela União representam, em média, 29,65% e as do Estado 70,35% do total das receitas das transferências.

No que se refere aos repasses da União ao Município, o crescimento foi de 17,34% (R\$108,820 milhões, em 2013, para R\$127,690 milhões, em 2021), de modo que a participação das transferências (Cota parte do FPM, ICMS-desoneração, Lei Kandir, Cota parte do IPI Exportação e Cota parte do ITR) na composição do total dos recursos, em média, foi de 28,07%, 0,26%, 0,77% e 0,55%, respectivamente, assim como na proporção que aumentaram 18,89% (Cota parte FPM), 18,55% (Cota parte IPI Exportação) e 27,23% (Cota parte ITR).

Em 2020, primeiro ano da pandemia, a cota parte do ITR foi a única que apresentou arrecadação positiva. Em 2021, todas as transferências apresentaram crescimento e somando, em 2020 e 2021, aumento de 17,38% (FPM), 7,83% (Cota parte IPI Exportação) e 129,04% (Cota parte ITR).

Das receitas que compõem as transferências da União, a cota parte do FPM é a principal fonte de recursos, logo, contribuiu com o maior aporte ao financiamento da RPME, seguido do IPI Exportação, do ITR e do ICMS-desoneração- Lei Kandir.

Em relação às transferências do Estado ao Município, no período investigado, o crescimento foi de 32,77% (R\$225,510 milhões, em 2013, para R\$299,415 milhões, em 2021), sendo a Cota parte do ICMS, principal fonte de receitas das transferências do Estado, responsável, em média, pela composição de 49,41% das receitas, seguida da Cota parte do IPVA com 20,94%.

Considerando 2020 e 2021, crise sanitária, a cota parte do IPVA foi a única que não teve retração, porém, em 2021, teve queda. No entanto, apresentaram crescimento acumulado, em 2020 e 2021, 14,51% (Cota parte do ICMS) e 2,10% (Cota parte do IPVA).

Ao considerar os percentuais que constituem as Transferências Constitucionais e Legais da União e do Estado para o Município de Cascavel (PR) as principais fontes de receitas são a Cota parte do ICMS (49,41%) e a Cota parte do FPM (28,07%), seguido da Cota parte do IPVA (20,94%), do IPI Exportação (0,77%), do ITR (0,55%) e do ICMS-desoneração da Lei Kandir (0,26%).

Na Tabela 28, apresentamos o montante de receitas de impostos e receitas de transferências legais e constitucionais discriminadas que compõem os recursos destinados ao financiamento das despesas com MDE, no período investigado.

Tabela 28- Receita bruta (Impostos e Transferências Constitucionais e Legais) discriminada, na qual incide o percentual mínimo de vinculação destinado à (MDE), município de Cascavel (PR), 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Receita de Transferências Legais e Constitucionais [1]		Receita de Impostos [2]		Total Receita Bruta que incidirá MDE [3] = [1]+[2]		Receita destinada à MDE [25% de 3]
	R\$	% [1]/[3]	R\$	% [2]/[3]	R\$	%	
2013	334.332.632	60,75%	215.981.702	39,25%	550.314.334	100%	137.578.583
2014	345.453.242	58,85%	241.524.541	41,15%	586.977.783	100%	146.744.446
2015	361.190.693	59,19%	248.985.152	40,81%	610.175.845	100%	152.543.961
2016	362.373.823	58,59%	256.099.285	41,41%	618.473.108	100%	154.618.277
2017	377.537.485	56,42%	291.650.969	43,58%	669.188.454	100%	167.297.113
2018	383.227.356	56,62%	293.575.514	43,38%	676.802.870	100%	169.200.718
2019	383.557.138	53,78%	329.659.002	46,22%	713.216.140	100%	178.304.035
2020	369.388.050	53,35%	323.053.839	46,65%	692.441.889	100%	173.110.472
2021	427.107.337	53,77%	367.158.476	46,23%	794.265.813	100%	198.566.453
Δ 2013-2021	27,75%		70,00%		44,33%		44,33%
Média % 2013-2021		56,81%		43,19%			

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Os dados mostram que, no período investigado, as receitas de Transferências Constitucionais e Legais (do estado do Paraná e da União) evoluíram, em termos percentuais, 27,75%, enquanto a receita de impostos, em valores percentuais, cresceu 70%, aumento superior às receitas de transferências, o que mostra o esforço do município em impulsionar a arrecadação de suas receitas. Os percentuais evidenciam um movimento relevante em relação à participação dos entes na composição da receita bruta destinada à MDE.

As receitas de transferências contribuíram no período de 2013 a 2021, em média, com 56,81% do total da receita bruta. Os recursos de transferências, em termos percentuais, reduziram sua contribuição de 60,75%, em 2013, para 53,77%, em 2021, enquanto as receitas de impostos municipais aumentaram de 39,25%, em 2013, para 46,23%, em 2021, na composição do total da receita bruta de impostos destinada ao financiamento das despesas com MDE da RPME.

A permanência desse cenário conduzirá o município a aumentar seus esforços fiscais para ampliar suas receitas, por meio da arrecadação de tributos

municipais e/ou outras fontes de receitas como, por exemplo, operações de crédito para garantir recursos financeiros para implementar políticas públicas.

Tal movimento necessita de uma investigação mais profunda, contudo, depreendemos que tal situação pode ser resultado das políticas de austeridade implementadas, especialmente, pelo governo federal nos últimos anos.

De acordo com Amaral (2012), o total dos recursos destinados pelos municípios para o financiamento das despesas com MDE resultam de impostos arrecadados pela União, Estados/DF e pelos próprios municípios.

Os impostos arrecadados pela União e transferidos aos municípios para financiar as despesas com MDE são os seguintes: 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR), 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados²⁰¹ (IPI). 70% do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) (IOF) das operações com Ouro. 50% do Imposto Territorial Rural (ITR).

Tais impostos são repassados aos municípios e no Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino é registrado no item: “Receita de Transferências Constitucionais e Legais” que se destinam ao financiamento da Educação Básica municipal ([Tabela 26](#)) ([Apêndice O](#)). Além disso, 100% do IR é descontado na fonte dos servidores municipais. Tal recurso, de acordo com o Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino é registrado no item “Receita de Impostos” ([Tabela 26](#)) ([Apêndice O](#)).

Os impostos arrecadados pelos estados e transferidos aos municípios para o financiamento das despesas com MDE, segundo a CF/88, são os seguintes: 25% do Imposto sobre a circulação de Mercadorias e Serviço (ICMS) e 50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). No Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, os recursos são registrados no item: “Receitas de Transferências Constitucionais e Legais” ([Tabela 27](#)) ([Apêndice O](#)).

Os impostos diretamente arrecadados pelos municípios e que se destinam ao financiamento das despesas com MDE são os seguintes: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens

²⁰¹ De acordo com Amaral (2012, p. 59), “[...] a soma do IPI e do IR repassados aos municípios constitui o FPM [Fundo de Participação dos Municípios].”

Imóveis Inter-Vivos (ITBI) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). No Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tais recursos são registrados no item “Receita de Impostos” ([Tabela 26](#)) ([Apêndice O](#)).

Na Tabela abaixo, separamos os recursos que advêm da arrecadação de tributos de acordo com a competência da arrecadação (União, Estado do Paraná e Município de Cascavel). Importante esclarecer que na Tabela 26 na coluna que apresenta a receita de impostos se inclui o Imposto de Renda descontado na fonte dos servidores municipais. O imposto de renda é um imposto, cuja competência de arrecadação pertence à União. Porém, 100% do Imposto de Renda descontado na fonte dos servidores municipais ficam nos cofres públicos do município de Cascavel (PR). Tal recurso, no Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não é contabilizado no item “Transferências Constitucionais e Legais”.

Na Tabela 29, apresentamos as receitas de impostos, de competência de cada ente federado, na qual incide o percentual mínimo de vinculação destinado à (MDE)

Tabela 29- Total da Receita Bruta de Impostos, de acordo com a competência de arrecadação (União, estado do Paraná e Município), na qual incide o percentual mínimo de vinculação destinado à (MDE), município de Cascavel/ PR: período de 2013 a 2021 (inclui as transferências da União e do estado do Paraná) (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	União		Estado		Município		Total	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2013	128.205.162	23,30	225.510.319	40,98	196.598.853	35,72	550.314.334	100%
2014	133.420.529	22,73	236.051.486	40,21	217.505.768	37,06	586.977.783	100%
2015	130.927.352	21,46	255.472.033	41,87	223.776.460	36,67	610.175.845	100%
2016	139.853.609	22,61	253.644.095	41,01	224.975.404	36,38	618.473.108	100%
2017	143.368.631	21,42	271.973.815	40,64	253.846.008	37,93	669.188.454	100%
2018	150.628.757	22,26	274.370.748	40,54	251.803.365	37,20	676.802.870	100%
2019	156.325.606	21,92	272.669.924	38,23	284.220.610	39,85	713.216.140	100%
2020	155.398.964	22,44	265.242.801	38,31	271.800.124	39,25	692.441.889	100%
2021	175.319.812	22,07	299.416.760	37,70	319.529.241	40,23	794.265.813	100%
Δ 2013-2021	36,75%		32,77%		62,53%		44,33%	
Média% 2013-2021		22,25%		39,94%		37,81%		100%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Os percentuais revelam que, no período de 2013 a 2021, os impostos de competência da União representaram, em média, 22,25% da receita bruta de impostos, os impostos de competência do estado Paraná representaram, em média, 39,94% e os impostos diretamente arrecadados pelo município de Cascavel(PR) representaram 37,81%.

A tabela 29 mostra que os três entes federados contribuem para o financiamento da RPME. Entretanto, quando observamos, no período de 2013 a 2021, a evolução da parcela de contribuição de cada ente federado, concluímos que, a participação do município, em termos proporcionais vem se ampliando.

Em 2013, os impostos diretamente arrecadados pelo município representavam 35,72% do total da receita bruta de impostos destinados ao financiamento da RPME e no ano de 2021 passou a representar 40,23% do total da receita bruta de impostos destinados às despesas com MDE. Ao passo, que no mesmo período a participação da União se reduziu de 23,30% para 22,07%. O estado do Paraná, proporcionalmente, foi o ente que mais reduziu a sua participação no financiamento da RPME: de 40,98% para 37,70%.

No período de 2013 a 2021, até o ano de 2018 o estado do Paraná, em termos proporcionais e financeiros, foi o ente federado que mais contribuiu com recursos para o financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR). Contudo, a partir de 2019, o próprio município de Cascavel (PR), em termos proporcionais e financeiros, passa a ser, no período em análise, o principal ente federado provedor de recursos para financiar as despesas com MDE da Rede Pública Municipal de Ensino.

A hipótese levantada por este trabalho que o município de Cascavel (PR) foi o ente federado que mais contribuiu, por meio de suas próprias fontes de receitas (ISS, IPTU, ITBI), para o financiamento da educação básica da RPME, no período de 2013 a 2021, é verdadeira a partir do ano de 2019, quando, em termos financeiros e percentuais, o município de Cascavel (PR) passou a ser o principal,

ente federado, responsável pela provisão dos recursos de impostos para o financiamento das ações de MDE da RPME.

A apresentação da participação proporcional de cada ente federado, na destinação de recursos para o financiamento da RPME de Cascavel (PR) ([Tabela 29](#)), explícita que ao longo dos anos vem se ampliando a responsabilidade das finanças municipais para fazer frente às despesas com MDE. Essa constatação corrobora com o argumento de Ferreira (2021), quanto à participação dos entes na garantia do direito à educação.

A participação dos entes da federação na arrecadação [...] expressa a dissonância entre a capacidade e as responsabilidades da União, dos Estados e Municípios para com garantia do direito à educação, um dado importante **posto que aos municípios cabe a espinha dorsal do atendimento à educação básica [...]** (Ferreira, 2021, p. 248, grifo nosso).

Em síntese, em relação a participação de cada ente federativo no financiamento das despesas com MDE na RPME de Cascavel (PR) ([Tabela 29](#)), a partir do ano de 2019, o município de Cascavel (PR) passa a ser, no período investigado, o principal responsável pela provisão dos recursos de impostos, em termos financeiros e percentuais, para o financiamento das ações de MDE da RPME.

Com relação à aplicação mínima das receitas de impostos (incluídos os recursos resultantes das transferências da União e do estado do Paraná) no financiamento de ações de MDE, o município de Cascavel (PR) aplicou, em média, 25,92%, logo, o município vem cumprindo a determinação constitucional, contudo, o índice apurado fica um pouco acima do mínimo previsto.

No capítulo 2 (seção 2.2) desta dissertação afirmamos que uma parte das Transferências Constitucionais e Legais (da União e dos Estados) aos municípios, por subvinculação, formam os fundos de natureza contábil de âmbito estadual para financiar ações de MDE (Fundef, Fundeb 1 e Fundeb 2) nos municípios de um determinado estado. Sendo assim, parte dos recursos das transferências constitucionais da União e do estado do Paraná que caberia ao município de Cascavel (PR) são direcionados para compor o Fundo Estadual.

Na próxima subseção, analisamos os recursos destinados pelo município de Cascavel (PR) para o Fundo Estadual, bem como os recursos recebidos de tal

Fundo com o objetivo de verificar se o resultado dessa sistemática de composição do Fundo Estadual (Fundef, Fundeb 1 e Fundeb 2) beneficiou ou prejudicou o financiamento da RPME de Cascavel (PR).

3.4.2 Receitas dos fundos de natureza contábil: fundeb 1 e fundeb 2 destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (mde) da educação básica da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021

No recorte temporal investigado nesta pesquisa, 2013 a 2021, esteve em vigência, de 2013 até 31 de dezembro de 2020, o Fundeb 1, instituído pela EC nº 53/2006. Em 2021, com o término do Fundeb 1, inicia-se o processo de implementação do Fundeb 2, mecanismo de financiamento da educação básica que passa a ser de natureza permanente, por meio de EC nº 108/2020.

Na tabela 30, apresentamos as receitas destinadas e recebidas do Fundeb 1 e 2, no período em análise, no município de Cascavel (PR).

Tabela 30- Receitas destinadas e recebidas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb 1 e 2, município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Receitas destinadas ao Fundeb [1]	Receitas recebidas do Fundeb [2]	Resultado líquido das transferências do Fundeb [2]-[1]	Resultado % [2]/[1]
2013	65.995.611	127.102.725	61.107.114	92,59%
2014	68.215.118	133.411.222	65.196.104	95,57%
2015	71.187.845	140.576.859	69.389.014	97,47%
2016	71.608.625	142.553.379	70.944.754	99,07%
2017	73.862.365	153.170.452	79.308.087	107,37%
2018	74.995.282	155.341.066	80.345.784	107,13%
2019	75.007.884	160.970.868	85.962.984	114,61%
2020	72.243.069	159.820.363	87.577.294	121,23%
2021	80.131.916	180.396.833	100.264.917	125,12%
Δ 2013-2021	21,42%	41,93%	64,08%	
Média% 2013-2021				106,68%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Em relação às receitas destinadas aos fundos e recebidas (Fundeb 1 e 2), os dados evidenciam que, no recorte temporal investigado, a RPME de Cascavel (PR) recebeu mais recursos financeiros dos fundos do que destinou.

As receitas destinadas no período evoluíram 21,42%, de R\$65,996 milhões, em 2013, para R\$80,132 milhões em 2021. Em contrapartida, as receitas líquidas recebidas cresceram 41,93%, de R\$127,103 milhões, em 2013, para R\$180,395 milhões em 2021.

De 2013 a 2021, o município de Cascavel (PR) destinou, cumulativamente, aos Fundos (Fundeb 1 e 2) R\$653,248 milhões e recebeu R\$1,353 bilhão. O resultado líquido foi de R\$700,096 milhões, ou seja, o município recebeu dos Fundos 106,68% a mais do que os recursos que destinou. Esses números mostram a relevância da política de fundos para o financiamento da RPME do município de Cascavel (PR).

Ressaltamos que tal sistemática de redistribuição de receitas do Fundeb não beneficia com mais receitas todas as redes públicas de ensino, visto que há municípios que destinam mais receitas ao fundo estadual do que recebem no processo de redistribuição ao se considerar que os valores que as redes (municipal e estadual) recebem são calculados a partir do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, aplicadas as ponderações entre as diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

Com o cenário de pandemia, em 2020 e 2021, as receitas recebidas pelo município de Cascavel (PR) do Fundeb apresentaram uma queda de 0,71%, em 2020, comparado a 2019, e no ano de 2021 apresentou um crescimento de 12,87% em relação a 2020. O crescimento acumulado no período da pandemia foi de 12,16%, se comparado às receitas recebidas em 2019.

Uma constatação a ser apontada, com base nos dados, refere-se ao crescimento das receitas recebidas do Fundo pelo município de Cascavel (PR) em 2021, primeiro ano de implementação do Fundeb 2. Em termos percentuais, o

aumento das receitas recebidas foi de 12,87%, comparado ao ano anterior, sendo o maior crescimento na série histórica em análise²⁰².

Inferimos que um dos fatores que impulsionou tal crescimento das receitas é o processo de transição entre o Fundeb 1 e o Fundeb 2. Cabe ressaltar que com o Fundeb 2 as atualizações das estimativas e ajustes do Valor Anual Mínimo por Aluno (VAAF-MIN), valor de referência, dos fundos²⁰³ previstas no § 1º do Art. 16 da Lei nº 14.113/20 que regulamenta a EC nº 108/20 passaram a ser quadrimestrais ao longo do exercício financeiro. Essa atualização quadrimestral das estimativas de receitas não era prevista nos fundos anteriores (Fundef e Fundeb 1).

No quadro 14, apresentamos as atualizações das estimativas do valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN), conforme § 1º do art. 16 da Lei nº 14.113/20, no ano de 2021.

Quadro 14- Atualização das estimativas VAAF-MIN.

Atualizações das estimativas: exercício financeiro de 2021 (R\$)		
Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021	VAAF- MIN	3.768,22
Portaria Interministerial nº 3, de 24 de maio de 2021	VAAF- MIN	3.755,59
Portaria Interministerial nº 8, de 24 de setembro de 2021	VAAF- MIN	4.397,91
Portaria Interministerial MEC/ME nº 10, de 20 de dezembro de 2021	VAAF- MIN	4.462,83
Portaria Interministerial nº 1, de 25 de abril de 2022. Portaria de ajuste do Fundeb do exercício de 2021.	VAAF- MIN	4.645,38
Δ 2020- 2021	VAAF- MIN	23,28%

Fonte: Portaria Interministerial. Elaboração da autora, 2023.

²⁰² O crescimento das receitas recebidas pelo município de Cascavel (PR) dos Fundos (Fundeb 1 e 2), em relação ao ano imediatamente anterior, foi a seguinte: 2014, 4,96%; 2015, 5,37%; 2016, 1,41%; 2017, 7,45%; 2018, 1,42%; 2019, 1,42% e 2020, -0,71%).

²⁰³ I- a estimativa da receita total dos Fundos; II - a estimativa do valor da complementação da União; III - a estimativa dos valores anuais por aluno (VAAF) no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado; IV- a estimativa do valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) definido nacionalmente; V - os valores anuais totais por aluno (VAAT) no âmbito das redes de ensino; VI - a estimativa do valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN) definido nacionalmente; VII - as aplicações mínimas pelas redes de ensino em educação infantil; VIII - as redes de ensino beneficiadas com a complementação- VAAR e respectivos valores.

Segundo os dados, o VAAF- MIN, no exercício financeiro de 2021, cresceu 23,28%, de R\$3,768 mil, para R\$4,645 mil. Em 2020²⁰⁴, o crescimento foi de 7,17%, evoluiu de R\$3,349 mil para R\$3,589 mil.

No período de 2013 a 2020, vigência do Fundeb 1, a EC nº 53/2006, previa uma única modalidade de complementação de recursos pela União, baseada em estimativas e ajustes do VAAF-MIN, aos fundos Estaduais e do DF de até 10%, a complementação Valor Aluno Ano Final (VAAF), aos fundos que não atingissem o mínimo definido nacionalmente.

Com o Fundeb 2, a EC nº 108/20, amplia para três modalidades de complementação da União aos Fundos: a complementação Valor Aluno Ano Final (VAAF), percentual de 10%, complementação de recursos pela União aos fundos Estaduais e do DF que não atingir o mínimo definido nacionalmente, essa modalidade já existia no Fundeb 1; a complementação Valor Aluno Ano Total (VAAT), percentual de 10,5%, aos municípios em que suas respectivas redes não alcançar o Valor Anual Total Mínimo por Aluno (VAAT-MIN) estabelecido nacionalmente; e a complementação Valor Aluno Ano (VAAR), percentual de 2,5%, distribuída com base na evolução dos indicadores, por meio do cumprimento de condicionalidades.

Na tabela 31, apresentamos as receitas recebidas pela RPME de Cascavel (PR), no recorte temporal investigado, referente às complementações da União ao Fundeb do estado do Paraná.

²⁰⁴Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020 e Portaria Interministerial MEC/ME nº 2, de 22 de abril de 2021.

Tabela 31- Complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb 1 e 2, município de Cascavel (PR): período 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Complementação Valor Anual por Aluno- VAAF	Complementação Valor Anual Total por Aluno- VAAT	Complementação Valor Anual por Aluno Resultado- VAAR	Total
2013	-	-	-	-
2014	-	-	-	-
2015	-	-	-	-
2016	-	-	-	-
2017	-	-	-	-
2018	-	-	-	-
2019	-	-	-	-
2020	-	-	-	-
2021	578.569	-	-	578.569

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Segundo os dados da Tabela 30, no período de 2013 a 2020, vigência do Fundeb 1, a RPME Cascavel (PR) não recebeu recursos referentes a complementação VAAF da União, tendo em vista que o Fundeb do estado do Paraná atingiu o valor mínimo definido nacionalmente.

Em 2021, primeiro ano de implementação do Fundeb 2, segundo dados da tabela, a RPME de Cascavel (PR) recebeu R\$546,982 mil de complementação VAAF, visto que o fundo do estado do Paraná²⁰⁵ recebeu complementação da União.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (2021), “pela primeira vez na história, o Paraná e seus Municípios vão ser beneficiados pela

²⁰⁵ De acordo com a Portaria Interministerial MEC/ME nº 8, de 24 de setembro de 2021, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundeb para o exercício de 2021, art. 2º O VAAF-MIN definido nacionalmente para o ano de 2021, no âmbito do Fundeb, ficou estabelecido em R\$4.397,91 (quatro mil, trezentos e noventa e sete reais e noventa e um centavos). No anexo II, segundo o cronograma de repasses da complementação da União-VAAF ao Fundeb 2021 (Art. 5º, I, da Lei nº 14.113/2020), o estado do Paraná, recebeu VAAF em: setembro de R\$10.731.100,60, outubro, novembro e dezembro de R\$9.539.413,00, e janeiro de 2022 de R\$16.475.363,01, somando um montante de R\$55.824.702,61. Ainda de acordo com a Portaria, os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte receberam a complementação VAAF. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-8-de-24-de-setembro-d-e-2021-347301184>

complementação-VAAF ao Fundeb.” Contudo, em 25 de abril de 2022, o Ministério da Educação publicou a Portaria Interministerial nº 1 referente ao ajuste anual dos recursos do Fundeb do exercício de 2021. De acordo com o Demonstrativo de Receitas Consolidadas dos Fundos do exercício de 2021, constante da referida Portaria, a complementação da União na modalidade VAAF ao fundo do Estado do Paraná foi indevida²⁰⁶.

Diante disto, em abril do exercício de 2022, mediante o lançamento em parcela única, o montante de R\$43.474.266,36 milhões foi debitado do fundo do Estado do Paraná e, segundo o demonstrativo de distribuição da arrecadação²⁰⁷ o valor de R\$609.487,17 mil, complementação VAAF ajuste, foi debitado em 29 de abril de 2022, da conta-corrente específica do fundo do município de Cascavel (PR).

Em relação a complementação Valor Anual Total por Aluno (VAAT) o município de Cascavel (PR) foi habilitado²⁰⁸ para o cálculo, no exercício de 2021, entretanto não recebeu a complementação, visto que o VAAT da RPME, no valor de R\$6.114,56 foi superior ao VAAT-MIN²⁰⁹ de R\$4.821,99 mil estimado e estabelecido nacionalmente.

De acordo com Farenzena (2022), em 2021, primeiro ano de implementação do Fundeb 2:

R\$19,80 bilhões foram distribuídos pelos critérios do VAAF, beneficiando os fundos de 10 estados [há 27 estados], e R\$ 3,96

²⁰⁶ Segundo a Portaria Interministerial nº 1, de ajuste anual dos recursos do Fundeb do exercício de 2021, a receita consolidada do Fundeb do Estado do Paraná, no exercício, foi de R\$8.835.097.980,04 e a receita disponibilizada pelo Estado foi de R\$8.828.746.915,48 com diferença entre a receita efetiva e o valor disponibilizado pelo Estado de R\$6.351.064,56. Essa diferença, de acordo com os critérios da complementação VAAF, não dava direito ao estado do Paraná receber recursos complementares.

²⁰⁷ Disponível em: <https://www42.bb.com.br/portalbb/daf/demonstrativo.802.4647.4652.0.1.1.bbx?cid=91844>
Acesso em: 17 mar. 2023.

²⁰⁸ Segundo a Lei nº 14.113, Art. 13, §4º, somente são habilitados a receber a complementação VAAT os entes que disponibilizarem as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais.

²⁰⁹ De acordo com a Portaria Interministerial nº 04, de 29 de junho de 2021, art. 2º o VAAF-MIN definido nacionalmente para o ano de 2021, no âmbito do Fundeb, estimado na forma do inciso IV do art. 1º, fica estabelecido em R\$4.821,99. Segundo a Portaria o menor VAAT, anterior à Complementação-VAAT, corresponde a São João da Canabrava (PI), no valor de R\$2.915,97, é o maior VAAT, anterior à Complementação, é Douradoquara (MG) no valor de R\$28.204,96. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-4-de-29-de-junho-de-2021-329128408>

bilhões pelos critérios do VAAT, transferidos para mais de 1.500 [há 5.570 municípios] municípios espalhados por 24 estados, com predominância para municípios do Nordeste e Norte, uma vez que 89% das localidades beneficiadas são destas duas regiões, as mais pobres do país do ponto de vista econômico (Farenzena, 2022, p. 12).

O quadro 15 apresenta as atualizações e a evolução do VAAT- MIN no exercício financeiro de 2021.

Quadro 15- Atualização das estimativas do VAAT- MIN.

Atualizações das estimativas: exercício financeiro de 2021 (R\$)				
Portaria Interministerial MEC/ME nº 4, de 29 de junho de 2021	VAAT-MIN	4.821,99	VAAT-Cascavel (PR)	6.114,45
Portaria Interministerial MEC/ME nº 8, de 24 de setembro de 2021	VAAT-MIN	4.837,41	VAAT-Cascavel (PR)	6.114,45
Portaria Interministerial MEC/ME nº 20, de 20 de dezembro de 2021	VAAT-MIN	4.846,26	VAAT-Cascavel (PR)	6.114,45
Δ junho 2021- dezembro 2021	VAAF- MIN	0,50%		

Fonte: Portaria Interministerial. Elaboração da autora, 2023.

Quanto à terceira complementação Valor Aluno por Ano (VAAR), distribuída, a partir de 2023, com base na evolução dos indicadores, por meio do cumprimento de condicionalidades. A RPME de Cascavel (PR) cumpriu as condicionalidades e será beneficiada com a complementação VAAR, de acordo com a Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022,²¹⁰ no montante de R\$4,224 milhões repassados, em 13 parcelas, de janeiro de 2023 a janeiro de 2024.

De acordo com o art. 14, da Lei nº 14.113/2020, regulamentação do Fundeb 2, a complementação VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem determinadas condicionalidades.

A primeira condicionalidade prevista é:

Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre

²¹⁰ Segundo a Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022, anexo IV, Cronograma de Desembolso da Complementação da União VAAR 2023 (Art. 16, §2º, da Lei nº 14.113/2020), Cascavel (PR): Janeiro R\$211.189,34; fevereiro; R\$232.308,27; março R\$253.427,21; abril R\$274.546,14; maio R\$295.665,08; junho R\$316.784,01; julho R\$316.784,01; agosto R\$337.902,94; setembro R\$337.902,94; outubro R\$337.902,94; novembro R\$337.902,94; dezembro R\$337.902,94 e janeiro R\$633.568,02. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-7-de-29-de-dezembro-de-2022*-455770315

candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020, Lei nº 14.113, art. 14, §1º, inciso I).

Em 2022, o Poder Executivo municipal propôs o Projeto de Lei nº 103/2020, que tinha por objetivo alterar o processo de escolha dos diretores das instituições de Ensino da RPME de Cascavel (PR).

O Presente Projeto de Lei tem por objetivo atender o que determina a Resolução nº 01, de 27 de julho de 2022, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, do Ministério da Educação, a qual estabelece prazo de 1º de agosto a 15 de setembro para que os municípios se adequem quanto às metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR (Valor Anual por Aluno), às redes pública de ensino, para vigência do exercício de 2023 (Cascavel (PR), PL nº 103, 2022, p. 12).

A principal alteração ocorreu com a inclusão de avaliação escrita, como critério de mérito e desempenho, em uma das etapas do processo de escolha dos diretores das Escolas Municipais e Centros Municipais de Educação Infantil.

Segundo a Lei Municipal nº 7.410²¹¹, de 09 de setembro de 2022, processo de escolha dos diretores das Escolas Municipais e dos Centros Municipais de Educação Infantil da RPME será composto por 4 fases:

Art. 2º Art. 2º, inciso: Fase 1: Formação sobre Gestão Escolar para Candidatos e Análise do Plano de Gestão Escolar; II - Fase 2: Avaliação Escrita; III - Fase 3: Inscrição para Candidatos à Direção Escolar; IV - Fase 4: Processo de Escolha pela comunidade escolar para a função de Diretor Escolar (Cascavel (PR), 2022, Lei nº 7.410, art. 2º, incisos I, II, III, IV).

A segunda condicionalidade para os municípios receberem a complementação VAAR diz respeito à “participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica” (Brasil, 2020, Lei nº 14.113, art. 14, §1º, inciso II). Tal condicionalidade, em razão da pandemia de Covid-19, foi suspensa pela Resolução

211

Disponível

em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/lei-ordinaria/2022/741/7410/lei-ordinaria-n-7410-2022-dispoe-sobre-o-processo-de-escolha-dos-diretores-das-instituicoes-de-ensino-da-rede-publica-municipal-de-ensino-de-cascavel-revoga-a-lei-municipal-n-6407-de-20-de-outubro-de-2014-e-da-outras-providencias](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/lei-ordinaria/2022/741/7410/lei-ordinaria-n-7410-2022-dispoe-sobre-o-processo-de-escolha-dos-diretores-das-instituicoes-de-ensino-da-rede-publica-municipal-de-ensino-de-cascavel-revoga-a-lei-municipal-n-6407-de-20-de-outubro-de-2014-e-da-outras-providencias)

nº 1, de 27 de julho de 2022, para os anos de 2023 e 2024.

Cabe ressaltar que na RPME de Cascavel (PR) há aplicação de avaliações para diagnóstico e monitoramento da aprendizagem, para os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental pelos três entes federados.

Na RPME de Cascavel (PR) é aplicada a Prova Cascavel pela Secretaria Municipal de Educação, regulamentada pela Portaria nº 316²¹², de 26 de agosto de 2022. As avaliações ocorrem nas turmas do 1º ao 5º anos, trimestralmente, nos componentes curriculares de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Geografia e História. Segundo Coletiva de imprensa da Semed, no ano de 2023, o processo de avaliação expandirá e incluirá a Educação Infantil, as provas também serão aplicadas aos alunos do Infantil V, ou seja, os alunos de 5 anos.

A Prova Paraná Mais²¹³, realizada pela Secretaria de Estado da Educação (Seed) (PR), foi aderida pela Secretaria Municipal de Educação e passou a ser aplicada na RPME de Cascavel (PR) nas turmas do 5º anos, trimestralmente, nos componentes curriculares de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências da Natureza, Geografia e História, e a Prova Brasil realizada pelo MEC, bianualmente, aos alunos do 5º anos, nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e de Matemática. Os impactos das avaliações para diagnóstico e monitoramento da aprendizagem no processo de ensino e de aprendizagem, pelos três federados, é um fenômeno que necessita ser investigado na RPME.

A terceira condicionalidade, referente a Complementação VAAR, prevê a “redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades” (Brasil, 2020, Lei nº 14.113, art. 14, §1º, inciso III).

²¹²

Disponível

em:

<https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1663412864005&file=2B91F438D34D3E4AC781F7E1038F568CF6D4980B&sistema=WPO&classe=UploadMidia> Acesso em: 24 de agos. 2023.

²¹³ A Prova Paraná Mais é uma avaliação em larga escala, que avalia, de forma censitária, o desempenho dos estudantes do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3ª e 4ª série do Ensino Médio da rede estadual do Paraná, bem como, os estudantes do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental da rede municipal daqueles municípios que aderirem à avaliação. Disponível em: [https://www.educacao.pr.gov.br\(PR\)ova-Parana-Mais](https://www.educacao.pr.gov.br(PR)ova-Parana-Mais) Acesso em: 24 de agos. 2023.

A Resolução nº 5²¹⁴, de 11 de novembro de 2022, aprovou a metodologia de aferição elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que trata da redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Com a ressalva que para o exercício de 2023, não serão utilizados os dados da edição do Saeb de 2021 devido aos impactos da pandemia de Covid-19 nos resultados educacionais, mas sim os dados em relação à cor/raça coletados nos questionários contextuais e o desempenho dos alunos das edições do Saeb de 2017 e 2019, para o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse).

A quarta condicionalidade: “regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020” (Brasil, 2020, Lei nº 14.113, art. 14, §1º, inciso IV).

Art. 158, parágrafo único, I 65%, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; inciso II, até 35%, de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.[...] art. 3º, Os Estados terão prazo de 2 (dois) anos, contado da data da promulgação desta Emenda Constitucional, para aprovar lei estadual (Brasil, 2020, EC nº 108, art. 1º).

Para cumprir e habilitar os municípios em tal condicionalidade, em 17 de julho de 2022, o Poder Executivo do Estado do Paraná encaminhou o projeto de Lei Complementar nº 6/2022 com o objetivo de “apenas incluir o critério educacional entre os preceitos de apuração do Índice de Participação dos Municípios (IPM) na cota parte do ICMS em seu valor mínimo de 10%”.

A Lei Complementar nº 249 de 23 de agosto de 2022, estabeleceu o repasse de 10% da cota parte do ICMS proporcional a indicadores de melhoria nos

resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos. A norma passou a produzir efeitos a partir de 1º de janeiro de 2023.

Na sequência, em 21 de novembro de 2022, o Poder Executivo do Estado do Paraná encaminhou o projeto de Lei Ordinária nº 495/2022, com a finalidade de estabelecer os indicadores e critérios relativos aos 10% da cota parte do ICMS vinculados ao critério educação. O projeto de lei foi sancionado como Lei nº 21.359, em 05 de janeiro de 2023, estabelecendo os seguintes indicadores e critérios.

A implantação do Índice de Qualidade da Educação Paranaense (IQEP)²¹⁵ deu-se a partir do ano 2023, para recebimento em 2024.

Quadro 16- Critério Educação: 10% da cota parte do ICMS- Indicadores e critérios- Paraná.

Indicador Social				
Premissas	Metodologia	Peso	Base	Fonte
<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizagem (SAEB) + fluxo (rendimento escolar); • Tabela de referência; • Nota 4,5 é o mínimo considerado como “inicialmente suficiente” pedagogicamente; • Somente anos iniciais; • % de atingimento em relação à avaliação anterior; • Municípios sem divulgação será considerado o menor índice no primeiro ano de cálculo do IQPE ; • Será considerado o arredondamento da nota para apenas uma casa decimal; 	% de atingimento da meta.	0,5	IDEB, IDEP Censo Escolar	https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados e Base Estadual SAEP
Indicador: Alfabetização				
Premissas	Metodologia	Peso	Base	Fonte
<ul style="list-style-type: none"> • Nota SAEB ou SAEP Municipal do 2º ano do Ensino Fundamental; • Nota SAEB ou SAEP Municipal do 5º ano do Ensino Fundamental; • Média entre as notas do 2º ano e do 5º ano do Ensino Fundamental ; • Nota 3,62 é o mínimo considerado como “inicialmente suficiente” ; • Mínimo 80% de participação nas provas; • Tabela de referência • % de atingimento em relação à avaliação anterior; • Municípios sem divulgação será 	% de atingimento da meta.	0,3	IDEB, IDEP Censo Escolar	https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados e Base Estadual SAEP

²¹⁵ Disponível em: <https://www.educacao.pr.gov.br/iqep>

considerado o menor índice no primeiro ano de cálculo do IQEP; <ul style="list-style-type: none"> • Será considerado o arredondamento da nota para apenas uma casa decimal; 				
Indicador: Educação em Tempo Integral				
Premissas	Metodologia	Peso	Base	Fonte
<ul style="list-style-type: none"> • Percentual de crescimento da educação integra; • 10% é o mínimo considerado “inicialmente suficiente”; • Tabela de referência • % de atingimento em à avaliação anterior; 	% de atingimento da meta.	0,1	Censo Escolar	https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-eindicadores/ideb/resultados
Indicador: Fator Social				
Premissas	Metodologia	Peso	Base	Fonte
<ul style="list-style-type: none"> • Média INSE de todos os estabelecimentos de ensino municipais; • Tabela de referência; • % de atingimento em relação à avaliação anterior; • 100% do indicador mais a complementação para a média; 	% de atingimento da meta.	0,1	INSE	https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-eindicadores/ideb/resultados

Fonte: Lei nº 21.359/2023.

A Quinta condicionalidade, relativa à complementação VAAR, prescreve aos “municípios referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino” (Brasil, 2020, Lei nº 14.113, art. 14, §1º, inciso V).

Em 10 de março, 12 e 19 de maio de 2020, o Conselho Municipal de Educação (CME), emitiu os Pareceres nº 01/2020²¹⁶, nº 39/2020²¹⁷ e nº 40/2020²¹⁸, respectivamente, referente à apreciação dos Currículos para a Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel da Educação Infantil, do Ensino Fundamental: Anos Iniciais e dos Fundamentos da Educação Especial, após reestruturação e

²¹⁶

Disponível

em:

<https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1683227748732&file=3B97F58BEC5DD3622EBD310A50120C18987FEBAD&sistema=WPO&classe=UploadMidia>

²¹⁷

Disponível

em:

<https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1683227785827&file=A5D72DD52B7E1D1A9A85A8C0DECAADF2B4BE0613&sistema=WPO&classe=UploadMidia>

²¹⁸

Disponível:

<https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1683227787791&file=2BA1A484CCD6FC0387F20DBAC88CA31D14998E13&sistema=WPO&classe=UploadMidia>

alinhamento à Base Nacional Comum Curricular.

Em síntese, no período em análise, tanto o Fundeb 1 como o Fundeb 2 apresentaram resultados em recursos adicionais ao financiamento da RPME de Cascavel (PR), tendo em vista que as receitas recebidas de tais fundos foram superiores às receitas destinadas, assim com o repasse da complementação VAAR no exercício financeiro de 2023.

Quanto às modalidades de complementação do Fundeb 2 (VAAF, VAAT e VAAR) a RPME de Cascavel (PR) fará jus a princípio, segundo os dados, somente, a complementação VAAR.

Na subseção a seguir buscamos analisar, em específico, as receitas da Contribuição Social do Salário Educação, fonte adicional de recursos destinada à MDE.

3.4.3 A segunda vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: as receitas da contribuição social do salário educação da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021

No capítulo 2 (subseção: 2.2.6) discutimos que além da vinculação de receitas de impostos, a Constituição Federal estabelece como fonte adicional de receitas à educação básica os recursos da Contribuição Social do Salário-Educação, recolhida pelas empresas. O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública.

Na tabela 32, apresentamos a Contribuição Social do Salário-Educação, segunda vinculação constitucional destinada ao financiamento da educação básica e uma das receitas que compõem as transferências do FNDE.

Tabela 32- Receitas da Contribuição Social do Salário- Educação para o financiamento adicional das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Receita do Salário- Educação
2013	10.355.478,68
2014	12.045.211,85
2015	13.633.283,76
2016	12.865.023,64
2017	13.336.890,27
2018	13.987.584,11
2019	13.405.998,72
2020	12.229.783,92
2021	12.622.189,23
Δ 2013-2021	21,89%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Segundo a Tabela 32, no período de 2013 a 2021, em termos percentuais, a receita do Salário Educação evoluiu 21,89%, de 10,355 milhões para R\$12,622 milhões. No cenário de crise sanitária (2020 e 2021) observamos redução de 8,77%, em 2020, em relação ao ano de 2019 e um aumento de 3,21%, em 2021, comparado ao ano de 2020. O montante da receita do Salário- Educação sofreu uma queda acumulada de 5,85%, em 2021, em comparação ao ano de 2019.

As receitas do Salário- Educação apresentam oscilações durante o período investigado. Ocorreu queda na arrecadação no ano de 2016, 2019 e 2020. Tais quedas podem ser resultado da retração da atividade econômica influenciadas pela crise política e econômica que resultou numa taxa de desemprego de 11,8% ao final do quarto trimestre de 2016, a maior taxa desde 2004²¹⁹. Com o aprofundamento da crise econômica se ampliou o número de trabalhadores na informalidade.

Em 2019, a taxa de empregos informais chegou a 41% dos trabalhadores em atividade laboral. O aumento da informalidade, a ampliação de pessoas trabalhando sem carteira assinada, reduziu o universo de contribuintes do Salário- Educação.

Uma série de medidas incentivou a informalidade no mercado de trabalho como foi o caso da reforma trabalhista, a lei das terceirizações, aprovadas no

²¹⁹ Para averiguar a Taxa de Desemprego Anual (Brasil) consultar: <https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=br&v=74&l=pt> Acesso em: 27 ago. 2023.

governo Temer, e medidas adotadas na gestão Bolsonaro, no início do governo, como por exemplo, o Programa Verde Amarelo, que permitiu que as empresas reduzissem a contribuição previdenciária ao INSS, no caso da contratação de jovens, e o fim da multa de 10% sobre o FGTS nas demissões sem justa causa.

Cabe retomar que com o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 188²²⁰, em 2022, em relação a distribuição das cotas estaduais e municipais devidas do Salário- Educação pelo STF, inferimos que os recursos de tal fonte de receita apresentarão retração no financiamento da RPME de Cascavel (PR), a partir do exercício financeiro de 2024, quando passar a ser distribuída proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Na subseção a seguir apresentamos a análise das receitas adicionais destinada à MDE.

3.4.4 As receitas adicionais destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021.

As receitas adicionais ao financiamento das ações de MDE são recursos não contabilizados para a determinação do percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, constitucionalmente vinculadas.

Tais receitas se constituem das seguintes transferências: receita de transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)²²¹, transferências de convênios, receitas de operações de crédito e outras receitas destinadas à educação.

Na Tabela 33, apresentamos as receitas adicionais destinadas ao financiamento da educação básica, no período investigado, no município de Cascavel (PR).

²²⁰ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3698566>

²²¹ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional> Acesso em: 10 fev. 2022.

Tabela 33 - Receitas adicionais para o financiamento do ensino no município de Cascavel (PR): período de 2013 a 2021, e composição das despesas em termos percentuais (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Transf. do FNDE	%	Transf. convênios	%	Operações de crédito destinadas à educação	%	Outras receitas	%	Total	
2013	19.179.931	64,25%	10.673.208	35,75%	0	0,00%	0	0,00%	29.853.139	100%
2014	23.561.905	68,12%	9.970.575	28,83%	0	0,00%	1.054.063	3,05%	34.586.543	100%
2015	19.708.112	82,80%	4.094.230	17,20%	0	0,00%	0	0,00%	23.802.342	100%
2016	24.100.805	88,30%	3.194.893	11,70%	0	0,00%	0	0,00%	27.295.698	100%
2017	20.951.052	93,53%	1.439.993	6,43%	0	0,00%	10.081	0,05%	22.401.126	100%
2018	25.829.926	89,26%	3.107.007	10,74%	0	0,00%	0	0,00%	28.936.933	100%
2019	21.230.616	92,65%	1.683.760	7,35%	0	0,00%	0	0,00%	22.914.376	100%
2020	19.365.391	36,35%	11.210	0,02%	33.866.000	63,57%	26.972	0,05%	53.269.572	100%
2021	18.564.875	84,68%	1.353.195	6,17%	0	0,00%	2.005.642	9,15%	21.923.712	100%
Δ	-3,21%		-87,32%		-		-		-26,56%	
2013-2021										
Média%		77,77%		13,80%		7,06%		1,37%		100%
2013- 2020										

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

No período de 2013 a 2021, o total de receitas adicionais destinado ao financiamento da RPME de Cascavel (PR), em valores percentuais, apresentou redução de 26,56%: de R\$29,853 milhões para R\$21,923 milhões .

No que diz respeito às transferências do FNDE,²²² apresentou redução de 3,21%, de R\$19,180 milhões, em 2013, para R\$18,565 milhões em 2021. No caso das receitas resultantes de convênios, no período de 2013 a 2021, apresentaram uma queda de 87,32%, de R\$10.673 milhões para R\$1.353 milhões.

Em termos percentuais, as transferências do FNDE, no período de 2013 a 2021, representaram, em média, 77,77% do total das receitas adicionais para o financiamento da educação em Cascavel (PR). Os convênios, representaram, em média 13,80%, as operações de crédito representaram 7,06% e outras receitas contribuíram, em média, com 1,37% na composição do total das receitas adicionais destinadas ao financiamento da educação pública municipal.

²²² Segundo o demonstrativo das receitas e despesas com MDE, os recursos das transferências do FNDE, são receitas provenientes de: Contribuição Social Salário-Educação, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e outras transferências do FNDE.

No período em análise, recursos provenientes da contratação de operação de crédito foi um mecanismo utilizado, no ano de 2020, para captar receitas adicionais à educação, sendo um elemento da política de financiamento da RPME. Em 2020, a operação de crédito representou 63,57% do total das receitas adicionais para subsidiar o financiamento RPME.

O empréstimo contratado pela Administração Pública Municipal foi no valor de R\$33,866 milhões²²³. Os recursos do empréstimo foram utilizados na construção e reforma de escolas, aquisição de móveis, equipamentos e veículos para a área da educação.

Em síntese, de 2013 a 2021, de todas as fontes de receitas para a educação básica, detalhadas nesta seção, as receitas adicionais para o financiamento do ensino foi a única que apresentou retração (-26,56%), redução impulsionada pela categoria de transferências por meio de convênios.

Contudo, as transferências do FNDE desde 2018, também apresentam retração contínua e receitas adicionais via operação de crédito passam a ser um elemento da política de financiamento da educação básica da RPME.

Importante frisar que recorrer às operações de crédito para financiar a educação é preocupante, especialmente se a prática voltar a ocorrer outras vezes. A educação carece de fontes permanentes de recursos, resultantes da arrecadação tributária, e os valores destinados ao financiamento das despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino devem ser robustos, de modo a evitar o recurso ao endividamento público como mecanismo de financiamento da educação básica da RPME.

Na subseção a seguir buscamos investigar as despesas discriminadas, com MDE da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

²²³ Segundo informações do processo legislativo referente à matéria, a finalidade da operação de crédito foi financiar o Programa de Construção e Reforma de Unidades Escolares, aquisição de móveis, equipamentos e veículos. Projeto de Lei Ordinária Nº 161 de 10 de dezembro de 2019; Lei nº 7.083, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2019/18421/plo_161no_vo.pdf Acesso em: 15 dez. 2021.

3.4.5 As despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2021

A LDB, Lei nº 9.394/96, especifica nos artigos 70 e 71, quais são as despesas com MDE.

Segundo o art.70, as despesas com MDE são:

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, Lei nº 9.394, art.70, grifo nosso).

A LDB também especifica despesas que não podem ser consideradas despesas com manutenção de desenvolvimento do ensino:

Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: **I- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III- formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV- programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V- obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI- pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino** (Brasil, 1996, Lei nº 9.394, art. 71, grifo nosso).

Segundo as informações dos Demonstrativos das Receitas e Despesas com MDE, publicados pelo município de Cascavel (PR), os dispêndios com ações típicas em manutenção e desenvolvimento do ensino se subdividem em: Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Na tabela 34, apresentamos as despesas discriminadas com MDE, financiadas com as receitas resultantes dos impostos, dos recursos do Fundeb 1 e 2 e das receitas adicionais para o financiamento do ensino, no período de 2013 a 2021, da rede municipal de ensino de Cascavel (PR).

Tabela 34- Despesas liquidadas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino- MDE discriminadas (Educação Infantil e Ensino Fundamental), município de Cascavel(PR): período de 2013 a 2021, e composição das despesas em termos percentuais (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA.

Ano	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Despesa Total	
2013	46.350.194	24,39%	143.677.898	75,61%	190.028.092	100%
2014	54.532.691	24,57%	167.390.395	75,43%	221.923.086	100%
2015	69.136.594	30,50%	157.521.047	69,50%	226.657.641	100%
2016	69.108.596	30,33%	158.778.881	69,67%	227.887.477	100%
2017	78.930.824	32,40%	164.689.650	67,60%	243.620.474	100%
2018	80.964.962	31,77%	173.846.822	68,23%	254.811.784	100%
2019	82.400.872	31,87%	176.119.195	68,13%	258.520.067	100%
2020	78.199.923	30,88%	175.029.736	69,12%	253.229.659	100%
2021	85.285.669	32,61%	176.228.842	67,39%	261.514.511	100%
Δ 2013-2021	84,00%		22,66%		37,62%	100%
Média% 2013- 2020		29,93%		70,07%		

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Nota 1: No ano de 2014, o demonstrativo de receitas de MDE não apresentou as despesas liquidadas, somente, despesas empenhadas. A partir de 2021, o demonstrativo passa a apresentar os três estágios da despesa orçamentária: despesa empenhada, despesa liquidada e despesa paga (Lei nº 4.320/64).

Segundo os dados, o total de despesas liquidadas com MDE (Educação Infantil e Ensino Fundamental), em termos percentuais, cresceu 37,62%, evoluiu de R\$190,025 milhões, em 2013, para R\$261,515 milhões em 2021.

Os dispêndios com Educação Infantil aumentaram 84,00%, de R\$46,350 milhões, em 2013, para R\$85,286 milhões, em 2021, e corresponderam, em média, a 29,93% do total das despesas com MDE. Em 2013, as despesas com Educação Infantil representavam 24,39% do total das despesas com MDE e, em 2021, passaram a representar 32,61%. Tal movimento de crescimento é resultado do

processo de ampliação das matrículas na Educação Infantil na RPME, como evidenciam os dados da [tabela 6](#).

No cenário da pandemia (2020 e 2021), as despesas com Educação Infantil, em 2020, apresentaram uma queda de 5,10% em relação a 2019 e, em 2021, um crescimento de 9,06% em relação a 2020. Em 2021, se comparado a 2019, os recursos destinados à Educação Infantil apresentaram um crescimento acumulado de 3,50%.

Conforme evidenciado, nesta dissertação ([Tabela 6](#)), o processo de expansão da Educação Infantil (Etapa Creche) foi impactado pela pandemia no ano de 2020. De 2013 a 2018, o número de matrículas cresceu, em média, 10,78% ao ano e no primeiro ano da pandemia (2020) apresentou um crescimento de apenas 0,06%. No ano de 2021, as matrículas retomaram o ritmo de crescimento que vinha sendo observado antes da pandemia e cresceram 11,23%.

Quanto às despesas com o Ensino Fundamental, no período investigado, o crescimento foi de 22,66%, de R\$143,675 milhões, em 2013, para R\$176,225 milhões em 2021, e corresponderam, em média, a 70,07% do total das despesas com MDE. Contudo, em razão da ampliação das matrículas na Educação Infantil, especialmente na etapa creche, a série histórica revela que a participação das despesas com o Ensino Fundamental, em relação ao total das despesas com MDE, apresentou uma redução, em termos proporcionais, de 75,61%, em 2013, para 67,39% em 2021 ([Tabela 34](#)).

Na Pandemia (2020 e 2021) as despesas com o Ensino Fundamental, em 2020, tiveram uma retração de 0,62% em relação a 2019 e, em 2021, um crescimento de 0,69% em relação a 2020. Em 2021, comparado a 2019, as despesas com o Ensino Fundamental apresentaram um crescimento acumulado de 0,06% e apresentaram queda de 1,05%, assim como a redução de 231 matrículas ([Tabela 6](#)).

Na tabela 35, apresentamos as despesas do Fundeb 1, EC nº 53/2006, no período de 2013 a 2020, e do Fundeb 2, EC nº 108/2020, ano de 2021, referente à remuneração dos profissionais do magistério e/ou profissionais da educação básica e outras despesas com as etapas de Educação Infantil e Ensino Fundamental.

Tabela 35- Despesas liquidadas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (2013 a 2020) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (2021) e composição das despesas em termos percentuais (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Fundeb 1 e 2: Remuneração								
Ano	Educação Infantil [1]		Ensino Fundamental [2]		Total Remuneração [3] = [1]+[2]			
	R\$	%	R\$	%	R\$	%		
2013	27.145.702	23,35%	74.620.221	64,18%	101.765.923	87,53%		
2014	32.378.005	23,04%	79.661.028	56,70%	112.039.032	79,74%		
2015	41.534.377	29,81%	77.662.217	55,75%	119.196.594	85,56%		
2016	42.181.791	30,25%	77.565.732	55,63%	119.747.523	85,88%		
2017	47.458.341	30,95%	88.506.050	57,73%	135.964.392	88,68%		
2018	47.614.092	30,72%	94.883.087	61,21%	142.497.179	91,93%		
2019	53.253.549	33,20%	103.459.095	64,49%	156.712.643	97,69%		
2020	50.639.816	31,77%	108.184.583	67,88%	158.824.398	99,65%		
2021	55.401.727	32,77%	109.998.166	65,07%	165.399.894	97,84%		
Δ 2013-2021	104,09%		47,41%		62,53%			
% Média	29,54%		60,96%		90,50%			

Fundeb 1 e 2: Outras Despesas								
Ano	Educação Infantil [3]		Ensino Fundamental [4]		Total Outras Despesas [5] = [3]+[4]		Total [6]= [3]+[5]	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2013	3.339.690	2,87%	11.166.210	9,60%	14.505.900	12,48%	116.271.823	100%
2014	5.490.224	3,91%	22.976.084	16,35%	28.466.307	20,26%	140.505.339	100%
2015	6.074.846	4,36%	14.043.940	10,08%	20.118.786	14,44%	139.315.380	100%
2016	11.206.099	8,04%	8.475.882	6,08%	19.681.981	14,12%	139.429.504	100%
2017	9.639.751	6,29%	7.710.201	5,03%	17.349.951	11,32%	153.314.343	100%
2018	2.945.054	1,90%	9.576.005	6,18%	12.521.058	8,08%	155.018.237	100%
2019	1.845.411	1,15%	1.856.635	1,16%	3.702.047	2,31%	160.414.690	100%
2020	215.620	0,14%	340.355	0,21%	555.975	0,35%	159.380.373	100%
2021	2.270.609	1,34%	1.376.775	0,81%	3.647.384	2,16%	169.047.278	100%
Δ 2013-2021	-32,01%		-87,67%		-74,86%		45,39%	
% Média	3,33%		6,17%		9,50%		100%	

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Segundo a Tabela 35, o total de despesas (remuneração e outras despesas) do Fundeb 1 e 2, cresceu 45,39%: de R\$116,272 milhões, em 2013, para R\$169,047 milhões, em 2021.

No que se refere ao total das despesas com remuneração dos profissionais do magistério o crescimento foi de 62,53%, de R\$101,766 milhões, em 2013, para R\$165,400 milhões em 2021. Por conta da expansão das matrículas na Educação Infantil, as despesas com os vencimentos dos profissionais da Educação Infantil cresceram 104,09%, de R\$27,145 milhões, em 2013, para R\$55,400 milhões em

2021. As despesas com os vencimentos do Ensino Fundamental evoluíram 47,41%, R\$74,620 milhões, em 2013, para R\$109,995 milhões em 2021. Em média, 90,50% das despesas do fundo, no período, foram com remuneração.

Em 2020 e 2021, período da pandemia, as despesas com remuneração apresentaram crescimento acumulado de 5,54%, em relação a 2019. Somente as despesas na etapa da Educação Infantil apresentaram uma queda de 4,91%, em 2020, e, em 2021, voltaram a crescer 9,40% em relação ao ano de 2020.

Quanto ao total das outras despesas (ações típicas de MDE) com a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, liquidadas com recursos do Fundeb, apresentaram queda de 74,86%, de R\$14,505 milhões, em 2013, para R\$3,645 milhões em 2021. As outras despesas com o Ensino Fundamental foram mais impactadas com a redução de recursos. A queda observada em relação ao Ensino Fundamental foi de 87,67% (R\$11,165 milhões, em 2013, para R\$1,375 milhão, em 2021), e na Educação Infantil foi de 32,01% (R\$ 3,340 milhões em 2013 para R\$ 2,270 milhões em 2021).

O Fundeb 1 (EC nº 53/2006), assim como o Fundeb 2 (EC nº 108/2020) estabelecem um percentual mínimo a ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério e dos profissionais da educação básica, respectivamente. A EC nº 53/2006, Fundeb 1, período de 2013 a 2020 do recorte desta pesquisa, estabelecia que, no mínimo, 60% dos recursos do fundo deveriam ser aplicados nos vencimentos dos profissionais do magistério e, no máximo, 40% em outras despesas de MDE. Cabe destacar que, em âmbito municipal, a Lei nº 4.569/2007²²⁴, ampliou esse percentual para 80% dos recursos do fundo.

Com a EC nº 108/2020, Fundeb 2, o mínimo a ser aplicado das receitas do fundo na remuneração dos profissionais da educação básica passa a ser, no mínimo, 70% e, no máximo, 30% em outras despesas de MDE.

Com base nas determinações constitucionais, na tabela 36 apresentamos o total das despesas do Fundeb 1 e 2 para fins de cálculos do limite mínimo a ser destinado à remuneração.

Tabela 36- Despesas liquidadas com remuneração dos profissionais do magistério/educação para fins de limite mínimo da receita do Fundeb 1 e 2, no período de 2013 a 2021, Cascavel (PR) (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Receitas recebidas do Fundeb	Despesas com remuneração	Mínimo de: Fundeb 1: 60% (2013-2020) e Fundeb 2: 70% (2021)
2013	127.102.725	101.765.923	80,07%
2014	133.411.222	112.039.032	83,98%
2015	140.576.859	119.196.594	84,79%
2016	142.553.379	119.747.523	84,00%
2017	153.170.452	135.964.392	88,77%
2018	155.341.066	142.497.179	91,73%
2019	160.970.868	156.712.643	97,35%
2020	159.820.363	158.824.398	99,38%
2021	180.396.833	165.399.894	91,69%
Média % 2013-2021			89,08%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Os dados evidenciam que, no período de 2013 a 2017, o percentual aplicado na remuneração dos profissionais do magistério oscilou entre 80% a 90% dos recursos do fundo e, a partir de 2018, o percentual de aplicação ultrapassou os 90%.

Em 2020²²⁵, último ano de vigência do Fundeb 1, os recursos destinados à remuneração dos profissionais do magistério atingiram o percentual de 99,38% das receitas do fundo. No exercício financeiro de 2021, primeiro ano de implementação do Fundeb 2, o percentual das receitas do fundo aplicados no pagamento dos vencimentos dos profissionais da educação básica apresentou queda e atingiu o percentual de 91,69% das receitas. Inferimos que tal redução se explica em razão do maior crescimento das receitas do Fundeb (12,87%) em relação às despesas com a remuneração dos profissionais da educação (4,14%) e das limitações administrativas impostas pela Lei Complementar nº 173/2020.

Além disso, a administração municipal optou por não remunerar os demais profissionais da educação básica via recursos do Fundeb 2, no exercício financeiro de 2021, em decorrência da ausência de legislação com a definição a respeito de quais categorias de servidores da RPME seriam considerados Profissionais da Educação Básica.

A Lei federal que regulamentou a matéria foi sancionada em 27 de dezembro de 2021 (Lei nº 14.276/2021). A partir do mês de maio do exercício

²²⁵ Nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, em decorrência da pandemia, esteve vigente a Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2. A lei em seu art.8º determinou que até 31 de dezembro de 2021, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estavam proibidos de: I- conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso; VI- criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade; IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

financeiro de 2021, algumas categorias de profissionais da educação básica como: Secretário Escolar, Monitor de Biblioteca e Instrutor de Informática passaram a ser incluídos nas despesas do Fundeb 2.

De acordo com a Tabela 36, as despesas com remuneração dos profissionais do magistério e/ou profissionais da educação básica representaram, em média, 89,08% do total das receitas do Fundeb, no período de 2013 a 2021, e desde 2018 a 2021, a média é superior a 95%.

No exercício financeiro de 2021²²⁶, as despesas com remuneração do total de servidores da RPME somaram R\$219,975²²⁷ milhões e a receita do fundo R\$180,395 milhões. Portanto, as receitas recebidas pelo fundo não são suficientes para custear a totalidade dos dispêndios com os vencimentos dos servidores, assim como não é possível incluir todos os profissionais da educação básica nas despesas do Fundeb.

Diante do cenário evidenciado pelos valores e percentuais ([Tabela 36](#)), nos perguntamos: é possível garantir a valorização dos profissionais da educação do município de Cascavel (PR) por meio da melhoria da remuneração na vigência do Fundeb 2?

Em síntese, no período em análise, as despesas com Educação Infantil e o Ensino Fundamental ([Tabela 34](#)) acumularam crescimento de 84,06% e 22,66%, respectivamente. Tal crescimento das despesas resultou do processo de expansão da etapa Creche. Porém, a demanda reprimida²²⁸ é grande, de acordo com dados de maio de 2022, seriam necessárias 9.252 vagas na Educação Infantil. Sendo assim, considerando que, em 2021, foram registradas 5.181 matrículas (Etapa Creche) o

²²⁶ De acordo com o Ofício nº 256/2022/Semed, no exercício de 2021, as despesas com remuneração somaram R\$196,972 milhões, sendo as fontes e recursos: Fundeb R\$148,001 milhões, receitas de impostos (MDE 25%) R\$36,401 milhões e receita de impostos e transferências constitucionais e legais (MDE 5%) R\$12,570 milhões.

²²⁷ Valor em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA.

²²⁸ Segundo dados da lista de espera- classificação por ordem de chegada- Lista de maio de 2022, do Programa de Cadastro Único (Cadun) (Programa para levantamento da demanda de vagas para Educação Infantil), Etapa: Educação Infantil- Infantil I: Idade Inicial: 0 - Idade Final: 1 ano, 5.486 vagas; Infantil II: Idade Inicial: 1 ano- Idade Final: 2 anos, 2.223 vagas; Infantil III: Idade Inicial: 2 anos- Idade Final: 3 anos, 1.542 vagas; Infantil IV: Idade Inicial: 3 anos- Idade Final: 4 anos, 1 vaga, totalizando 9.252 vagas. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1651605622325&file=8710242F9E1FE76824E73CCEC2FB65781EBA8163&sistema=WPO&classe=UploadMidia> Acesso em: 11 maio 22.

município para atender toda a demanda teria que ampliar em 178,6% o total de matrículas.

Quanto aos dispêndios com remuneração dos profissionais do magistério subsidiados pelos fundos (Fundeb 1 e 2) a evolução acumulada foi de 104,09% na Educação Infantil e 47,41% no Ensino Fundamental ([Tabela 35](#)). Quando comparadas às receitas recebidas do Fundeb 1 e 2, as despesas com a remuneração dos profissionais do magistério e/ou profissionais da educação básica, representaram, em média, de 89,08% no período de 2013 a 2021. No período de 2018 a 2021, a média foi de 95,04%.

A ampliação das despesas com os profissionais da educação decorrem, especialmente, da ampliação quantitativa da RPME de Cascavel (PR) e, portanto, não é sinônimo da valorização dos profissionais da educação, em termos de carreira e salários.

Na subseção a seguir analisamos as despesas do município de Cascavel (PR) com a função educação, 2013 a 2021.

3.4.6 As despesas do município de Cascavel (PR) com a função educação: 2013 a 2021

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (Brasil/ME, 2022), a classificação funcional da despesa é formada por funções e subfunções e busca explicitar as áreas em que as despesas são realizadas. Logo;

[...] a função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios (Brasil/MF, 2022, p. 7).

Na tabela 37, apresentamos as despesas com a função educação em relação ao total das despesas orçamentárias do município de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

Tabela 37- Despesas liquidadas do município de Cascavel (PR) com a função educação, no período de 2013 a 2021 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	Total despesas [1]	Despesas com função educação [2]	Despesa com Função Educação [2]/[1] %
2013	750.933.953	225.033.530	29,97%
2014	860.800.373	256.155.018	29,76%
2015	907.863.933	258.960.615	28,52%
2016	919.260.090	266.014.591	28,94%
2017	962.252.507	268.895.229	27,94%
2018	1.088.480.210	288.973.309	26,55%
2019	1.183.613.093	293.038.551	24,76%
2020	1.188.086.661	271.695.243	22,87%
2021	1.250.449.003	297.147.577	23,76%
Δ 2013- 2021	66,52%	32,05%	
Média% 2013-2021			27,01%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Prefeitura Municipal de Cascavel (PR), 2021. Elaboração da autora, 2023.

Os dados evidenciam que, no período investigado, o total de despesas do município cresceu em quase todas as funções, exceto no desporto e lazer. O total das despesas do município evoluiu de R\$750,935 milhões, em 2013, para R\$1,250 bilhão em 2021, um crescimento de 66,52%. As despesas na função de Encargos financeiros, onde se incluem as despesas com juros, encargos e amortização da dívida, foi a que apresentou o maior crescimento em termos percentuais (319,05%) ([Apêndice K](#)).

No que se refere às despesas com a função educação de 2013 a 2021, o crescimento foi de 32,05%, de R\$225,030 milhões, em 2013, para R\$297,145 milhões em 2021, correspondendo, em média, a 27,01% do total das despesas do município no período.

Considerando-se os valores financeiros investidos na função observamos um crescimento contínuo na série em análise, com exceção do exercício financeiro de 2020 que apresentou queda de 7,28%. Tal redução, inferimos ser os impactos da pandemia, em razão da suspensão das aulas presenciais, reduziu as despesas com o custeio da rede escolar (água, energia elétrica, dentre outros).

Quando analisamos a participação das despesas da função educação em relação ao total das despesas do município, observamos uma queda contínua, com exceção dos anos de 2016 e 2021. Em 2013, as despesas com educação representavam 29,97% do total das despesas do município e, em 2021, passaram a

representar 23,76%, significa que as despesas com a função educação, em termos percentuais, vêm perdendo espaço diante de outras despesas no orçamento municipal.

Essa constatação é reafirmada quando comparamos a evolução das despesas com educação com as receitas arrecadadas pelo município. De 2013 a 2021, as despesas com função Educação apresentaram um crescimento de 32,05%, enquanto o total das receitas do município apresentou um crescimento de 54,71%.

Na subseção a seguir buscamos investigar a relação entre as despesas com a função Educação com a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) do município de Cascavel (PR).

3.4.7 A terceira vinculação constitucional de recursos destinados ao financiamento da educação básica: a relação PIB do município e as despesas com a função educação da rede pública municipal de ensino de Cascavel (PR): 2013 a 2020

A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, acrescenta ao art. 214 da CF/88, inciso IV, a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabelece na meta 20, a proporção de recursos públicos do PIB, em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

O Plano Municipal de Educação (PME), Lei nº 6496 de 24 de junho de 2015, em sua meta XIV - Financiamento da Educação, art. 14, determinou que o município deveria:

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 (Cascavel, 2015, Lei nº 6496, Art. 14).

Na tabela 38, apresentamos uma análise a partir do percentual do investimento Público em relação ao PIB municipal e do PIB do País, no período de 2013 a 2020²²⁹.

Tabela 38 - Despesas com a função educação e a relação PIB municipal e PIB do país Cascavel (PR), 2013 a 2020 (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2023, corrigidos pelo IPCA).

Ano	PIB municipal [1]	Despesa Função Educação [2]	Percentual do investimento Público em relação ao PIB municipal [2]/[1]	Percentual do investimento Público total em relação ao PIB do País
2013	14.763.418.398	225.033.530	1,52%	-
2014	15.587.283.423	256.155.018	1,64%	-
2015	15.293.916.560	258.960.615	1,69%	5,1%
2016	15.020.854.965	266.014.591	1,77%	5,1%
2017	15.274.232.994	268.895.229	1,76%	5,0%
2018	15.854.667.931	288.973.309	1,82%	4,9%
2019	15.732.153.023	293.038.551	1,86%	5,0%
2020	17.120.600.707	271.695.243	1,59%	5,0%
Δ 2013- 2020	15,97%	20,74%	4,1%	
Média% 2015-2020			1,75%	5,4%

Fonte: IBGE e INEP. Elaboração da autora, 2023.

De acordo com a Tabela 38, de 2013 a 2020, o PIB do município de Cascavel (PR) cresceu 15,97%, de R \$14,760 bilhões, em 2013, para R\$17,120 bilhões em 2020, e as despesas com a educação aumentaram 20,74%.

Os dados revelam que a pandemia, no ano de 2020, não impactou o crescimento do PIB municipal, visto que o PIB cresceu 8,83%. No entanto, os gastos com a função educação retraíram 7,28%, de R\$293,035 milhões, em 2019, para R\$271,695 milhões.

No período de 2013 a 2020, o PIB do município cresceu 15,97% e as despesas com educação 20,74%. Porém, se considerarmos o período que

²²⁹ Utilizamos o Indicador 20B: gasto público em educação em proporção ao PIB para realizar a análise. Disponível em: Painel de monitoramento do Plano Nacional de Educação: Meta 20: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNmE5MzliZWQYUxZi00NDVmLTljMTMtY2NmNGNkMml1YmJiliwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>
Acesso em: 31 mar. 2023.

compreende o PME 2015 a 2020, o PIB do município de Cascavel (PR) cresceu 11,94%, enquanto as despesas com educação aumentaram 4,92%. Isso significa que o município destinou uma parcela menor da riqueza socialmente produzida em seu território (PIB) às despesas com educação.

Essa retração das despesas da educação em relação ao PIB, no período de 2015 a 2020, ocorreu porque no ano de 2020 o PIB apresentou um crescimento de 8,83% enquanto as despesas com a educação apresentaram uma queda de 4,92%. Se considerássemos o período de 2015 a 2019, as despesas com educação teriam apresentado um crescimento acumulado (13,16%) superior ao crescimento do PIB (2,87%) no mesmo período.

Ao comparar o gasto municipal e do país em relação ao PIB, observamos que, de 2015 a 2019, o município de Cascavel (PR) ampliou os recursos destinados à educação em relação ao PIB. Em 2015, o município destinou o equivalente a 1,69% do PIB do município para financiar as despesas com a educação e, em 2019, destinou 1,86%, uma ampliação, em termos percentuais, de 10,06%.

Nesse mesmo período, a nível nacional, todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) reduziram os recursos para a educação, quando comparados ao PIB nacional. Em 2015, todos os entes federados destinaram o equivalente a 5,10% do PIB, em 2019, destinaram 5,0%, uma redução, em termos percentuais, de 1,96%.

O esforço realizado pelo município de Cascavel (PR), no período de 2015 a 2019, para ampliar os recursos para a educação, em relação ao PIB, foi inviabilizado no ano de 2020. Em tal ano, o município destinou o equivalente a 1,59% do PIB para a educação, bem abaixo do percentual destinado em 2015 (1,69%). Em razão disso, podemos afirmar que no período de 2015 a 2020, a Administração Pública Municipal de Cascavel (PR) deixou de cumprir a Meta XIV do Plano Municipal de Educação que previa que o município deveria “Ampliar o investimento público na educação pública municipal”, em relação ao PIB. No ano de 2020, ao invés de ampliar, o município reduziu os recursos para a educação, quando comparados em termos proporcionais com o PIB do referido ano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente dissertação, buscamos compreender a estrutura e a dinâmica da política de financiamento da educação básica do Estado brasileiro e, especificamente, como tal estrutura e dinâmica se efetivou na política de financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021.

Tendo como pressupostos que a política social e, particularmente na nossa investigação, a política de financiamento da educação básica se constituem como espaço complexo de disputas e tensões entre classes e/ou frações de classes, na perspectiva da garantia do direito à educação como direito fundamental e social inalienável e/ou de sua subordinação aos interesses da acumulação do capital, bem como, que os recursos destinados ao financiamento da educação básica pública no Brasil provêm da arrecadação de recursos dos próprios municípios e das transferências constitucionais e legais da União e dos estados.

A questão que norteou a investigação deste estudo foi: Qual foi o ente federado (União, estado do Paraná ou município) que mais contribuiu para o financiamento da Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021?

A análise que procuramos desenvolver partiu da hipótese, que o município de Cascavel (PR), dentre os demais entes federados, foi o ente que contribuiu, por meio de seus próprios recursos, com os maiores esforços orçamentários para o financiamento da educação básica da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), no período investigado.

Ao aprofundar o estudo do objeto de pesquisa, no esforço de compreender as mediações e as determinações que condicionam a política de financiamento da educação básica, apreendemos que a dimensão objetiva das políticas sociais, em particular, a investigada neste estudo são mediadas e/ou determinadas por elementos, como:

- A dinâmica e as transformações no modo de produção capitalista na sua busca incessante de garantir o seu processo de acumulação e manutenção;

- O fundo público cumpre papel estrutural na garantia da rentabilidade do capital rentista no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo contemporâneo com graves consequências para a implementação de políticas sociais;
- A estrutura e a dinâmica federativa do Estado brasileiro estabelecida com a Constituição de 1988, elevou os municípios ao status de ente federado dotado de autonomia para se auto-organizar, autogovernar, autolegislar e auto-administrar, bem como determinou uma divisão de competências e de repartição de receitas entre os entes federados (União, Estados e Municípios). Tal modelo federativo constituído por três esferas de governo torna o Estado brasileiro uma das pouquíssimas federações do mundo com essa complexa peculiaridade;
- A política econômica implementada pelo governo brasileiro, desde a década de 90, tem imposto à população um conjunto de ajustes fiscais contínuos que resultam numa série de políticas que se distanciam do texto constitucional de 1988 no que se refere aos direitos sociais, por exemplo;
- A estrutura da própria política social, ou seja, o aspecto legal/formal de sua concepção condiciona o seu processo de implementação. Contudo, não desconsideramos os processos de disputa e correlação de forças entre classes e/ou frações de classes com interesses distintos (econômicos, políticos, sociais, ideológicos) na elaboração, tramitação, aprovação e implementação das políticas sociais.

O presente estudo (subseções 2.2.3, 2.2.4 e 2.2.5) analisa o processo de disputa e a correlação de forças entre classes e/ou frações classes no processo de elaboração, tramitação, aprovação e implementação das políticas de fundos para a educação (Fundef, Fundeb 1 e Fundeb 2).

A partir de tais apreensões, buscamos situar o nosso objeto de pesquisa e responder a questão que conduziu a investigação: Qual foi o ente federado (União, estado do Paraná ou município) que mais contribuiu para o financiamento da Rede Municipal de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021?

A hipótese apresentada nesta dissertação que o município de Cascavel (PR) foi o ente federado que mais contribuiu, por meio de suas próprias fontes de receitas

(ISS, IPTU, ITBI), para o financiamento da educação básica da RPME, no período de 2013 a 2021, é verdadeira a partir do ano de 2019, quando, em termos financeiros e percentuais, o município de Cascavel (PR) passou ser o principal, ente federado a prover com recursos de seus próprios impostos o financiamento da Rede Pública Municipal de Cascavel (PR) ([Tabela 29](#)).

No processo de busca de superação das constatações imediatas dos fatos, a aparência do fenômeno, e de avanço na apreensão do sentido e significação do objeto investigado, além verificar a veracidade da hipótese, constatamos, em relação ao orçamento público municipal de Cascavel (PR), que:

- O total das receitas orçamentárias do município de Cascavel (PR) apresentou crescimento contínuo desde 2017, e mesmo no contexto pandêmico, os números também evidenciaram que o fluxo de receitas na conta do tesouro municipal não retraiu. O total das receitas nos anos de 2020 e 2021 apresentou um crescimento respectivamente de 5,4% e 6,8% em relação ao ano imediatamente anterior à eclosão da pandemia;
- A partir de 2018, exceto em 2020, visualizamos um movimento de retração, em termos proporcionais, porém não financeiros, da participação das transferências constitucionais na composição do total das receitas correntes. Os recursos resultantes de arrecadação municipal passaram a representar uma parcela maior no conjunto das receitas correntes: 51,78% em 2018, 53,59%, em 2020, e 53,41% em 2021. Tais números indicam um esforço adicional da administração pública municipal em ampliar a arrecadação de seus tributos ([Tabela 18](#));
- Os dados também evidenciam que, no período investigado, as receitas resultantes de operações de crédito (internas e externas) apresentaram um aumento, em termos percentuais, de 588,90%, com destaque para o período de 2016 a 2020. Os números mostram que o governo municipal tem recorrido de forma frequente e crescente às operações de crédito (empréstimos) para ampliar as suas receitas ([Tabela 19](#)). Tais números indicam que o fundo público municipal, a exemplo do que ocorre com o fundo público federal e estadual, tem ampliado a sua contribuição para alimentar o circuito de valorização do capital rentista;

- O município de Cascavel (PR), no período em análise, em todos os exercícios financeiros apresentou superávit orçamentário, ou seja, as receitas realizadas foram maiores do que as despesas executadas, mesmo que não tivesse recorrido às operações de empréstimos junto ao mercado financeiro ([Tabela 24](#)).

Quanto à política de financiamento da Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel (PR), constatamos que:

- Quanto a participação de cada ente federativo (União, Estado e Município) no financiamento das despesas com MDE, a partir do ano de 2019, o município de Cascavel (PR) passou ser o principal responsável pela provisão de receitas de impostos, em termos financeiros e percentuais, para o financiamento das ações de MDE da Rede Pública Municipal de Ensino ([Tabela 29](#));
- Com relação a vinculação mínima de receitas de impostos (25%) para o financiamento das despesas com MDE, no período de 2013 a 2021, o município de Cascavel (PR) aplicou, em média, 25,92% de suas receitas constitucionalmente vinculadas ao financiamento da educação. Portanto, o município vem cumprindo a determinação constitucional. Contudo, o índice apurado fica um pouco acima do mínimo previsto ([Tabela 25](#));
- No período em análise, tanto o Fundeb 1 como o Fundeb 2 apresentaram resultados em recursos adicionais ao financiamento da RPME de Cascavel (PR), tendo em vista que as receitas recebidas de tais fundos foram superiores às receitas destinadas pelo município aos fundos;
- Quanto às modalidades de complementação do Fundeb 2 (VAAF, VAAT e VAAR) a RPME de Cascavel (PR), em 2021, primeiro ano de implementação do Fundeb 2, foi habilitada para o cálculo da complementação VAAT, entretanto não recebeu a complementação, visto que o VAAT da RPME, no valor de R\$6.114,56 foi superior ao VAAT-MIN de R\$4.821,99 estimado e estabelecido nacionalmente ([Quadro 15](#)). Contudo, a RPME cumpriu as condicionalidades da complementação VAAR e será beneficiada com a complementação, no montante de R\$4,224 milhões repassados, em 13 parcelas, de janeiro de 2023 a janeiro de 2024;

- No período em análise, recursos provenientes da contratação de operações de crédito foi um mecanismo utilizado, no ano de 2020, para captar receitas adicionais para financiar a educação e, desta forma, se converteu num elemento da política de financiamento da RPME. Em 2020, as operações de crédito representaram 63,57% (R\$33,865 milhões) do total das receitas adicionais destinadas ao financiamento da educação. Os recursos dos empréstimos, obtidos junto ao mercado financeiro, foram utilizados na construção e reforma de escolas, aquisição de móveis, equipamentos e veículos para a área da educação ([Tabela 33](#));
- De 2013 a 2021, as receitas adicionais para o financiamento do ensino foi a única que apresentou retração (-26,56%). Tal redução foi impulsionada pela queda das transferências por meio de convênios. Contudo, as transferências do FNDE desde 2019, também apresentam retração contínua. O FNDE é uma autarquia, vinculada ao Ministério da Educação e uma de suas finalidades é a transferência de recursos financeiros para a educação básica aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. A ampliação das transferências de recursos do FNDE representaria a ampliação dos esforços da União no processo de financiamento da educação municipal. Entretanto, a participação da União foi reduzida no decorrer do período ([Tabela 33](#));
- No que se refere às despesas com Educação Infantil de 2013 a 2021, ocorreu crescimento de 84,06% (R\$46,350 milhões, em 2013, para R\$85,285 milhões, em 2021). Tais despesas corresponderam, em média, a 29,93% do total das despesas com MDE. No caso das despesas com o Ensino Fundamental houve um crescimento de 22,66% (R\$143,675 milhões, em 2013, para R\$176,225 milhões em 2021) e corresponderam, em média, a 70,07% do total das despesas com MDE. O maior crescimento, em termos financeiros e proporcionais, das despesas com a Educação Infantil, quando comparadas com as despesas com o Ensino Fundamental, resultaram do expressivo crescimento do número de matrículas da Educação Infantil ([Tabela 6](#));
- No que se refere às despesas com remuneração dos profissionais do magistério (Fundeb 1 e Fundeb 2), o crescimento foi de 62,53%, de

R\$101,765 milhões em 2013 para R\$165,400 milhões em 2021. Por conta da expansão das matrículas na Educação Infantil, as despesas com os vencimentos dos profissionais da Educação Infantil cresceram 104,09%, de R\$27,145 milhões, em 2013, para R\$55,400 milhões em 2021. As despesas com os vencimentos do Ensino Fundamental evoluíram 47,41%, R\$74,620 milhões em 2013 para R\$109,995 milhões em 2021 ([Tabela 35](#)). Em média, 89,08% das despesas dos fundos, no período, foram com remuneração dos profissionais do magistério ([Tabela 36](#)). No entanto, a ampliação das despesas com os profissionais da educação decorrem, especialmente, da ampliação quantitativa da RPME e, portanto, não é sinônimo da valorização dos profissionais da educação, em termos de carreira e salários;

- Diante do percentual das despesas do fundo com remuneração (89,08% em média) no período investigado, a valorização dos profissionais da educação do município de Cascavel (PR) por meio da melhoria da remuneração na vigência do Fundeb 2 é um fenômeno a ser investigado, posteriormente. O presente estudo abarcou somente o primeiro ano de implementação do Fundeb 2 e sua total implementação está prevista para finalizar no ano de 2026;
- As despesas com a função educação de 2013 a 2021, teve um crescimento de 32,05%, (R\$225,030 milhões em 2013 para R\$297,145 milhões em 2021), correspondendo, em média, a 27,01% do total das despesas do município no período, em todas as funções. Ao considerar os valores financeiros investidos na função observamos um crescimento contínuo, no período em análise, com exceção do exercício financeiro de 2020 que apresentou queda de 7,28%. Contudo, quando analisamos a participação das despesas da função educação em relação ao total das despesas do município, observamos uma queda contínua, com exceção dos anos de 2016 e 2021, evidenciando que as despesas com a função educação, em termos percentuais, vêm perdendo espaço diante de outras despesas no orçamento municipal ([Tabela 37](#));
- No período de 2013 a 2020, o PIB do município de Cascavel (PR) cresceu 15,97% e as despesas com educação 20,74%. Porém, se considerarmos o

período que compreende o PNE 2015 a 2020, o PIB do município de Cascavel (PR) cresceu 11,94%, enquanto as despesas com educação aumentaram 4,92%. Dessa forma o município destinou uma parcela menor da riqueza socialmente produzida em seu território (PIB) às despesas com educação ([Tabela 38](#));

- A RPME ampliou o seu número de estabelecimentos da educação básica em 20,62%, no período em análise, seguindo o movimento de expansão da região Sul e do estado do Paraná ([Tabela 4](#)). A ampliação mais expressiva dos estabelecimentos de ensino ocorreu, nos anos de 2014 e 2015, com a inauguração de 9 e 4 CMEIs, respectivamente;
- De 2013 a 2021, a RPME de Cascavel (PR) expandiu o número de matrículas na educação básica em 18,88%. O crescimento ficou acima da evolução das demais redes municipais de ensino observadas na região Sul (8,09%) e no Paraná (3,83%). No Brasil a rede municipal apresentou uma retração de 0,34% ([Tabela 7](#)). Tal expansão da RPME de Cascavel (PR) foi impulsionada pela ampliação das matrículas na Educação Infantil, principalmente pela etapa Creche ([Tabela 8](#)) que apresentou uma evolução de 103,3%, na oferta de vagas. Ao considerar que Educação Infantil foi a etapa de ensino que apresentou os maiores percentuais de expansão no período, constatamos que sua ampliação vem ocorrendo via RPME e não por meio de parcerias com organizações da sociedade civil, no período em análise;
- No período investigado, os dados evidenciaram a redução proporcional da atuação das redes estaduais na oferta da educação básica ([Tabela 7](#)). Em 2013, a rede estadual era responsável pela oferta de 45,45% do total das matrículas na educação básica no município de Cascavel (PR), em 2021, passou a oferecer apenas 37,83% do total das matrículas. Tais números evidenciam que a oferta da educação básica se converte, a cada ano, em encargo dos municípios;
- No período de 2013 a 2021, em decorrência da expansão das matrículas da Educação Infantil (Creche e Pré-escola), o número de servidores das

unidades de ensino da RPME do município de Cascavel (PR) se ampliou. Contudo, não na proporção de suprir a demanda ([Tabela 14](#)) ([Tabela 15](#)).

No percurso da pesquisa, lacunas foram se apresentando e novas temáticas foram se apresentando. No entanto, o limite imposto pelo tempo, assim como a necessidade de buscar responder a questão central proposta pelo estudo não nos permitiu aprofundar questões como:

- O processo de endividamento do município de Cascavel (PR) é um aspecto das finanças da esfera pública municipal que requer ser objeto de análise e debate a partir de alguns elementos que se apresentaram no percurso da investigação, tais como: capacidade de arrecadação frente ao processo de endividamento do município; operações de crédito em moeda estrangeira e sua repercussão nas finanças municipais; o retorno dos investimentos derivados de endividamento na qualidade de vida dos munícipes entre outros;
- O impacto do Fundeb 2 no financiamento da RPME de Cascavel (PR);
- Os impactos das avaliações para diagnóstico e monitoramento da aprendizagem no processo de ensino e de aprendizagem, pelos três federados, é um fenômeno que necessita ser investigado na RPME de Cascavel (PR);
- A redução proporcional da atuação das redes estaduais na oferta da educação básica ([Tabela 7](#)), especificamente no Ensino Fundamental, dever compartilhado com os municípios. Tal situação tem levado as redes municipais a assumirem, cada vez mais, as responsabilidades em relação à oferta da primeira etapa do ensino fundamental;
- Necessidade de aprofundar a análise e a discussão das condições em que se deu a ampliação da Educação Infantil na RPME de Cascavel (PR) a partir de alguns elementos, tais como: condições de trabalho dos profissionais da educação, qualidade do processo de ensino e de aprendizagem;
- Necessidade de aprofundar a análise e a discussão em relação ao impacto do processo de extinção de alguns cargos públicos para a RPME de Cascavel (PR), medida adotada pela Administração Pública Municipal no período em análise, e conseqüentemente, do processo de transferência de

serviços à iniciativa privada, por meio das terceirizações na área da educação.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

AFONSO, José Roberto. **Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada**. Caderno Virtual, v. 1, n. 34, 2016.

ALVES, Simone Lopes Smiderle. **Fundeb Permanente: o debate sobre complementação da união e padrões de qualidade nas audiências públicas da comissão especial destinada a proferir parecer à PEC 15/2015**. Dissertação (Mestrado). Vitória, 2020. Disponível em: https://sappg.ufes.br/tese_drupal/tese_14981_Disserta%E7%E3o%20final%20-%20Simone%20Smiderle.pdf Acesso em: 24 maio 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber, 2012.

AMARAL, Nelson Cardoso et al. O Fundeb Permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização é um basta veemente. **Educação & Sociedade [online]**. 2021, v. 42, 247741. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.247741> Epub 22 Fev 2021. ISSN 1678-4626. Acesso em: 28 abr.2022.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. 2007, **Anais**. Rio de Janeiro: Anped, 2007. Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf> Acesso em: 16 jan. 23.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; GIL, Juca. **Política de fundos na educação: duas posições**. Escritos sobre Políticas Públicas em Educação, p. 125, 2020.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo. **Em perspectiva**, v. 18, p. 17-26, 2004.

ARAÚJO, Fábio. Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020. **Vértices** (Campos dos Goitacazes), v. 23, n. 3, p. 788-802, 2021.

ASSIS ALVES, Fabiana; DE SOUZA, Marcelo Lopes. Análise dos estudos e das propostas de alteração dos fatores de ponderação do fundeb. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 6, 2022.

BARBOSA, Carlos Soares; DA SILVA, Jaqueline Luzia. Reflexões sobre a destituição do direito à educação de jovens, adultos e idosos no Brasil no tempo presente. **Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 19, p. 139-153, 2020.

BARBOSA, Ivone Garcia; SILVEIRA, Telma Aparecida Teles Martins; SOARES, Marcos Antônio. **O Novo Fundeb e a Educação Infantil: da política de consenso neoliberal à práxis política emancipatória**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 12, 2022.

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, p. 13-34, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, p. 153-180, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. Cortez Editora, 2022.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 1988.

BRASIL. **Boletim da Carga Tributária Bruta do Governo Geral, 2021**. Secretaria do Tesouro Nacional, 2022. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2021/114> Acesso em: 08 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica, 2013 a 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados> Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Instituições conveniadas, escolas ofertantes de Atendimento Educacional Especializado, Educação Infantil e alunos considerados na distribuição dos recursos do Fundeb, 2013 a 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/instituicoes-conveniadas-e-alunos-considerados-na-distribuicao-dos-recursos-do-fundeb> Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos**. Promulgada em: 10 de novembro de 1937. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos**. Promulgada, em 18 de setembro de 1946. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada, em 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial da União, Rio de Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969**. Diário Oficial da União, Brasília, 1969 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983**. Diário Oficial da União, Brasília, 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda constitucional nº 14, de 16 de setembro de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda Constitucional nº 01, de 3 de junho de 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1759078 & filename=EMC+1/2019+ PEC01515 +%3D%3E+PEC+15/2015](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1759078 & filename=EMC+1/2019+ PEC01515 +%3D%3E+PEC+15/2015). Acesso em: 19 de mai. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda Constitucional nº 2, de 3 de junho de 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1759082 & filename=EMC+2/2019+ PEC01515 +%3D%3E+PEC+15/2015](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1759082 & filename=EMC+2/2019+ PEC01515 +%3D%3E+PEC+15/2015). Acesso em: 19 mai. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda Constitucional nº 3, de 5 de junho de 2019**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1759082&filename=EMC+2/2019+PEC01515+%3D%3E+PEC+15/2015](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1759082&filename=EMC+2/2019+PEC01515+%3D%3E+PEC+15/2015). Acesso em: 19 mai. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda Constitucional nº 4, de 6 de junho de 2019**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1761242&filename=EMC+4/2019+PEC01515+%3D%3E+PEC+15/2015](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1761242&filename=EMC+4/2019+PEC01515+%3D%3E+PEC+15/2015) . Acesso em: 19 mai. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda Constitucional nº 5, de 6 de junho de 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_emendas?idProposicao=1198512&subst=0](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_emendas?idProposicao=1198512&subst=0) Acesso em: 19 mai. 2023.

BRASIL. **Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1862016&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1862016&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015) Acesso em: 19 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ofício nº 1991, de 10 de junho de 2019**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/documentos/outros-documentos/Ofcion199119ASPARGMGMMEC.pdf/view> Acesso em: 19 mai. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm#art1

Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. **Mensagem nº 1.078, de 15 de outubro de 1995.** Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/MostrarIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PEC&intProp=233&intAnoProp=1995&intParteProp=1#/> Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995.** Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/MostrarIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PEC&intProp=233&intAnoProp=1995&intParteProp=1#/> Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 19, de 12 de maio de 2005.** Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=315929&filename=PEC%20415/2005](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=315929&filename=PEC%20415/2005) Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Proposta de emenda à constituição nº 415, de 16 de junho de 2005.**

Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=315929&filename=PEC%20415/2005](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=315929&filename=PEC%20415/2005) Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1961. Disponível em:

[https://\(PR\)esrepública.jusbrasil.com.br/legislacao/108164/lei-de-diretrizes-e-base-de-1961-lei-4024-61](https://(PR)esrepública.jusbrasil.com.br/legislacao/108164/lei-de-diretrizes-e-base-de-1961-lei-4024-61) Acesso em: 19 out. 22.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1971. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 19 out. 22.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm Acesso em: 12 out. 2020

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm Acesso em: 19 out. 22.

BRASIL. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm Acesso em: 19 out. 22.

BRASIL. **Decreto nº 6.278, de 29 de novembro de 2007**. Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6278.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.278%2C%20DE%2029%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202007.&text=Altera%20o%20Decreto%20no,20%20de%20junho%20de%202007. Acesso em: 19 out. 22.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação.

Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 12/09/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.019, 31 de Julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. **Proposta de emenda à constituição nº 15, de 07 de abril de 2015**.

Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1317615&filename=PEC%2015/2015](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1317615&filename=PEC%2015/2015) Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. Edmilson Rodrigues; Sâmia Bomfim. **Voto em separado nº 1, 04 de março de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1862743&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1862743&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015) Acesso em: 2 jun. 2023.

BRASIL. **Comissão Especial. Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015**. Brasília, 2020. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1858976&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1858976&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015) Acesso em: 20 maio. 2023.

BRASIL. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. **22ª Reunião Ordinária da Comissão Especial, 10 de março de 2020**. Disponível em:

<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/59424> Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. **23ª Reunião Ordinária da Comissão Especial, 11 de março de 2020**. Disponível em:

<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/59461> Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. Departamento de taquigrafia, revisão e redação núcleo de redação final em comissões texto com redação final. **94ª Sessão deliberativa extraordinária, 21 de julho de 2020**. Disponível

em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/59778> Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Requerimento nº 1682/2020**. Requer, nos termos regimentais, a inclusão na pauta da PEC 15/2015 (Novo FUNDEB). [S. l.], 2020. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1906861&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1906861&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015) Acesso em: 3 jun. 2023.

BRASIL. **Requerimento nº 1721/2020**. Requer, nos termos regimentais, a inclusão na pauta da PEC 15/2015. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=1909209&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=1909209&filename=Tramitacao-PEC%2015/2015) Acesso em: 3 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda nº 29 PLEN- PL 4.372/2020, de 15 de dezembro de 2020**.

Disponível em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8913486&ts=1646935394799&disposition=inline&_gl=1*1brvml*_ga*NTg2NzEyNTluMTY3NzU0NzI5MA..*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4Njc4NjQ1MS41Mi4xLjE2ODY3ODc4OTQuMC4wLjA Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei Ordinária nº 3418, de 4 de outubro de 2021**. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=2083927&filename=Tramitacao-PL%203418/2021](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=2083927&filename=Tramitacao-PL%203418/2021) Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda nº 02 PLEN- PL 3.418/2021, de 01 de dezembro de 2021**.

Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=2115641&filename=EMP+2+%3D%3E+PL+3418/2021](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=2115641&filename=EMP+2+%3D%3E+PL+3418/2021) Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda nº 04 PLEN- PL 3.418/2021, de 08 de dezembro de 2021**.

Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=2120673&filename=EMP+4+%3D%3E+PL+3418/2021](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=2120673&filename=EMP+4+%3D%3E+PL+3418/2021) Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda nº 05 PLEN- PL 3418/2021, de 08 de dezembro de 2021.**

Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=2121005&filename=EMP+5+%3D%3E+PL+3418/2021](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=2121005&filename=EMP+5+%3D%3E+PL+3418/2021) Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda nº 06 PLEN- PL 3.418/2021, de 08 de dezembro de 2021.**

Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=2121407&filename=EMP+6+%3D%3E+PL+3418/2021](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=2121407&filename=EMP+6+%3D%3E+PL+3418/2021) Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Parecer às emendas nºs 1 e 2 do Senado Federal ao Projeto de lei nº 3.418, 2020.** Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=2127173&filename=Tramitacao-PL%203418/2021](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=2127173&filename=Tramitacao-PL%203418/2021) Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Parecer nº 359, de 2021, do Senado Federal ao Projeto de lei nº 3.418, 2020.** Disponível em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9056166&ts=1650293806832&disposition=inline&_gl=1*1yrkq10*_ga*NTg2NzEyNTluMTY3NzU0NzI5MA..*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4Njk1NjEwNi41Ny4xLjE2ODY5NjI3NjAuMC4wLjA Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Parecer nº 111, de 2020.** Disponível em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8881262&ts=1648564307960&disposition=inline&_gl=1*1jcp6se*_ga*NTg2NzEyNTluMTY3NzU0NzI5MA..*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NTk5MTEzNC4zNS4xLjE2ODU5OTQ2OTluMC4wLjA Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. **Parecer nº 185, de 2020.** Disponível em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8914504&ts=1646935390313&disposition=inline&_gl=1*tmzhva*_ga*NTg2NzEyNTluMTY3NzU0NzI5MA..*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4Njc4MzZ5MS41MS4wLjE2ODY3ODMzOTEuMC4wLjA Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Emenda nº 01, de 14 de dezembro de 2021.** Brasília/DF. Disponível em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9054414&ts=1650293806979&disposition=inline&_gl=1*1qiiier*_ga*NTg2NzEyNTluMTY3NzU0NzI5MA..*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4Njk1NjEwNi41Ny4xLjE2ODY5NjAzMTkuMC4wLjA Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil. **Emenda constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm Acesso em: 09 maio. 2022.

BRASIL. **Projeto de lei nº 3.412, 04 de outubro de 2021.** Disponível em:

[https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb\(PR\)op_mostrarintegra?codteor=2083767&filename=PL%203412/2021](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb(PR)op_mostrarintegra?codteor=2083767&filename=PL%203412/2021) Acesso em: 16 jun. 2023.

BRASIL. **Projeto de lei nº 10944, 06 de novembro de 2018.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br\(PR\)oposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2185294](https://www.camara.leg.br(PR)oposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2185294) Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.444/2016.** Informações a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde e da forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000 (LRF). Relator: Bruno Dantas. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2016-09-21:2444> Acesso em: 02 ago. 2022.

BRASIL/IBGE. **Estimativas da população residente para os municípios e para unidades da federação brasileiras com data de referência de 1º de julho de 2019.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101662.pdf> Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL/IBGE. **Apresentação.** Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/bas-e-de-dados/1146-censo-demografico.html>. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL/IBGE. **Censo 2020 adiado para 2021.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/27161-censo-2020-adiado-para-2021.html> Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL/IBGE. **IBGE sai em defesa do orçamento do Censo 2021.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30350-ibge-sai-em-defesa-do-orcamento-do-censo-2021> Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL/IBGE. **Cidades e Estados: Área Territorial.** População Estimada (Cascavel(PR)). 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/ma> Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL/ME. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento.** Brasília, maio. 2021. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021> . Acesso em: 30 maio. 2021.

BRASIL/MF. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Despesa Nacional: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.** Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/orcamento-e-financas-na-justica-federal-1/manuais/manual-de-despesa-nacional/@@download/arquivo> Acesso em: 02 jul. 2021.

BRASIL/MF. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união.** Brasília, 2016. Disponível

em:

[https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos///apex/\(PR\)oducacao//sistemas//thot//arquivos//publicacoes/28549_909191/anexos/4540_910628///pge_cartilha_principios_basicos.pdf?v=1281](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos///apex/(PR)oducacao//sistemas//thot//arquivos//publicacoes/28549_909191/anexos/4540_910628///pge_cartilha_principios_basicos.pdf?v=1281) Acesso em: 17 dez. 2022.

BRASIL/ PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Índice de Desenvolvimento Humano**. Disponível em:

<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html> Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021**. Estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2021/portaria-interministerial-no-1-de-31-de-marco-de-2021/view>

Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 3, de 24 de maio de 2021**. Altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 1, de 31 de março de 2021, que dispõe sobre os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2021/portaria-interministerial-no-3-de-24-de-maio-de-2021-altera-a-portaria-interministerial-mec-me-no-1-de-31-de-marco-de-2021/view>

Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial MEC/ME nº 4, de 29 de junho de 2021**.

Estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual Total por Aluno - VAAT. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mec/me-n-4-de-29-de-junho-de-2021-329128408> Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 8, de 24 de setembro de 2021**. Altera a Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2021, e a Portaria Interministerial nº 4, de 29 de junho de 2021, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual Total por Aluno -VAAT, ambas do Ministério da Educação e do Ministério da Economia.

Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento>

[/fundeb/legislacao/2021/portaria-interministerial-no-8-de-24-de-setembro-de-2021/view](https://www.gov.br/fundeb/legislacao/2021/portaria-interministerial-no-8-de-24-de-setembro-de-2021/view) Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 8, de 24 de setembro de 2021**. Altera a Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021, que estabelece os parâmetros Altera a Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- Fundeb para o exercício de 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2021/portaria-interministerial-no-8-de-24-de-setembro-de-2021/view> Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 10, de 20 de dezembro de 2021**. Altera a Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual por Aluno VAAF, e a Portaria Interministerial nº 4, de 29 de junho de 2021, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual Total por Aluno VAAT, ambas do Ministério da Educação e do Ministério da Economia. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2021/portaria-interministerial-no-10-de-20-de-dezembro-de-2021/view> Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1, de 25 de abril de 2022**. Divulga os demonstrativos do ajuste anual dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb do exercício de 2021, referentes à complementação da União nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF e Valor Anual Total por Aluno - VAAT. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-1-de-25-de-abril-de-2022/view> Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 5, de 11 de novembro de 2022**. Aprova a metodologia de aferição da condicionalidade prevista no inciso III, § 1º, art. 14, da Lei nº 14.113/2020, para vigência no exercício de 2023. Disponível em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/resolucao-no-5-de-11-de-novembro-de-2022/view> Acesso em: 12 dez. 2022.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. *In*: SALVADOR, Evilásio *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-120.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Consequência, 2020.

BUENO, Ederson Nunes; PERGHER, Calinca Jordânia. **Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016**. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, v. 7, 2017.

CATANI, Afrânio Mendes. **O que é capitalismo**. 35º ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2011.

CASCAVEL. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. **Relatório de Servidores 2008 a 2018**.

CASCAVEL. Conselho Municipal de Educação. **Deliberação nº 02, 04 de maio de 2021**. Disponível em:

<https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1622205324363&file=83FCA0F3C7CB69ED3D803EB8A8CE72938C0AB2B9&sistema=WPO&classe=UploadMidia> Acesso em: 23 ago. 2023.

CASCAVEL. Secretaria Municipal de Educação. **Protocolo nº 47.616**, 09 de junho de 2021.

CASCAVEL. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. **Protocolo nº 61.150, 21 de julho de 2021**.

CASCAVEL. Secretaria Municipal de Educação. **Protocolo nº 46.308**, 14 de abril de 2022.

CASCAVEL. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. **Relatórios Legais. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Balanço Orçamentário (2013 a 2021)**. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/transparencia/item/execucao-orcamentaria> Acesso em: 02 abril 2021.

CASCAVEL. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. **Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (2013 a 2021)**. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/transparencia/item/execucao-orcamentaria> Acesso em: 02 abril 2021.

CASCAVEL. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. **Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE) (2013 a 2021)**. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/transparencia/item/execucao-orcamentaria> Acesso em: 02 abril 2021.

CASCAVEL. **Projeto de Lei Ordinária nº 78, de 18 de junho de 2018.** Disponível em:

https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2018/14622/14622_texto_integral.pdf Acesso em: 13 mar. 2022.

CASCAVEL. **Projeto de Lei Ordinária lei nº 159, de 21 de novembro de 2018.**

Disponível em:

https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2018/15899/15899_texto_integral.pdf Acesso em: 13 mar. 2022.

CASCAVEL. **Projeto de Lei Ordinária nº 161, de 23 de novembro de 2018.**

Disponível em:

https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2018/15900/15900_texto_integral.pdf Acesso em: 13 mar. 2022

CASCAVEL. **Projeto de Lei Ordinária nº 161, de 10 de dezembro de 2019.**

Disponível em:

https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2019/18421/plo_16_1novo. Acesso em: 13 mar. 2022.

CASCAVEL. **Projeto de Lei Ordinária nº 65, de 26 de maio de 2020.** Disponível em:

https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/19485/plo_65.pdf Acesso em: 13 mar. 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.313 de 19 de março de 2020.** Estabelece no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do município de cascavel, novas medidas para proteção da população e enfrentamento da covid-19 e dá outras providências. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1532/15313/decreto-n-15313-2020-estabelece-no-ambito-da-administracao-direta-autarquica-e-fundacional-do-municipio-de-cascavel-novas-medidas-para-protecao-da-populacao-e-enfrentamento-da-covid-19-e-da-outras-providencias?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1532/15313/decreto-n-15313-2020-estabelece-no-ambito-da-administracao-direta-autarquica-e-fundacional-do-municipio-de-cascavel-novas-medidas-para-protecao-da-populacao-e-enfrentamento-da-covid-19-e-da-outras-providencias?r=p) Acesso em: 06 maio 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.358 de 03 de abril de 2020.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1536/15358/decreto-n-15358-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1536/15358/decreto-n-15358-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril. 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.380 de 15 de abril de 2020.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1538/15380/decreto-n-15380-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1538/15380/decreto-n-15380-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.417 de 30 de abril de 2020.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1542/15417/decreto-n-15417-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1542/15417/decreto-n-15417-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.429 de 06 de maio de 2020.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1543/15429/decreto-n-15429-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1543/15429/decreto-n-15429-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.464 de 22 de maio de 2020.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1547/15464/decreto-n-15464-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1547/15464/decreto-n-15464-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.473 de 28 de maio de 2020.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível

em: [https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1548/15473/decreto-n-15473-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1548/15473/decreto-n-15473-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.507 de 18 de junho de 2020.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1551/15507/decreto-n-15507-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1551/15507/decreto-n-15507-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.525 de 26 de junho de 2020.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1553/15525/decreto-n-15525-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1553/15525/decreto-n-15525-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.552 de 20 de julho de 2020.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel,

2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1556/15552/decreto-n-15552-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1556/15552/decreto-n-15552-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.567 de 27 de julho de 2020**. Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1557/15567/decreto-n-15567-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1557/15567/decreto-n-15567-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.593 de 14 de agosto de 2020**. Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1560/15593/decreto-n-15593-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1560/15593/decreto-n-15593-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.623 de 20 de agosto de 2020**. Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1563/15623/decreto-n-15623-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1563/15623/decreto-n-15623-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.650 de 11 de setembro de 2020**. Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1565/15650/decreto-n-15650-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1565/15650/decreto-n-15650-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.664 de 17 de setembro de 2020**. Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1567/15664/decreto-n-15664-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1567/15664/decreto-n-15664-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.665 de 18 de setembro de 2020**. Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1567/15665/decreto-n-15665-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1567/15665/decreto-n-15665-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.695 de 29 de setembro de 2020.** Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1570/15695/decreto-n-15695-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1570/15695/decreto-n-15695-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.721 de 16 de outubro de 2020.** Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1573/15721/decreto-n-15721-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1573/15721/decreto-n-15721-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.722 de 19 de outubro de 2020.** Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1573/15722/decreto-n-15722-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p#](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1573/15722/decreto-n-15722-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p#) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.724 de 21 de outubro de 2020.** Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1573/15724/decreto-n-15724-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1573/15724/decreto-n-15724-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.758 de 09 de novembro de 2020.** Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1576/15758/decreto-n-15758-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1576/15758/decreto-n-15758-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.762 de 16 de novembro de 2020.** Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1577/15762/decreto-n-](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1577/15762/decreto-n-)

[15762-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](#) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.805 de 01 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1581/15805/decreto-n-15805-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1581/15805/decreto-n-15805-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.945 de 09 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1595/15945/decreto-n-15945-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1595/15945/decreto-n-15945-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.844 de 16 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2020. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2020/1585/15844/decreto-n-15844-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2020/1585/15844/decreto-n-15844-2020-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.935 de 29 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1594/15935/decreto-n-15935-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1594/15935/decreto-n-15935-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.945 de 09 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1595/15945/decreto-n-15945-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1595/15945/decreto-n-15945-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.974 de 25 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1598/15974/decreto-n-15974-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1598/15974/decreto-n-15974-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 15.997 de 11 de março de 2021.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1600/15997/decreto-n-15997-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1600/15997/decreto-n-15997-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 16.063 de 06 de abril de 2021.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1607/16063/decreto-n-16063-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1607/16063/decreto-n-16063-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 16.125 de 07 de maio de 2021.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1613/16125/decreto-n-16125-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1613/16125/decreto-n-16125-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 28 abril 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 16.131 de 13 de maio de 2021.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1614/16131/decreto-n-16131-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1614/16131/decreto-n-16131-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 02 maio 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 16.167 de 21 de maio de 2021.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1617/16167/decreto-n-16167-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1617/16167/decreto-n-16167-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 02 maio 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 16.185 de 02 de junho de 2021.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1619/16185/decreto-n-16185-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1619/16185/decreto-n-16185-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 02 maio 2022.

CASCAVEL. **Decreto de 16.193 de 17 de junho de 2021.** Dispoë sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1620/16193/decreto-n-16193-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1620/16193/decreto-n-16193-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 02 maio 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 16.375 de 16 de setembro de 2021**. Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1638/16375/decreto-n-16375-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1638/16375/decreto-n-16375-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 02 maio 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 16.482 de 25 de outubro de 2021**. Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1649/16482/decreto-n-16482-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1649/16482/decreto-n-16482-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 02 maio 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 16.482 de 25 de outubro de 2021**. Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1649/16482/decreto-n-16482-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1649/16482/decreto-n-16482-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 02 maio 2022.

CASCAVEL. **Decreto nº 16.604 de 21 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/decreto/2021/1661/16604/decreto-n-16604-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/decreto/2021/1661/16604/decreto-n-16604-2021-dispoe-sobre-a-abertura-de-creditos-adicionais-suplementares-no-orcamento-geral-do-municipio?r=p) Acesso em: 02 maio 2022.

CASCAVEL. **Edital de Chamamento Público nº 05/2021**. Cascavel, 2021. Disponível em:

<https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1653948662682&file=B3ADF324071B602598B81337FDB90E1CC80DD9F5&sistema=WPO&classe=UploadMidia> Acesso em: 02 maio 2022.

CASCAVEL. **Lei Orgânica do Município de Cascavel (PR), de 5 de abril de 1990**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-cascavel-pr> Acesso em: 05 mar. 2023.

CASCAVEL. **Lei nº 5.694, 22 de dezembro de 2010**. Organiza o Sistema Municipal de Ensino - SME, e cria o Conselho Municipal de Educação de Cascavel - CME. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a\(PR\)/c/cascavel/lei-ordinaria/2010/570/5694/lei-ordinaria-n-5694-2010-organiza-o-sistema-municipal-de-ensino-sme-e-cria-o-conselho-municipal-de-educacao-de-cascavel-cme](https://leismunicipais.com.br/a(PR)/c/cascavel/lei-ordinaria/2010/570/5694/lei-ordinaria-n-5694-2010-organiza-o-sistema-municipal-de-ensino-sme-e-cria-o-conselho-municipal-de-educacao-de-cascavel-cme) Acesso em: 13 mar. 2023.

CASCAVEL. **Lei nº 6496, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação do município de Cascavel(PR) para a vigência 2015 - 2025. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a\(PR\)/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/649/6496/lei-ordinaria-n-6496-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-cascavel-pr-para-a-vigencia-2015-2025](https://leismunicipais.com.br/a(PR)/c/cascavel/lei-ordinaria/2015/649/6496/lei-ordinaria-n-6496-2015-aprova-o-plano-municipal-de-educacao-do-municipio-de-cascavel-pr-para-a-vigencia-2015-2025) Acesso em: 13 mar. 2023.

CASCAVEL. **Lei nº 4569, de 04 de junho de 2007**. Dispõe sobre a aplicação dos recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - fundeb, para a remuneração dos profissionais do magistério do município de Cascavel. Cascavel, 2007. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/lei-ordinaria/2007/457/4569/lei-ordinaria-n-4569-2007-dispoe-sobre-a-aplicacao-dos-recursos-do-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-e-de-valorizacao-dos-profissionais-da-educacao-fundeb-para-a-remuneracao-dos-profissionais-do-magisterio-do-municipio-de-cascavel](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/lei-ordinaria/2007/457/4569/lei-ordinaria-n-4569-2007-dispoe-sobre-a-aplicacao-dos-recursos-do-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-e-de-valorizacao-dos-profissionais-da-educacao-fundeb-para-a-remuneracao-dos-profissionais-do-magisterio-do-municipio-de-cascavel) Acesso em: 20 maio 2022.

CASCAVEL. **Lei nº 7.215, de 30 de março de 2021**. Institui o conselho de acompanhamento e de controle social do novo fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (cacs/fundeb) no âmbito do município de Cascavel e dá outras providências. Cascavel, 2021. Disponível em:

[https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/lei-ordinaria/2021/721/7215/lei-ordinaria-n-7215-2021-institui-o-conselho-de-acompanhamento-e-de-controle-social-do-novo-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-e-de-valorizacao-dos-profissionais-da-educacao-cacs-fundeb-no-ambito-do-municipio-de-cascavel-e-das-outras-providencias](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/lei-ordinaria/2021/721/7215/lei-ordinaria-n-7215-2021-institui-o-conselho-de-acompanhamento-e-de-controle-social-do-novo-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-e-de-valorizacao-dos-profissionais-da-educacao-cacs-fundeb-no-ambito-do-municipio-de-cascavel-e-das-outras-providencias) Acesso em: 28 maio 2022.

CASCAVEL. **5º Relatório de Técnico de Monitoramento e Acompanhamento do Plano Municipal de Cascavel**. Cascavel, 2021. Disponível em:

<https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1638875919351&file=A47EB58A330F5ED05B04224A3A5B13EAAE95B567&sistema=WPO&classe=UploadMidia> Acesso em: 31 maio 2022.

CASCAVEL. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Relatórios Legais. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. **Balanço Orçamentário (2013 a 2021)**. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Disponível em:

<https://cascavel.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/5/item/2/tipo/1> Acesso em: 20 abril. 2021.

CASCAVEL. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Relatórios Legais. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. **Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (2014-2021)**. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/5/item/2/tipo/1>

Acesso em: 20 abril. 2021.

CASCAVEL. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. Relatórios Legais. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo **Receitas e Despesas Manutenção do Ensino - MDE (2013 a 2021)**. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/transparencia/item/execucao-orcamentaria> Acesso em: 20 abril. 2021.

CASCAVEL. **Súmula do processo de inexigibilidade de chamamento público nº 05/2021/ Semed Educação Infantil**. Cascavel, 2021. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1654020251950&file=B34856C38520D1B5A939ED607445079220626541&sistema=WPO&classe=UploadMidia> Acesso em: 31 maio 2022.

CÂMARA DE DEPUTADOS. Claudio Riyudi Tanno. **Estudo Técnico nº24. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outras-documentos/estudo-da-consultoria-de-orcamento-da-camara-dos-deputados> Acesso em: 24 maio 2023.

CASCAVEL. **Lei nº 7.410, de 9 de setembro de 2022**. Dispõe sobre o processo de escolha dos diretores das Instituições de Ensino da Rede Pública municipal de Ensino de Cascavel, revoga a Lei Municipal nº 6.407, de 20 de outubro de 2014, e dá outras providências. [S. l.], 9 set. 2022. Disponível em: [https://leismunicipais.com.br/a1\(PR\)/c/cascavel/lei-ordinaria/2022/741/7410/lei-ordinaria-n-7410-2022-dispoe-sobre-o-processo-de-escolha-dos-diretores-das-instituicoes-de-ensino-da-rede-publica-municipal-de-ensino-de-cascavel-revoga-a-lei-municipal-n-6407-de-20-de-outubro-de-2014-e-da-outras-providencias](https://leismunicipais.com.br/a1(PR)/c/cascavel/lei-ordinaria/2022/741/7410/lei-ordinaria-n-7410-2022-dispoe-sobre-o-processo-de-escolha-dos-diretores-das-instituicoes-de-ensino-da-rede-publica-municipal-de-ensino-de-cascavel-revoga-a-lei-municipal-n-6407-de-20-de-outubro-de-2014-e-da-outras-providencias) Acesso em: 21 jul. 2023.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica**. O CAQi e CAQ no PNE: Quanto custa a educação de qualidade no Brasil. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf> Acesso em: 24 maio 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica**. Novo Fundeb: em nome de um Consenso que promova o direito à educação. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-novo-fundeb-em-nome-de-um-consenso-que-promova-o-direito-a-educacao> Acesso em: 20 maio 2023.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Fundeb 2020: vitória da escola pública e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. São Paulo,

2020. Disponível em:

https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_Historico_2020_08_26_AtualizacaoCampanha_FINAL.pdf Acesso em 01 nov. 2020.

CÂMARA de Cascavel aprova extinção dos cargos de zelador e auxiliar de serviços gerais. **G1.globo**, 2018. Disponível em:

[https://g1.globo.com\(PR\)/oeste-sudoeste/noticia/2018/11/13/camara-de-cascavel-aprova-extincao-dos-cargos-de-zelador-e-auxiliar-de-servicos-gerais.ghtml](https://g1.globo.com(PR)/oeste-sudoeste/noticia/2018/11/13/camara-de-cascavel-aprova-extincao-dos-cargos-de-zelador-e-auxiliar-de-servicos-gerais.ghtml) Acesso em: 08 jun. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Cedendo a agendas do governo, texto para regulamentação do Fundeb traz retrocessos e abre caminho para privatização na educação**. São Paulo, 2020. Disponível em:

<https://campanha.org.br/noticias/2020/11/18/cedendo-agendas-do-governo-texto-para-a-regulamentacao-do-fundeb-traz-retrocessos-e-abre-caminho-para-privatizacoes-na-educacao/> Acesso em: 18 nov. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Relatório da regulamentação do FUNDEB preocupa e exige avanços sociais**. São Paulo, 2020. Disponível em:

<https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/notas-publicas/73576-relatorio-da-regulamentacao-do-fundeb-preocupa-e-exige-avancos-sociais> Acesso em: 19 nov. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Posicionamento Público Minuta de Relatório para Regulamentação do Fundeb**. São Paulo, 2020.

Disponível: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_MinutaRelatorio_PL4372-2020_PosicionamentoPublico_2020_11_17.pdf Acesso em: 08 de jun. 2023.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Carta à Sociedade Brasileira: duplicar a complementação da união ao fundeb é uma vitória**.

Disponível em:

<https://campanha.org.br/noticias/2020/01/27/campanha-participa-de-acordo-sobre-o-percentual-de-complementacao-da-uniao-ao-fundeb-no-minimo-20/> Acesso em: 09 jun. 2023.

CARA, Daniel; DO NASCIMENTO, Iracema Santos. **A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb permanente (2015-2020)**: Análise comparada sobre processos legislativos. Education Policy Analysis Archives, v. 29, n. August-December, p. 168-168, 2021.

CARCANHOLO, Marcelo. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: MACÁRIO, Epitácio, et al. (Orgs.). **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público**. Fortaleza: EdUECE; Bauru, Canal 6, 2018. p. 23-55.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação**: do Fundef ao Fundeb-repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual

de ensino do Pará-1996 a 2009. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos**. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8437> Acesso em: 08 de jun. 2023.

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. **Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional**. 2021. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/40241> Acesso em: 08 de jun. 2023.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

CRUZ, Luiz Carlos. Zeladoras assinam rescisões sem receber. **O Paraná**, 2018. Disponível em: <https://oparana.com.br/noticia/zeladoras-assinam-rescisoes-sem-receber/> Acesso em: 08 jun. 2022.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União**. Tese (Doutorado), Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-A8JMVE>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. **Texto para regulamentação do Fundeb traz retrocessos e abre caminho para privatização na educação**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://contee.org.br/cedendo-a-agendas-do-governo-texto-para-regulamentacao-do-fundeb-traz-retrocessos-e-abre-caminho-para-privatizacoes-na-educacao/> Acesso em: 08 jun. 2023

COSTA, Leonardo. **Uma visão sistêmica dos fundos federais**. Brasília, DF: STN, 2012. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto07> Acesso em: 08 agos. 2023,

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e financiamento da Educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; Pinto, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 79-94.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A questão federativa e a educação escolar. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, p. 149-68, 2010.

Currículo para Rede Pública Municipal de Ensino de Cascavel: Volume I: Educação Infantil. Secretaria Municipal de Educação. Cascavel (PR), 2020. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1667583661113&file=5E20741AD56AC3F59FD8E27AB8674036717DD0A4&sistema=WPO&classe=UploadMidia>

DAVIES, Nicholas. **Fundeb: a redenção da Educação Básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

DAVIES, Nicholas. O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?. **Revista Educação On-line** PUC-Rio nº 10, p. 31-63, 2012. Disponível em <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20042/20042.PDF> Acesso em: 10 set. 2022.

DAVIES, Nicholas; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. Fundeb: uma avaliação da evolução do número de matrículas e escolas na educação básica. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, 2020.

DAVIES, Nicholas. **Vale quanto o novo Fundeb? Breves comentários iniciais sobre a proposta de emenda constitucional que torna o Fundeb permanente, aprovada pela Câmara dos Deputados em 21 de julho de 2020.** Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Educacao/Vale-quanto-o-novo-Fundeb-/54/48397> Acesso em: 24 jan. 2021.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: uma avaliação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 100–115, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57601. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57601> Acesso em: 24 abril 2023.

DA SILVA TEIXEIRA, Eliara Cristina Nogueira; NUNES, Claudio Pinto. O Piso Salarial Nacional no Contexto do Financiamento da Educação no Brasil: limites e possibilidades do seu cumprimento. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 9, 2019.

DE SOUZA, Fábio Araújo. Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020. **Vértices** (Campos dos Goitacazes), v. 23, n. 3, p. 788-802, 2021.

DE CAMARGO, Rubens Barbosa. Em defesa da escola pública, um balanço sobre o Fundeb—avaliação, processos e perspectivas. **Revista USP**, n. 127, p. 87-104, 2020.

DE OLIVEIRA, Cida. O Plano Nacional de Educação chega aos sete anos com menos de 15% das metas atingidas: Conforme a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, avanços no PNE estão muito aquém dos necessários e pandemia provocou retrocessos. **Redebrasilatual**, [S. l.], p. 1-2, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/plano-nacional-de-educacao-chega-aos-sete-anos-com-menos-de-15-das-metas-atingidas/> Acesso em: 16 jun. 2022.

DE REZENDE Pinto, J. M. Financiamento da educação básica - A divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 6, n. 10, p. 155–172, 2012. DOI: 10.22420/rde.v6i10.176. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/176>. Acesso em: 19 jul. 2023.

DE REZENDE PINTO, José Marcelino; CORREA, Bianca Cristina. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb?. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, 2020.

DE SENA MARTINS, Paulo. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Autores Associados, 2011.

DE SOUSA, Francisco Hélio. Os efeitos da (des) vinculação dos recursos da União e a flexibilidade orçamentária. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 5, n. 9, p. 29-48, 2008.

DIAS, Liliane. Vereadores aprovam extinção de cargo de zeladoras e servidoras protestam na Prefeitura. **Tarobá News**, 2018. Disponível em: <https://tarobanews.com/noticias/parana/vereadores-aprovam-extincao-de-cargo-de-zeladoras-e-servidoras-protestam-na-prefeitura-qxReX.html> Acesso em: 08 jun. 22.

DIAS, Liliane. Zeladoras de CMEIs ainda estão sem receber. **Tarobá News**, 2018. Disponível em: <https://tarobanews.com/noticias/parana/zeladoras-de-cmeis-ainda-estao-sem-receber-jOx3G.html> Acesso em: 08 jun. 2022.

DO NASCIMENTO, Iracema Santos. Pontos críticos do processo de negociação política na criação do Fundeb 1: A atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 761-785, 2013.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução ao Orçamento Público: Módulo 1 – Entendendo o Orçamento Público**. Brasília, 2017.

EXPULSÃO dos jesuítas. **O arquivo nacional e a história Luso- brasileira**. Disponível em: http://historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3158:expulsao-dos-jesuitas&catid=2033&Itemid=215#_ftn9 Acesso em: 06 jan. 2022.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Nereida. O caráter histórico da pesquisa em educação. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-14, 2019 Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/14567/209209212602> Acesso em: 06 jan. 2022.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social?** Brasiliense, 2004.

FARENZENA, Nalú. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **TEXTURA-Revista de Educação e Letras**, v. 19, n. 40, 2017.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. Porto Alegre, vol. 10, n. 21, 2020. **FINEDUCA, Revista de Financiamento da Educação**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-103641>. Acesso em: 09 nov. 2020.

FARENZENA, Nalú. A complementação da União na Política de Fundos da Educação Básica (2006-2021). Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. Encontro Anual (10: 2022: Florianópolis, SC). **Anais**. São Paulo: FINEDUCA, 2022.

FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos**. Maria Lucia Fattorelli [org.]. Brasília: Inove Editora, 2013.

FILHO, Rodrigo de. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Serviço Social & Sociedade**, p. 318-339, 2016.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Manifestação pública: Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União!** Fevereiro de 2020. Disponível em: http://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Fineduca_Nota_Por-um-Fundeb-mais-justo_01.03.2020.pdf Acesso em: 24 maio 2023.

FERREIRA, Paulo Rubem Santiago. **O superávit primário e o financiamento federal da Educação Básica no Brasil: o impacto do superávit primário e o financiamento federal da Educação Básica no Brasil (1999- 2014)**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

Fundeb: Roda de Conhecimento debate nova portaria e projetos de atualização da Lei 14.113/2021. **Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande**, 2021. Disponível em: <https://www.amvale.org.br/noticias/detalhes/fundeb-roda-de-conhecimento-debate-no-va-portaria-e-projetos-de-atualizacao-da-lei-14-113-2021/16657> Acesso em: 04 set. 2022.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Curso Introdução ao Orçamento Público**. 2017.

GALVINI, Giovanna. Fundeb: o que está em jogo na votação. **Carta Capital**, [S. l.], p. 1-2, 21 jul. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/fundeb-o-que-esta-em-jogo-na-votacao-que-acontece-na-camara/> Acesso em: 15 jun. 2023.

GOUVEIA, A. B. Pinto, J.M.R.; CORBUCCI, P.R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011.

GLUZ, Micaela Passerino. O Novo Fundeb é uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, 2021.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

IBGE. **Informativo PNAD 2019- Educação**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf Acesso em: 30 maio 2023.

IBGE. IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021, [s./l.], 27 ago. 2021. **Agência de notícias**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021> Acesso em: 20 jul. 2023.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Senado Federal. **Relatório de Acompanhamento Fiscal julho 2018**. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/543844/RAF18_JUL2018.pdf Acesso em: 1 out. 2020.

JACOMINI, Márcia Aparecida et al. Contribuições para um Balanço do Fundeb: redistribuição dos recursos, despesas com remuneração e vínculo de trabalho docente. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, 2020.

QEd. **Infraestrutura: Comparações referente ao município de Cascavel, estado Paraná e Brasil, 2021**. Disponível em: <http://cdn.novo.qedu.org.br/municipio/4104808-cascavel> Acesso em: 23 fev. 2023.

QEd. **Evolução do IDEB: anos iniciais, 2013 a 2021**. Disponível em: <http://cdn.novo.qedu.org.br/municipio/4104808-cascavel/ideb> Acesso em: 23 fev. 2023.

MARCONI, Marina Andrade. LAKATOS, Eva Marconi. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

MARTINS, Paulo Sena. O Fundeb em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. **EccoS–Revista Científica**, v. 10, n. 2, p. 397-418, 2008.

MARTINS, Paulo Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo Sena. O papel do Legislativo na discussão de Fundos educacionais. Brasília, vol. 10, n. 21, 2020. **FINEDUCA, Revista de Financiamento da Educação**. Disponível em <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-103442> Acesso em: 15 set. 2020.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MENEZES, Janaina SS. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des) caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 30, p. 149-163, 2008.

MENEZES, Janaína Specht da Silva. O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História. **VII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas/Histedbr**, p. 1-25, 2006. Disponível em: https://histedbrantigo.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHO/S/J/Janaina%20specht%20da%20silva%20menezes.pdf Acesso em: 20 set. 2022.

MÉSZÁROS, I. **O século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo, 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Ofício nº 1991**. Retificação de sugestões à PEC nº 15/2015- Fundeb. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/documentos/outros-documentos/Ofcion199119ASPARGMGMMEC.pdf/view> Acesso em: 20 maio 2023.

GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, v. 52, p. 659-690, 2009.

MONLEVADE, João. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 2, 2012.

MONLEVADE, João. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. In: Pinto, J.M.SOUZA, S.A. (Orgs). **Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do Financiamento da Educação**. São Paulo: Xamã, 2014. p.11- 20.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Relações federativas no financiamento da educação básica: compreendendo o papel da União por meio dos atos normativos do FNDE. Rio de Janeiro, n. 15, 2014. **Revista Educação On line**. Disponível em:

<http://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/67/pdf> Acesso em 08 fev. 2022.

OLIVEIRA, R.P.; SANTANA W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

PARANÁ. **Projeto de Lei Complementar nº 06, de 13 de julho de 2022**. Estabelece critérios para os índices de Participação dos Municípios - IPM na cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação-ICMS. [S. l.], 13 jul. 2022. Disponível em: [https://consultas.assembleia.pr.leg.br/#\(PR\)oposicao](https://consultas.assembleia.pr.leg.br/#(PR)oposicao) Acesso em: 21 jul. 2023.

PARANÁ/ Ipardes. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno estatístico município de cascavel**. Dez. 2021. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85800&btOk=ok> Acesso em: 28 dez. 2021.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 249, de 23 de agosto de 2022**. Estabelece critérios para os Índices de Participação dos Municípios na cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. [S. l.], 23 ago. 2022. Disponível em: [https://leisestaduais.com.br\(PR\)/lei-complementar-n-249-2022-parana-estabelece-criterios-para-os-indices-de-participacao-dos-municipios-na-cota-parte-do-imposto-sobre-operacoes-relativas-a-circulacao-de-mercadorias-e-sobre-prestacoes-de-servicos-de-transporte-interestadual-e-intermunicipal-e-de-comunicacao](https://leisestaduais.com.br(PR)/lei-complementar-n-249-2022-parana-estabelece-criterios-para-os-indices-de-participacao-dos-municipios-na-cota-parte-do-imposto-sobre-operacoes-relativas-a-circulacao-de-mercadorias-e-sobre-prestacoes-de-servicos-de-transporte-interestadual-e-intermunicipal-e-de-comunicacao) Acesso em: 21 jul. 2023.

PARANÁ. **Projeto de Lei Ordinária nº 495, de 21 de novembro de 2022**. Estabelece os indicadores e critérios previstos no inciso III do art. 1º da Lei Complementar nº 249, de 23 de agosto de 2022. [S. l.], 21 nov. 2022. Disponível em: [https://consultas.assembleia.pr.leg.br/#\(PR\)oposicao](https://consultas.assembleia.pr.leg.br/#(PR)oposicao) Acesso em: 21 jul. 2023.

PARANÁ. **Lei Ordinária nº 21.359, de 5 de janeiro de 2023**. Estabelece os indicadores e critérios previstos no inciso III do art. 1º da Lei Complementar nº 249, de 23 de agosto de 2022. [S. l.], 5 jan. 2023. Disponível em: [https://leisestaduais.com.br\(PR\)/lei-ordinaria-n-21359-2023-parana-estabelece-os-indicadores-e-criterios-previstos-no-inciso-iii-do-art-1o-da-lei-complementar-no-249-de-23-de-agosto-de-2022](https://leisestaduais.com.br(PR)/lei-ordinaria-n-21359-2023-parana-estabelece-os-indicadores-e-criterios-previstos-no-inciso-iii-do-art-1o-da-lei-complementar-no-249-de-23-de-agosto-de-2022) Acesso em: 21 jul. 2023.

PAULO NETTO, J. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PINTO, Graziane Élide. Contas à vista: substituição de mão de obra via parcerias com terceiro setor tem limite. **Conjur**, agosto. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-13/contas-vista-limites-substituicao-mao-obra-via-parcerias-terceiro-setor#author> Acesso em: 02 agosto. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, p. 108-135, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação do Brasil: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade. **Linhas críticas**, v. 11, n. 20, p. 93-102, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade [online]**. 2018, v. 39, n. 145, pp. 846-869. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018203235> Epub 14 Nov 2018. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018203235> Acesso em: 08 fev. 2022.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000. 160 p.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 877-897, 2007.

População de Cascavel (PR) é de 348.051 pessoas, aponta o Censo do IBGE. **G1**. 28 jun. 2023 Disponível em: [https://g1.globo.com\(PR\)/oeste-sudoeste/noticia/2023/06/28/populacao-de-cascavel-pr-e-de-348-051-pessoas-aponta-o-censo-do-ibge.ghtml](https://g1.globo.com(PR)/oeste-sudoeste/noticia/2023/06/28/populacao-de-cascavel-pr-e-de-348-051-pessoas-aponta-o-censo-do-ibge.ghtml) Acesso em: 22 ago. 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano. ERNANI, Cesar de Freitas. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2º ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REIS, Luiz Fernando. **Fluxo de Receitas e Despesas do Município de Cascavel (PR): 2013-2020 (Relatório Preliminar)**. Abril de 2021. (não publicado).

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. 2015. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado

do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

<https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/14796> Acesso em: 13 mar. 2023.

Retrospectiva 2019: relembre o que marcou o primeiro ano do governo Bolsonaro.

G1, 27 dez. 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/retrospectiva/2019/noticia/2019/12/27/> Acesso em: 27 agos. de 2023.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, p. 71-88, 2010.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul.-set. 1995.

ROCHA, Denise Cristina Correa da. **A Questão do Gasto Social Federal e seu Financiamento: análise do triênio 1994/96**. (Dissertação de Pós-Graduação/FGV)- São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5311/1199800938.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 13 out. 2022.

ROSEMBERG, Fúlvia. Educação infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. Educar na infância: perspectivas histórico-sociais. São Paulo: **Contexto**, p. 171-187, 2010.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb**. Brasília, Liber livro, 2010.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e seguridade social no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, p. 15-32, 2014.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Editora Record, 2016.

SANTOS, Jussara Maria Tavares Puglielli. O processo de municipalização no estado do Paraná. **Educar em revista**, n. 22, p. 257-279, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014- 2024): por uma outra política educacional**. 5º ed. Campinas, Autores Associados, 2016.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **O que é a carga tributária?** 2016.

Disponível em:

https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/educacao-fiscal/educacao_fiscal/folhetos-orientativos/carga-tributaria-dig.pdf Acesso em 17 Ago. 2023.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **Fundef: uma revolução silenciosa**. Brasília: MEC, 2001.

SEM orçamento, Censo é suspenso mais uma vez; entenda a importância da pesquisa e o que acontece agora. **G1**, 23 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/23/sem-orcamento-censo-e-suspenso-mais-uma-vez-entenda-a-importancia-da-pesquisa-e-o-que-acontece-agora.ghtml> Acesso em: 29 dez. 2021.

SGUISSARDI, V. O financiamento como analisador das políticas públicas de educação superior. In: AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior: Estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP; Unimep, 2003.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (BRASIL). **Carga Tributária no Brasil – 2018**. (Análise por tributo e base de incidência). Mar. 2020. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf> Acesso em: 2 maio 2020.

SILVA, I. G. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais**, [S. l.], n. 7, p. 81–94, 2004. DOI: 10.23925/lis.v0i7.18778. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/lis/article/view/18778> Acesso em: 14 ago. 2023.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 65, p. 27-48, 2008.

SUZART, J. A. da S. A hipótese do grau de endividamento e o setor público: uma análise do nível de endividamento dos governos estaduais. **Contabilidade Vista & Revista**, [S. l.], v. 23, n. 4, p. 73-101, 2013. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/1730> Acesso em: 1 mar. 2023.

UGÁ, M. A. D.; SANTOS, I. S. Uma análise da progressividade do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, n. 8, p. 1597–1609, ago. 2006.

TPE. Todos pela Educação. **Nota Técnica**: análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino. Agosto de 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/543.pdf?1215765437 Acesso em: 24 mai. 2023.

TPE. Todos pela Educação. **Desafios da regulamentação do novo Fundeb: elementos para qualificação do debate público sobre os desdobramentos da emenda constitucional 108/2020**. Setembro, 2020. Disponível em:

<https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/543.pdf?1215765437>

Acesso em: 19 set. 2020.

Undime debate a terceirização nas atividades de magistério. **Conviva Educação**. 14 de jun. 2021. Disponível em: https://convivaeducacao.org.br/fique_atento/3059

Acesso em: 04 set. 2023.

VERHINE, Robert E.; MAGALHÃES, Ana Lúcia. O impacto do FUNDEF no Brasil: resultado de um estudo comparativo realizado em rede nacional. **Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada: Construindo a Identidade Latino Americana**. Porto Alegre, 2003.

7 APÊNDICE

APÊNDICE A – Composição das matrículas da Educação Básica, em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Cascavel (PR): 2013 e 2021.

Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	0,58%	35,82%	46,39%	17,21%	100%
	Região Sul	0,67%	42,91%	40,63%	15,79%	100%
	Paraná	0,31%	45,03%	38,91%	15,75%	100%
	Cascavel	0,05%	45,45%	35,35%	19,16%	100%
2021	Brasil	0,81%	32,18%	49,57%	17,43%	100%
	Região Sul	1,06%	35,40%	45,84%	17,71%	100%
	Paraná	0,65%	38,31%	44,18%	16,86%	100%
	Cascavel	0,43%	37,83%	42,34%	19,40%	100%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2022.

APÊNDICE B- Composição, em termos percentuais da Educação Infantil: Creche, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Cascavel (PR): 2013 e 2021, em termos percentuais.

Matrículas Creche [1]

Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	0,05%	0,19%	63,02%	36,74%	100%
	Região Sul	0,06%	0,06%	70,06%	29,82%	100%
	Paraná	0,04%	0,00%	72,68%	27,28%	100%
	Cascavel	0,00%	0,00%	59,60%	40,40%	100%
2021	Brasil	0,03%	0,08%	70,12%	29,77%	100%
	Região Sul	0,02%	0,04%	75,33%	24,61%	100%
	Paraná	0,00%	0,05%	78,99%	20,96%	100%
	Cascavel	0,00%	0,00%	75,45%	24,55%	100%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2022.

APÊNDICE C– Composição do número de matrículas da Educação Infantil: Pré- Escola, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a unidade da Federação e no Município de Cascavel (PR): 2013 e 2021, em termos percentuais.

Matrículas Pré- Escola [2]						
Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	0,03%	1,05%	73,77%	25,15%	100%
	Região Sul	0,05%	1,72%	71,91%	26,32%	100%
	Paraná	0,02%	0,24%	71,31%	28,43%	100%
	Cascavel	0,00%	0,00%	68,37%	31,63%	100%
2021	Brasil	0,03%	1,08%	80,57%	18,32%	100%
	Região Sul	0,02%	0,31%	80,30%	19,37%	100%
	Paraná	0,00%	0,33%	84,02%	15,65%	100%
	Cascavel	0,00%	0,00%	80,11%	19,89%	100%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2022.

APÊNDICE D – Composição do número de Matrículas da Educação Infantil: Creche e Pré- Escola, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Cascavel (PR): 2013 e 2021, em termos percentuais.

Matrículas Educação Infantil: [1]+[2]						
Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	0,04%	0,74%	69,90%	29,32%	100%
	Região Sul	0,06%	0,97%	71,08%	27,89%	100%
	Paraná	0,03%	0,13%	71,92%	27,92%	100%
	Cascavel	0,00%	0,00%	64,77%	35,23%	100%
2021	Brasil	0,03%	0,67%	76,28%	23,02%	100%
	Região Sul	0,02%	0,19%	78,12%	21,67%	100%
	Paraná	0,00%	0,21%	81,92%	17,86%	100%
	Cascavel	0,00%	0,00%	77,95%	22,05%	100%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2022.

APÊNDICE E – Composição das matrículas do Ensino Fundamental Anos Iniciais, em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Cascavel (PR): 2013 e 2021.

Matrículas Ensino Fundamental						
Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	0,05%	15,29%	67,97%	16,69%	100%
	Região Sul	0,02%	20,24%	66,77%	12,96%	100%
	Paraná	0,00%	0,42%	84,94%	14,64%	100%
	Cascavel	0,00%	0,00%	83,02%	16,98%	100%
2021	Brasil	0,05%	12,41%	69,56%	17,99%	100%
	Região Sul	0,02%	16,00%	69,30%	14,67%	100%
	Paraná	0,00%	0,42%	84,52%	15,05%	100%
	Cascavel	0,00%	0,00%	82,09%	17,91%	100%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2022.

APÊNDICE F– Evolução do número de Matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA), em termos proporcionais, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e no Município de Cascavel (PR): 2013 a 2021.

Matrículas Educação de Jovens e Adultos (EJA)						
Ano	Localização	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
2013	Brasil	0,38%	51,85%	42,61%	5,16%	100%
	Região Sul	0,47%	63,17%	20,69%	15,67%	100%
	Paraná	0,09%	75,67%	11,34%	12,90%	100%
	Cascavel	0,00%	83,92%	10,19%	5,90%	100%
2021	Brasil	0,02%	23,99%	71,74%	4,25%	100%
	Região Sul	0,11%	39,84%	34,62%	25,43%	100%
	Paraná	0,00%	50,98%	13,65%	35,37%	100%
	Cascavel	0,00%	59,32%	18,82%	21,86%	100%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2022.

APÊNDICE G- Composição das matrículas via parcerias, etapa EI: Creche e Pré- Escola e Modalidade de Educação Especial, Cascavel (PR), 2013 e 2021, em percentual.

Número de matrículas via parcerias: Etapa EI e Modalidade de Educação Especial, 2013 a 2021, em percentual.						
Ano	Educação Infantil				Total de matrículas: Etapa Educação Infantil	
	Etapa: creche		Etapa: Pré- escola			
	Creche: tempo integral	Creche: Parcial	Pré- escola: Integral	Pré- escola: Parcial		
2013	27,63%	2,90%	26,50%	17,17%	74,20%	
2014	23,04%	5,49%	19,33%	16,62%	64,48%	
2015	27,15%	3,85%	28,73%	26,81%	86,54%	
2016	20,77%	3,50%	28,66%	14,82%	67,75%	
2017	29,02%	3,44%	21,31%	10,82%	64,59%	
2018	31,11%	9,45%	18,16%	5,29%	64,01%	
2019	24,43%	6,82%	14,74%	9,59%	55,59%	
2020	23,55%	8,60%	23,98%	0,75%	56,88%	
2021	19,05%	13,44%	2,81%	0,74%	36,04%	
Média%						
2013-2021	25,08%	6,39%	20,47%	11,40%	63,34%	
Ano	Modalidade				Total de matrículas: Modalidade	Total de matrículas
	Educação Infantil		Ensino Fundamental			
	Educação Especial - creche	Educação Especial - Pré- escola	Educação Especial - EF	Educação Especial - EF: EJA		
2013	0,00%	0,00%	10,25%	15,55%	25,80%	100%
2014	2,43%	1,71%	13,84%	17,55%	35,52%	100%
2015	3,73%	2,71%	7,01%	0,00%	13,46%	100%
2016	0,00%	0,00%	12,70%	19,54%	32,25%	100%
2017	2,87%	4,67%	8,36%	19,51%	35,41%	100%
2018	2,77%	1,14%	12,46%	19,63%	35,99%	100%
2019	3,56%	1,29%	15,63%	23,94%	44,41%	100%
2020	6,34%	2,69%	7,63%	26,45%	43,12%	100%
2021	3,10%	3,40%	20,38%	37,08%	63,96%	100%

Média% 2013-2021	#DIV/0!	#DIV/0!	12,03%	19,92%	36,66%	100%
---------------------	---------	---------	--------	--------	--------	------

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Elaboração da autora, 2022.

APÊNDICE H- Número de vínculos de Professor, Professor de Educação Infantil e regime de contratação (Efetivo e Temporário) na Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), 2013 e 2021.

Número de vínculos Professor e Professor da Educação Infantil da Rede Pública Municipal de Cascavel (PR), 2013 e 2021						
Ano	Professor/ Estatutário: Vínculo 20h:	Professor/ CLT: Vínculo 20h	Professor Período suplementar	Professor de Educação Infantil/ Estatutário: Vínculo 40h	Professor de Educação Infantil/ CLT: Vínculo 40h	Total
2013	2.207	-	388	427	109	3.131
2014	2.134	310	78	483	140	3.145
2015	2.061	349	101	676	163	3.350
2016	2.320	80	205	590	57	3.252
2017	2.246	240	320	599	131	3.536
2018	2.543	88	233	709	34	3.607
2019	2.546	136	-	710	33	3.425
2020	2.480	214	-	715	32	3.441
2021	2.504	101	-	706	13	3.324
Δ 2013-2021	13,46%	#DIV/0!	-100%	65,34%	-88,07%	6,16%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2022.

APÊNDICE I- Número de docentes da Educação Básica na Rede Pública de Ensino, por regime de contratação (Efetivo e Temporário) e dependência administrativa, segundo a localização (Brasil, Região Sul, Paraná e Cascavel (PR)): 2013 e 2021.

Local	Efetivo			Temporário			Total		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
2013									
Brasil	20.766	505.439	812.196	4.632	233.587	302.822	25.398	739.026	1.115.018
Sul	3.443	72.347	119.672	879	54.340	29.936	4.322	126.687	149.608
Paraná	845	31.264	48.376	119	21.000	4.087	964	52.264	52.463
Cascavel	5	810	1.198	0	553	32	5	1.363	1.230
2021									
Brasil	32.655	356.524	861.783	4.524	305.645	320.023	37.179	662.169	1.181.806
Sul	5439	54.932	138.643	879	55.795	36.157	6.318	110.727	174.800
Paraná	1.082	25.830	59.955	173	18.264	6.357	1.255	44.094	66.312
Cascavel	33	700	1.688	4	525	147	37	1.225	1.835
Δ 2013-2021									
Brasil	57,25%	-29,46%	6,11%	-2,33%	30,85%	5,68%	46,39%	-10,40%	5,99%
Sul	57,97%	-24,07%	15,85%	0,00%	2,68%	20,78%	46,18%	-12,60%	16,84%
Paraná	28,05%	-17,38%	23,94%	45,38%	-13,03%	55,54%	30,19%	-15,63%	26,40%
Cascavel	560,00%	-13,58%	40,90%	#DIV/0!	-5,06%	359,38%	640,00%	-10,12%	49,19%

Fonte: Censo Escolar, INEP, 2013 a 2021. Elaboração da autora, 2022.

APÊNDICE J - Receitas de transferências para o enfrentamento à pandemia da Covid-19, no período de 2020 e 2021, por meio de decretos de abertura de créditos adicionais suplementares, no orçamento geral do município (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA).

Ordenamento Jurídico	Ente e/ou Órgão	Valor da transferência R\$	Ação
Decreto nº 15.358 de 03 de abril de 2020.	Governo Federal	742.057,14	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.380 de 15 de abril de 2020.	Governo Federal	5.057.651,51	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.417 de 30 de abril de 2020.	Governo Estadual: Fundação Estatal de Atenção à Saúde (FEAS)	131.499,05	Incentivo Benefício Eventual- COVID- 19
Decreto nº 15.429 de 06 de maio de 2020.	Governo Federal	857.602,50	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.464 de 22 de maio de 2020.	Doações para Saúde	46.887,64	Enfrentamento ao COVID-19
Decreto nº 15.473 de 28 de maio de 2020.	Governo Federal	293.815,76	Enfrentamento ao COVID -19
Decreto nº 15.507 de 18 de junho de 2020.	Governo Estadual: Secretaria de Estado da Saúde (SESA)	751.154,59	Incentivo para/ enfrentamento do COVID-19
Decreto nº 15.525 de 26 de junho de 2020.	Doações para Saúde	2.861,72	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.525 de 26 de junho de 2020.	Governo Federal	17.152,05	Enfrentamento ao COVID-19
Decreto nº 15.552 de 20 de julho de 2020.	Governo Federal	2.719.842,10	Auxílio Financeiro para ações de Saúde Assistência Social para enfrentamento à COVID-19 - L.C nº 173/2020 - Inciso I, art. 5º
Decreto nº 15.567 de 27 de julho de 2020.	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	857.892,03	Incremento Temporário ao Bloco de Proteção social básica para ações do combate ao COVID-19
Decreto nº 15.593 de 14 de agosto de 2020.	Governo Federal	572.599,46	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.623 de 20 de agosto de 2020.	Governo Federal	1.328.936,40	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.650 de 11 de setembro de 2020.	Governo Federal	811.512,85	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.664 de 17 de setembro de 2020.	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	663.212,60	Ações Socioassistenciais - COVID-19

Decreto nº 15.665 de 18 de setembro de 2020.	Governo Estadual: Secretaria de Estado da Saúde (SESA)	2.980.797,60	Recursos de Custeio para Oferta de Leitos de Unidade de Terapia Intensiva - Resolução SESA nº 864/2020 - (COVID-19)
Decreto nº 15.695 de 29 de setembro de 2020	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	14.347,00	Ações Socioassistenciais - COVID-19 - Portaria 369/2020
Decreto nº 15.721 de 16 de outubro de 2020.	Governo Federal	572.599,46	Incentivo Financeiro aos Municípios - (COVID-19) - Escolas Públicas da Rede Básica de ensino - Portaria nº 1857/2020
Decreto nº 15.722 de 19 de outubro de 2020.	Governo Federal	1.332.142,55	Ações Emergenciais destinadas ao Setor Cultural - Lei Federal nº 14.017/2020 - COVID-19
Decreto nº 15.724 de 21 de outubro de 2020.	Governo Federal	2.732.893,30	Auxílio Financeiro para ações de Saúde Assistencial para enfrentamento à COVID-19 - L.C nº 173/2020 - Inciso I, art. 5º
Decreto nº 15.724 de 21 de outubro de 2020.	Governo Federal	1.089.681,17	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.758 de 09 de novembro de 2020.	Governo Estadual: Secretaria de Estado da Saúde (SESA)	3.337.102,85	Recursos de Custeio para Oferta de Leitos de Unidade de Terapia Intensiva - Resolução SESA nº 864/2020 - (COVID-19)
Decreto nº 15.762 de 16 de novembro de 2020.	Governo Federal	137.216,40	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.805 de 01 de dezembro de 2020.	Ministério da Saúde	1.917.546,59	Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Coronavírus (COVID-19) - Portaria nº 480/2020 -
Decreto nº 15.805 de 01 de dezembro de 2020.	Ministério Público do Trabalho e 2ª Vara do Trabalho de Cascavel	127.667,75	Transferências Voluntárias Públicas - COVID-19
Decreto nº 15.844 de 16 de dezembro de 2020.	Governo Federal	347.614,88	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.844 de 16 de dezembro de 2020.	Governo Federal	45.738,80	Ações Emergenciais destinadas ao Setor Cultural - Lei Federal nº 14.017/2020 - COVID-19
Decreto nº 15.935 de 29 de janeiro de 2021.	Governo Estadual: Secretaria de Estado da Saúde (SESA)	7.553.336,28	Rec. de Custeio para Oferta de Leitos de Unidade de Terapia Intensiva - Resolução SESA nº 864/2020 - COVID-19
Decreto nº 15.945 de 09 de fevereiro de 2021.	Governo Federal	1.126.510,95	Enfrentamento ao COVID- 19
Decreto nº 15.974 de 25 de fevereiro de 2021.	Governo Estadual: Secretaria de Estado da Saúde (SESA)	216,32	Incentivo para enfrentamento do COVID 19 - Res. 705/20 - Prestação Pecuniária do Poder Judiciário alocado no Fundo Estadual de Saúde - COVID-19
Decreto nº 15.974 de 25 de fevereiro de 2021.	Fundo a Fundo de Rec. do SUS	185.971,08	Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde -COVID-19 no bojo da ação 21C0

Decreto nº 15.974 de 25 de fevereiro de 2021.	Ministério da Saúde	486.401,19	Incentivo Financeiro aos Municípios - COVID-19 - Escolas Públicas da Rede Básica de ensino - Portaria nº 1857/2020 do
Decreto nº 15.997 de 11 de março de 2021.	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	1.076.725,98	Aquisição de EPI" s - COVID-19 - Portaria nº 369/2020; Aquisição de Alimentos - COVID-19 - Portaria nº 369/20 Acolhimento - COVID-19 - Portaria 369/2020
Decreto nº 15.997 de 11 de março de 2021.	Governo Federal	160.241,85	Enfrentamento ao COVID-19
Decreto nº 16.063 de 06 de abril de 2021.	Ministério Público do Trabalho e 2ª Vara do Trabalho de Cascavel	3.344,35	Transferências Voluntárias Públicas - COVID-19
Decreto nº 16.125 de 07 de maio de 2021.	Ministério Público do Trabalho e 2ª Vara do Trabalho de Cascavel	18.629,06	Transferências Voluntárias Públicas - COVID-19
Decreto nº 16.131 de 13 de maio de 2021	Governo Estadual: Secretaria de Estado da Saúde (SESA)	1.200.635,93	Desenvolver Ações Referente ao Enfrentamento à Pandemia do COVID-19.
Decreto nº 16.167 de 21 de maio de 2021	Governo Federal	1.132.287,44	Enfrentamento ao COVID-19
Decreto nº 16.167 de 21 de maio de 2021	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	9.502,38	Acolhimento - COVID-19 - Portaria 369/2020
Decreto nº 16.185 de 02 de junho de 2021	Governo Federal	376.190,06	Enfrentamento ao COVID-19
Decreto de 16.193 de 17 de junho de 2021	Governo Estadual: Secretaria de Estado da Saúde (SESA)	4.925.189,14	Custear Oferta de Leitos de Unidade de Terapia Intensiva - Resolução SESA nº 864/2020 - (COVID-19).
Decreto nº 16.375 de 16 de setembro de 2021	Governo Estadual: Secretaria de Estado da Saúde (SESA)	4.083.383,85	Custear Oferta de Leitos de Unidade de Terapia Intensiva - Resolução SESA nº 864/2020 - (COVID-19).
Decreto nº 16.482 de 25 de outubro de 2021	Governo Federal	9.173,34	Ações Emergenciais destinadas ao Setor Cultural - Lei Federal nº 14.017/2020 - (COVID-19).
Decreto nº 16.482 de 25 de outubro de 2021	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	168,93	Aquisição de Alimentos - COVID-19 - Portaria nº 369/20.
Decreto nº 16.604 de 21 de dezembro de 2021	Governo Estadual: Secretaria de Estado da Saúde (SESA)	1.776.483,84	Custear Oferta de Leitos de Unidade de Terapia Intensiva - Resolução SESA nº 864/2020 - (COVID-19).

Fonte: Portal /cascavel.atende.net- covid19-legislacoesrestricoes. Elaborado pela autora, 2022.

APÊNDICE K– Evolução das despesas por Função/Subfunção do município de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021, incluídas as

despesas intraorçamentárias. (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA).

(continua)

Função	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Essencial à Justiça	4.587.317	5.479.618	5.599.846	5.858.707	5.664.589	5.231.233
Administração	77.883.324	92.461.136	93.717.987	86.241.823	91.775.461	101.348.936
Segurança Pública	2.564.384	2.276.456	895.725	2.288.413	3.482.650	10.054.342
Assistência Social	32.195.475	36.534.961	36.850.188	40.569.518	42.836.036	47.294.984
Previdência Social	61.684.819	66.670.492	72.096.224	0	92.924.749	102.470.247
Saúde	178.043.766	209.776.401	217.421.027	235.037.720	251.138.784	292.770.677
Educação	212.748.199	242.170.875	244.822.675	251.492.375	254.214.668	273.196.319
Cultura	4.039.278	10.100.341	7.876.853	5.957.477	5.127.003	4.467.242
Urbanismo	18.876.407	25.362.452	41.667.997	73.876.537	32.558.317	37.497.682
Habituação	3.616.052	4.177.241	7.927.432	2.386.043	4.069.978	4.440.629
Gestão Ambiental	59.644.859	57.862.812	62.439.017	67.708.527	62.293.276	57.077.607
Ciência e Tecnologia	1.180.579	1.477.334	2.497.895	0	1.587.011	2.510.813
Agricultura	8.468.139	10.717.583	10.941.531	10.816.616	12.116.142	25.092.229
Comércio e Serviços	1.208.382	1.226.022	1.637.197	1.236.279	452.732	4.032.739
Transporte	1.567.333	0	0	873.052	46.705	90.154
Desporto e Lazer	12.450.255	12.621.426	14.980.381	11.698.032	12.374.262	13.264.909
Encargos Especiais	29.179.394	34.891.978	36.927.178	73.034.904	37.055.161	48.212.038
Total	709.937.964	813.807.128	858.299.155	869.076.023	909.717.524	1.029.052.779

APÊNDICE K– Evolução das despesas por Função/Subfunção do município de Cascavel (PR), no período de 2013 a 2021, incluídas as despesas intraorçamentárias (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2022, corrigidos pelo IPCA).

(continua)

Função	2019	2020	2021	Δ 2013/21	Δ 2019/20	Δ 2020/21
Essencial à Justiça	4.810.053	4.762.400	4.857.322	5,89%	-0,99%	1,99%
Administração	93.711.442	96.569.411	89.301.634	14,66%	3,05%	-7,53%
Segurança Pública	9.492.347	13.614.655	9.297.503	262,56%	43,43%	-31,71%
Assistência Social	48.294.962	52.651.640	48.284.952	49,97%	9,02%	-8,29%
Previdência Social	119.974.557	117.053.544	121.497.761	96,97%	-2,43%	3,80%
Saúde	303.507.988	330.019.244	354.217.703	98,95%	8,73%	7,33%
Educação	277.040.973	256.862.637	280.925.111	32,05%	-7,28%	9,37%
Cultura	4.347.783	5.343.055	4.039.317	0,00%	22,89%	-24,40%
Urbanismo	48.308.615	62.829.453	36.498.544	93,36%	30,06%	-41,91%
Habituação	4.372.427	5.390.574	5.257.623	45,40%	23,29%	-2,47%
Gestão Ambiental	68.958.643	56.954.665	66.458.434	11,42%	-17,41%	16,69%
Ciência e Tecnologia	2.848.509	1.819.333	1.977.670	67,52%	-36,13%	8,70%
Agricultura	18.120.336	18.393.952	14.916.958	76,15%	1,51%	-18,90%
Comércio e Serviços	4.583.923	4.724.356	4.646.742	284,54%	3,06%	-1,64%
Transporte	11.807.441	18.731.142	5.618.821	258,50%	75,10%	-70,00%
Desporto e Lazer	13.000.138	10.460.569	12.110.692	-2,73%	-11,18%	15,77%
Encargos Especiais	85.817.076	67.045.047	122.275.238	319,05%	-13,77%	82,38%
Total	1.118.997.213	1.123.225.677	1.182.182.027	66,52%	10,80%	5,25%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (2013 a 2021). Elaboração da autora, 2022.

Nota 1: No Balanço Orçamentário e no Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção o valor total das despesas do município deve ser o mesmo em todos

os anos. Porém, no ano de 2014, o valor total das despesas publicado nos dois documentos não coincide. No ano de 2014, o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção registra como valor total da despesa do município R\$ 522.844.284,14 (em valores correntes) e no Balanço Orçamentário consta o valor de R\$ 522.842.957,43.

Nota 2: Nos anos de 2014 e 2015, o Demonstrativo da Despesas por Função/Subfunção não apresenta despesas com a Função Transporte e, no ano de 2016, não apresenta despesas com as Funções da Previdência Social e Ciência e Tecnologia.

APÊNDICE L– Evolução das despesas por Função do município de Cascavel (PR) no período de 2013 a 2021, em termos percentuais.

Despesas por função	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Média% 2013/21
Essencial à Justiça	0,65	0,67	0,65	0,67	0,62	0,51	0,47	0,42	0,41	0,57
Administração	10,97	11,36	10,92	9,92	10,09	9,85	9,24	8,60	7,55	9,83
Segurança Pública	0,36	0,28	0,10	0,26	0,38	0,98	0,94	1,21	0,79	0,59
Assistência Social	4,53	4,49	4,29	4,67	4,71	4,60	4,76	4,69	4,08	4,54
Previdência Social	8,69	8,19	8,40	0,00	10,21	9,96	11,83	10,42	10,28	8,67
Saúde	25,08	25,78	25,33	27,04	27,61	28,45	29,94	29,38	29,96	27,62
Educação	29,97	29,76	28,52	28,94	27,94	26,55	27,33	22,87	23,76	27,29
Cultura	0,57	1,24	0,92	0,69	0,56	0,43	0,43	0,48	0,34	0,63
Urbanismo	2,66	3,12	4,85	8,50	3,58	3,64	4,77	5,59	3,09	4,42
Habitação	0,51	0,51	0,92	0,27	0,45	0,43	0,43	0,48	0,44	0,50
Gestão Ambiental	8,40	7,11	7,27	7,79	6,85	5,55	6,80	5,07	5,62	6,72
Ciência e Tecnologia	0,17	0,18	0,29	0,00	0,17	0,24	0,28	0,16	0,17	0,19
Agricultura	1,19	1,32	1,27	1,24	1,33	2,44	1,79	1,64	1,26	1,50
Comércio e Serviços	0,17	0,15	0,19	0,14	0,05	0,39	0,45	0,42	0,39	0,26
Transporte	0,22	0,00	0,00	0,10	0,01	0,01	1,06	1,67	0,48	0,39
Desporto e Lazer	1,75	1,55	1,75	1,35	1,36	1,29	1,16	0,9	1,02	1,35
Encargos Especiais	4,11	4,29	4,30	8,40	4,07	4,69	7,67	5,97	10,34	5,98
Total	100%									

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (2013-2021). Elaboração da autora, 2022

MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PR
Relatório Resumido da Execução Orçamentária
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Entidade: Consolidado

Página: 2 de 4

Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2021 / Bimestre Novembro-Dezembro

RRRO - Anexo 1 (LRF, Art. 52, inciso I, alíneas "a" e "b" do inciso II e §1º)

Em Reais

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS				SALDO (a-c)
			No 6º Bimestre (b)	% (b/a)	Até 6º Bimestre (c)	% (c/a)	
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	15.122.381,74	29.003.252,19	5.270.848,83	18,17	29.595.303,78	102,04	(592.051,59)
Transferências da União e de suas Entidades	12.224.181,74	24.736.152,19	5.509.892,14	22,27	18.055.376,67	72,99	6.680.775,52
Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	2.898.200,00	4.267.100,00	(239.043,31)	(5,60)	11.539.927,11	270,44	(7.272.827,11)
Transferências dos Municípios e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Instituições Privadas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Outras Instituições Públicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências do Exterior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Pessoas Físicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências Provenientes de Depósitos Não Identificados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Integralização do Capital Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resgate de Títulos do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECEITAS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (II)	94.514.000,00	94.514.000,00	23.212.127,09	24,56	94.604.516,16	100,10	(90.516,16)
SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	1.473.000.000,00	1.543.028.145,68	247.263.935,71	16,02	1.307.095.024,26	84,71	235.933.121,42
OPERAÇÕES DE CRÉDITO / REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito - Mercado Interno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito - Mercado Externo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL DAS RECEITAS (V) = (III + IV)	1.473.000.000,00	1.543.028.145,68	247.263.935,71	16,02	1.307.095.024,26	84,71	235.933.121,42
DÉFICIT (VI) ¹	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL COM DÉFICIT (VII) = (V + VI)	1.473.000.000,00	1.543.028.145,68	247.263.935,71	16,02	1.307.095.024,26	84,71	235.933.121,42
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00	83.330.063,89	-	-	83.330.063,89	-	-
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores - RPPS	0,00	0,00	-	-	-	-	-
Superávit Financeiro Utilizado para Créditos Adicionais	-	83.330.063,89	-	-	83.330.063,89	-	-

DESPESAS	DOTAÇÃO INICIAL (d)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (e)	DESPESAS EMPENHADAS		SALDO (g) = (e-f)	DESPESAS LIQUIDADAS		SALDO (i) = (e-h)	DESPESAS PAGAS ATÉ 6º Bimestre (j)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (k)
			No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (f)		No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (h)			
DESPESAS (EXCETO INTRA-DESPESAS CORRENTES)	1.309.246.723,14	1.471.972.615,97	203.132.125,40	1.127.459.291,04	344.513.324,93	242.729.262,36	1.026.728.701,01	445.243.914,96	1.025.065.505,83	100.730.590,03
Pessoal e Encargos Sociais	638.408.247,22	655.804.617,17	139.530.401,15	603.008.330,80	52.796.286,37	145.763.347,69	601.010.528,63	54.794.088,54	600.539.630,72	1.997.802,17
Juros e Encargos da Dívida	24.643.000,00	15.917.472,00	2.338.734,81	11.668.880,45	4.248.591,55	2.338.734,81	11.668.880,45	4.248.591,55	11.668.880,45	0,00
Outras Despesas Correntes	489.256.754,23	566.178.772,35	29.576.390,69	388.314.132,72	177.864.639,63	77.903.219,73	340.138.212,24	226.040.560,11	339.516.701,21	48.175.920,48
DESPESAS DE CAPITAL	152.438.721,69	229.751.754,45	31.686.598,75	124.467.947,07	105.283.807,38	16.723.960,13	73.911.079,69	155.840.674,76	73.340.293,45	50.556.867,38
Investimentos	115.132.721,69	196.431.754,45	28.378.847,77	96.469.128,78	99.962.625,67	13.416.209,15	45.912.261,40	150.519.493,05	45.341.475,16	50.556.867,38
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	37.306.000,00	33.320.000,00	3.307.750,98	27.998.818,29	5.321.181,71	3.307.750,98	27.998.818,29	5.321.181,71	27.998.818,29	0,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	4.500.000,00	4.320.000,00	0,00	0,00	4.320.000,00	0,00	0,00	4.320.000,00	0,00	0,00
DESPESAS (INTRA-DESPESAS)	114.434.276,86	118.336.786,41	16.482.859,31	92.952.709,57	25.384.076,84	16.482.859,31	92.952.709,57	25.384.076,84	92.888.172,81	0,00
SUBTOTAL DAS DESPESAS (X) = (VIII + IX)	1.423.681.000,00	1.590.309.402,38	219.614.984,71	1.220.412.000,61	369.897.401,77	259.212.121,67	1.119.681.410,58	470.627.991,80	1.117.953.678,64	100.730.590,03

MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PR
Relatório Resumido da Execução Orçamentária
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Entidade: Consolidado

Página: 4 de 4

Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2021 / Bimestre Novembro-Dezembro

RREO - Anexo 1 (LRF, Art. 52, inciso I, alíneas "a" e "b" do inciso II e §1º)

Em Reais

RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS				SALDO (a-c)
			No 6º Bimestre (b)	% (b/a)	Até 6º Bimestre (c)	% (c/a)	
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	37.562.000,00	37.562.000,00	5.658.483,63	15,06	32.208.957,97	85,75	5.353.042,03
Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indenizações, Restituições e Ressarcimentos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Receitas Correntes	37.562.000,00	37.562.000,00	5.658.483,63	15,06	32.208.957,97	85,75	5.353.042,03
RECEITAS DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito - Mercado Interno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito - Mercado Externo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ALIENAÇÃO DE BENS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alienação de Bens Móveis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alienação de Bens Imóveis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alienação de Bens Intangíveis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências da União e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências dos Municípios e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Instituições Privadas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Outras Instituições Públicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências do Exterior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Pessoas Físicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências Provenientes de Depósitos Não Identificados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Integralização do Capital Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resgate de Títulos do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

DESPESAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL (d)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (e)	DESPESAS EMPENHADAS		SALDO (g) = (e-f)	DESPESAS LIQUIDADAS		SALDO (i) = (e-h)	DESPESAS PAGAS ATÉ 6º Bimestre (j)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (k)
			No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (f)		No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (h)			
DESPESAS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS)	114.434.276,86	118.336.786,41	16.482.859,31	92.952.709,57	25.384.076,84	16.482.859,31	92.952.709,57	25.384.076,84	92.888.172,81	0,00
DESPESAS CORRENTES	94.497.276,86	97.968.786,41	14.707.666,51	82.758.356,76	15.210.429,65	14.707.666,51	82.758.356,76	15.210.429,65	82.693.820,00	0,00
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	54.035.276,86	52.841.409,84	11.689.912,57	49.700.789,43	3.140.620,41	11.689.912,57	49.700.789,43	3.140.620,41	49.636.252,67	0,00
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	2.745.000,00	2.745.000,00	187.953,83	837.771,12	1.907.228,88	187.953,83	837.771,12	1.907.228,88	837.771,12	0,00
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	37.717.000,00	42.382.376,57	2.829.800,11	32.219.796,21	10.162.580,36	2.829.800,11	32.219.796,21	10.162.580,36	32.219.796,21	0,00
DESPESAS DE CAPITAL	19.937.000,00	20.368.000,00	1.775.192,80	10.194.352,81	10.173.647,19	1.775.192,80	10.194.352,81	10.173.647,19	10.194.352,81	0,00
INVESTIMENTOS	10.060.000,00	10.041.000,00	0,00	0,00	10.041.000,00	0,00	0,00	10.041.000,00	0,00	0,00
INVERSÕES FINANCEIRAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	9.877.000,00	10.327.000,00	1.775.192,80	10.194.352,81	132.647,19	1.775.192,80	10.194.352,81	132.647,19	10.194.352,81	0,00
RESERVA DE CONTIGÊNCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

LEONALDO PARANHOS DA SILVA
Prefeito Municipal

EDSON ZOREK
Secretário de Finanças

ILDO BELIM
Contador
CRC/PR Nº029628/0-8

GLAUCYA BACHINSKI GWOZDZ
Coordenadora Unidade Central Controle Interno

MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PR
Relatório Resumido da Execução Orçamentária
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Entidade: Consolidado

Página: 4 de 4

Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2021 / Bimestre Novembro-Dezembro

RREO - Anexo 1 (LRF, Art. 52, inciso I, alíneas "a" e "b" do inciso II e §1º)

Em Reais

RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS				SALDO (a-c)
			No 6º Bimestre (b)	% (b/a)	Até 6º Bimestre (c)	% (c/a)	
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	37.562.000,00	37.562.000,00	5.658.483,63	15,06	32.208.957,97	85,75	5.353.042,03
Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indenizações, Restituições e Ressarcimentos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Receitas Correntes	37.562.000,00	37.562.000,00	5.658.483,63	15,06	32.208.957,97	85,75	5.353.042,03
RECEITAS DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito - Mercado Interno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito - Mercado Externo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ALIENAÇÃO DE BENS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alienação de Bens Móveis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alienação de Bens Imóveis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Alienação de Bens Intangíveis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMORTIZAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências da União e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências dos Municípios e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Instituições Privadas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Outras Instituições Públicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências do Exterior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências de Pessoas Físicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências Provenientes de Depósitos Não Identificados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Integralização do Capital Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resgate de Títulos do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

DESPESAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL (d)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (e)	DESPESAS EMPENHADAS		SALDO (g) = (e-f)	DESPESAS LIQUIDADAS		SALDO (i) = (e-h)	DESPESAS PAGAS ATÉ 6º Bimestre (j)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (k)
			No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (f)		No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (h)			
DESPESAS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS)	114.434.276,86	118.336.786,41	16.482.859,31	92.952.709,57	25.384.076,84	16.482.859,31	92.952.709,57	25.384.076,84	92.888.172,81	0,00
DESPESAS CORRENTES	94.497.276,86	97.968.786,41	14.707.666,51	82.758.356,76	15.210.429,65	14.707.666,51	82.758.356,76	15.210.429,65	82.693.820,00	0,00
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	54.035.276,86	52.841.409,84	11.689.912,57	49.700.789,43	3.140.620,41	11.689.912,57	49.700.789,43	3.140.620,41	49.636.252,67	0,00
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	2.745.000,00	2.745.000,00	187.953,83	837.771,12	1.907.228,88	187.953,83	837.771,12	1.907.228,88	837.771,12	0,00
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	37.717.000,00	42.382.376,57	2.829.800,11	32.219.796,21	10.162.580,36	2.829.800,11	32.219.796,21	10.162.580,36	32.219.796,21	0,00
DESPESAS DE CAPITAL	19.937.000,00	20.368.000,00	1.775.192,80	10.194.352,81	10.173.647,19	1.775.192,80	10.194.352,81	10.173.647,19	10.194.352,81	0,00
INVESTIMENTOS	10.060.000,00	10.041.000,00	0,00	0,00	10.041.000,00	0,00	0,00	10.041.000,00	0,00	0,00
INVERSOES FINANCEIRAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	9.877.000,00	10.327.000,00	1.775.192,80	10.194.352,81	132.647,19	1.775.192,80	10.194.352,81	132.647,19	10.194.352,81	0,00
RESERVA DE CONTIGÊNCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

LEONALDO PARANHOS DA SILVA
Prefeito Municipal

EDSON ZOREK
Secretário de Finanças

ILDO BELIM
Contador
CRC/PR N°029628/0-8

GLAUCYA BACHINSKI GWOZDZ
Coordenadora Unidade Central Controle Interno

APÊNDICE N- Relatório Resumido da Execução Orçamentária Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, 2021.

MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PR
Relatório Resumido da Execução Orçamentária
DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
Entidade: Consolidado
Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2021 / Bimestre Novembro-Dezembro

Página: 1 de 3

RRBO - Anexo 2 (LRF, Art. 52, inciso II, alínea "c")

R\$ em Mil

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS			SALDO (c) = (a-b)	DESPESAS LIQUIDADAS			SALDO (e) = (a-d)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO
			No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (b)	% (b/total b)		No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (d)	% (d/total d)		
DESPESAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (1)	1.309.246.723,14	1.471.972.615,97	203.132.125,40	1.127.459.291,04	92,38	344.513.324,93	242.729.262,36	1.026.728.701,01	91,70	445.243.914,96	100.730.590,03
LEGISLATIVA	26.597.025,00	26.597.025,00	0,00	0,00	0,00	26.597.025,00	0,00	0,00	0,00	26.597.025,00	0,00
Ação Legislativa	26.597.025,00	26.597.025,00	0,00	0,00	0,00	26.597.025,00	0,00	0,00	0,00	26.597.025,00	0,00
ESSENCIAL A JUSTIÇA	5.407.206,00	5.625.206,00	616.567,64	4.343.398,93	0,36	1.281.807,07	1.015.019,98	4.218.081,75	0,38	1.407.124,25	125.317,18
Representação Judicial e Extrajudicial	5.407.206,00	5.625.206,00	616.567,64	4.343.398,93	0,36	1.281.807,07	1.015.019,98	4.218.081,75	0,38	1.407.124,25	125.317,18
ADMINISTRAÇÃO	115.919.700,00	124.279.768,11	13.617.443,69	85.575.941,20	7,01	38.703.826,91	18.945.591,49	79.882.110,08	7,13	44.397.658,03	5.693.831,12
Administração Geral	86.884.623,00	91.145.829,07	10.698.982,67	65.219.264,12	5,34	25.926.564,95	14.438.495,38	61.722.367,93	5,51	29.423.461,14	3.496.896,19
Administração Financeira	16.292.757,00	17.189.981,00	1.934.744,09	12.275.622,30	1,01	4.914.358,70	2.725.850,78	11.632.599,61	1,04	5.557.381,39	643.022,69
Controle Interno	139.772,00	139.772,00	11.244,03	72.175,99	0,01	67.596,01	16.833,51	71.424,35	0,01	68.347,65	751,64
Ordenamento Territorial	950.000,00	3.492.807,97	503.978,67	1.273.763,10	0,10	2.219.044,87	200.654,82	692.381,96	0,06	2.800.426,01	581.381,14
Comunicação Social	4.801.300,00	4.801.300,00	242.506,44	3.453.473,51	0,28	1.347.826,49	851.589,49	2.920.969,00	0,26	1.880.331,00	532.504,51
Demais Subfunções	6.851.248,00	7.510.078,07	225.987,79	3.281.642,18	0,27	4.228.435,89	712.167,51	2.842.367,23	0,25	4.667.710,84	439.274,95
SEGURANÇA PÚBLICA	16.480.358,00	18.620.641,57	1.661.896,70	10.666.091,59	0,87	7.954.549,98	2.142.199,01	8.342.805,99	0,75	10.277.835,58	2.323.285,60
Policimento	382.000,00	382.000,00	0,00	0,00	0,00	382.000,00	0,00	0,00	0,00	382.000,00	0,00
Defesa Civil	5.787.000,00	8.146.481,57	227.251,44	3.443.365,46	0,28	4.703.116,11	574.393,32	1.503.780,38	0,13	6.642.701,19	1.939.585,08
Administração Geral	10.311.358,00	10.092.160,00	1.434.645,26	7.222.726,13	0,59	2.869.433,87	1.567.805,69	6.839.025,61	0,61	3.253.134,39	383.700,52
ASSISTÊNCIA SOCIAL	53.991.451,00	61.793.715,42	5.198.292,85	48.602.778,99	3,98	13.190.936,43	9.543.441,08	43.924.125,69	3,92	17.869.589,73	4.678.653,30
Assistência ao Idoso	1.477.935,00	1.732.095,00	158.593,04	878.366,60	0,07	853.728,40	286.897,84	846.393,02	0,08	885.701,98	31.973,58
Assistência ao Portador de Deficiência	2.218.885,00	2.410.885,00	65.373,15	2.097.580,47	0,17	313.304,53	420.537,66	1.954.842,21	0,17	456.042,79	142.738,26
Assistência à Criança e ao Adolescente	12.571.565,00	13.560.652,74	922.732,82	10.533.146,30	0,86	3.027.506,44	2.360.194,97	9.522.472,73	0,85	4.038.180,01	1.010.673,57
Assistência Comunitária	25.662.779,00	31.993.481,68	2.894.670,93	23.988.788,07	1,97	8.004.693,61	4.496.961,27	20.915.396,67	1,87	11.078.085,01	3.073.391,40
Administração Social	12.060.287,00	12.096.601,00	1.156.922,91	11.104.897,55	0,91	991.703,45	1.978.849,34	10.685.021,06	0,95	1.411.579,94	419.876,49
PREVIDÊNCIA SOCIAL	125.681.000,00	137.231.000,00	26.462.292,03	115.324.509,91	9,45	21.906.490,09	26.485.023,61	115.074.313,17	10,28	22.156.686,83	250.196,74
Previdência do Regime Estatutário	125.681.000,00	137.231.000,00	26.462.292,03	115.324.509,91	9,45	21.906.490,09	26.485.023,61	115.074.313,17	10,28	22.156.686,83	250.196,74
SÁUDE	326.299.024,14	376.683.962,86	52.475.997,08	335.908.813,45	27,52	40.775.149,41	69.023.020,82	316.976.308,51	28,31	59.707.654,35	18.932.504,94
Atenção Básica	226.222.885,46	233.066.028,67	41.393.161,55	205.764.653,70	16,86	27.301.374,97	42.025.132,34	195.489.508,96	17,46	37.576.519,71	10.275.144,74
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	90.175.838,68	133.898.019,95	10.592.557,87	121.610.025,70	9,96	12.287.994,25	22.379.805,92	113.586.953,87	10,14	20.311.066,08	8.023.071,83
Suporte Profilático e Terapêutico	6.597.500,00	6.140.969,24	124.488,80	5.894.922,06	0,48	246.047,18	371.324,85	5.775.692,17	0,52	365.277,07	119.229,89
Vigilância Sanitária	1.100.200,00	1.200.200,00	152.602,11	983.550,18	0,08	216.649,82	105.236,60	724.162,83	0,06	476.037,17	259.387,35
Vigilância Epidemiológica	1.253.400,00	1.439.895,00	213.186,75	814.169,44	0,07	625.725,56	129.624,71	558.498,31	0,05	881.396,69	255.671,13
Alimentação e Nutrição	949.200,00	938.850,00	0,00	841.492,37	0,07	97.357,63	11.896,40	841.492,37	0,08	97.357,63	0,00
EDUCAÇÃO	298.735.000,00	333.191.840,81	74.236.603,09	289.635.093,57	23,73	43.556.747,24	67.229.058,87	244.745.165,24	21,86	88.446.675,57	44.889.928,33
Ensino Fundamental	196.798.750,00	211.796.905,00	50.161.050,37	186.113.090,95	15,25	25.683.814,05	43.591.550,45	156.338.216,59	13,96	55.458.688,41	29.774.874,36
Educação Infantil	82.881.250,00	101.515.935,81	23.711.759,65	86.323.242,91	7,07	15.192.692,90	20.454.543,67	72.842.739,18	6,51	28.673.196,63	13.480.503,73
Educação de Jovens e Adultos	1.165.000,00	1.665.000,00	115.935,67	1.181.413,76	0,10	483.586,24	179.960,94	1.181.413,76	0,11	483.586,24	0,00
Educação Especial	5.210.000,00	5.334.000,00	729.293,28	3.761.972,61	0,31	1.572.027,39	901.814,19	3.592.642,77	0,32	1.741.357,23	169.329,84
Demais Subfunções	12.680.000,00	12.880.000,00	(481.435,88)	12.255.373,34	1,00	624.626,66	2.101.189,62	10.790.152,94	0,96	2.089.847,06	1.465.220,40
CULTURA	8.667.692,00	8.930.392,00	1.512.896,84	4.565.762,06	0,37	4.364.629,94	1.789.924,01	3.649.144,02	0,33	5.281.247,98	916.618,04
Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico	291.000,00	331.000,00	0,00	69.853,31	0,01	261.146,69	42.736,80	42.825,80	0,00	288.174,20	27.027,51
Diffusão Cultural	8.343.092,00	8.565.792,00	1.512.896,84	4.495.908,75	0,37	4.069.883,25	1.747.187,21	3.606.318,22	0,32	4.959.473,78	889.590,53
Demais Subfunções	33.600,00	33.600,00	0,00	0,00	0,00	33.600,00	0,00	0,00	0,00	33.600,00	0,00
URBANISMO	50.189.326,00	66.370.328,99	2.997.552,34	43.272.277,04	3,55	23.098.051,95	8.282.948,96	34.117.701,22	3,05	32.252.627,77	9.154.575,82
Infra-Estrutura Urbana	29.276.880,00	40.129.004,93	2.564.908,74	25.384.095,42	2,08	14.744.909,51	4.460.711,63	18.034.228,61	1,61	22.094.776,32	7.349.866,81
Serviços Urbanos	20.912.446,00	26.241.324,06	432.643,60	17.888.181,62	1,47	8.353.142,44	3.822.237,33	16.083.472,61	1,44	10.157.851,45	1.804.709,01
HABITAÇÃO	5.540.000,00	7.366.397,23	979.095,01	5.249.570,41	0,43	2.116.826,82	1.291.551,01	4.979.658,63	0,44	2.386.738,60	269.911,78
Habituação Urbana	5.540.000,00	7.366.397,23	979.095,01	5.249.570,41	0,43	2.116.826,82	1.291.551,01	4.979.658,63	0,44	2.386.738,60	269.911,78
GESTÃO AMBIENTAL	72.615.005,00	84.090.696,02	4.605.137,81	65.625.652,56	5,38	18.465.043,46	14.865.918,72	62.442.154,18	5,58	21.648.541,84	3.183.498,38
Preservação e Conservação Ambiental	72.615.005,00	84.090.696,02	4.605.137,81	65.625.652,56	5,38	18.465.043,46	14.865.918,72	62.442.154,18	5,58	21.648.541,84	3.183.498,38
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	2.540.000,00	2.808.662,65	404.943,89	2.206.891,04	0,18	601.771,61	663.199,18	1.873.112,71	0,17	935.549,94	333.778,33
Administração Geral	2.540.000,00	2.808.662,65	404.943,89	2.206.891,04	0,18	601.771,61	663.199,18	1.873.112,71	0,17	935.549,94	333.778,33
AGRICULTURA	18.548.525,00	24.613.925,00	4.999.955,20	18.002.649,40	1,48	6.611.275,60	2.703.577,49	13.620.320,49	1,22	10.993.604,51	4.382.328,91
Extensão Rural	18.548.525,00	24.613.925,00	4.999.955,20	18.002.649,40	1,48	6.611.275,60	2.703.577,49	13.620.320,49	1,22	10.993.604,51	4.382.328,91

Relatório Resumido da Execução Orçamentária
 DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO
 Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Entidade: Consolidado

Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2021 / Bimestre Novembro-Dezembro

Página: 2 de 3

BR0 - Anexo 2 (LRF, Art. 52, inciso II, alínea "c")

Em Reais

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS			SALDO (c) = (a-b)	DESPESAS LIQUIDADAS			SALDO (e) = (a-d)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (f)
			No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (b)	% (b/total b)		No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (d)	% (d/total d)		
INDÚSTRIA	260.000,00	260.000,00	0,00	0,00	0,00	260.000,00	0,00	0,00	0,00	260.000,00	0,00
Promoção Industrial	260.000,00	260.000,00	0,00	0,00	0,00	260.000,00	0,00	0,00	0,00	260.000,00	0,00
COMÉRCIO E SERVIÇOS	14.657.805,00	15.688.240,78	863.109,60	7.015.934,87	0,57	8.672.305,91	1.903.480,95	4.261.039,98	0,38	11.427.200,80	2.754.894,89
Serviços Financeiros	775.000,00	775.000,00	150.000,00	750.000,00	0,06	25.000,00	54.201,31	54.201,31	0,00	720.798,69	695.798,69
Turismo	3.106.000,00	5.467.965,90	197.055,54	3.145.226,96	0,26	2.322.738,94	1.169.839,47	1.454.187,42	0,13	4.013.778,48	1.691.039,54
Administração Geral	10.776.805,00	9.445.274,88	516.054,06	3.120.707,91	0,26	6.324.566,97	679.440,17	2.752.651,25	0,25	6.692.623,63	368.056,66
TRANSPORTE	68.377.000,00	70.875.053,82	2.137.227,30	6.822.593,76	0,56	64.052.460,06	1.095.028,72	5.059.613,86	0,45	65.815.439,96	1.762.979,90
Transporte Aéreo	6.183.000,00	7.338.196,90	1.153.188,30	3.400.635,53	0,28	3.937.561,37	353.534,07	2.033.706,68	0,18	5.304.490,22	1.366.928,85
Demais Subfunções	62.194.000,00	63.536.856,92	984.039,00	3.421.958,23	0,28	60.114.898,69	741.494,65	3.025.907,18	0,27	60.510.949,74	396.051,05
DESPORTO E LAZER	16.456.606,00	18.635.631,22	1.037.326,07	11.871.634,11	0,97	6.763.997,11	3.779.920,62	11.004.279,83	0,98	7.631.351,39	867.354,28
Desporto de Rendimento	3.609.000,00	4.318.696,28	(24.402,03)	3.573.055,21	0,29	745.641,07	1.493.622,94	3.517.764,51	0,31	800.931,77	55.290,70
Desporto Comunitário	3.551.000,00	5.139.870,85	92.383,23	1.587.524,63	0,13	3.552.346,22	431.189,23	1.316.657,09	0,12	3.823.213,76	270.867,54
Lazer	361.000,00	361.000,00	110.301,17	212.862,15	0,02	148.137,85	78.065,25	83.414,83	0,01	277.585,17	129.447,32
Administração Geral	8.195.606,00	8.076.064,09	739.601,30	6.133.384,52	0,50	1.942.679,57	1.501.580,60	5.755.069,80	0,51	2.320.994,29	378.314,72
Demais Subfunções	740.000,00	740.000,00	119.442,40	364.807,60	0,03	375.192,40	275.462,60	331.373,60	0,03	408.626,40	33.434,00
ENCARGOS ESPECIAIS	77.784.000,00	83.990.128,49	9.325.788,26	72.769.698,15	5,96	11.220.430,34	11.970.357,84	72.558.765,66	6,48	11.431.362,83	210.932,49
Serviço da Dívida Interna	45.480.000,00	33.739.472,00	5.646.485,79	26.669.749,41	2,19	7.069.722,59	5.646.485,79	26.669.749,41	2,38	7.069.722,59	0,00
Serviço da Dívida Externa	12.338.000,00	11.323.000,00	0,00	9.814.673,99	0,80	1.508.326,01	0,00	9.814.673,99	0,88	1.508.326,01	0,00
Outros Encargos Especiais	19.966.000,00	38.927.656,49	3.679.302,47	36.285.274,75	2,97	2.642.381,74	6.323.872,05	36.074.342,26	3,22	2.853.314,23	210.932,49
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	4.500.000,00	4.320.000,00	0,00	0,00	0,00	4.320.000,00	0,00	0,00	0,00	4.320.000,00	0,00
DESPESAS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (II)	114.434.276,86	118.336.786,41	16.482.859,31	92.952.709,57	7,62	25.384.076,84	16.482.859,31	92.952.709,57	8,30	25.384.076,84	0,00
TOTAL (III) = (I + II)	1.423.681.000,00	1.590.309.402,38	219.614.984,71	1.220.412.000,61	100,00	369.897.401,77	259.212.121,67	1.119.681.410,58	100,00	470.627.991,80	100.730.590,03

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS			SALDO (c) = (a-b)	DESPESAS LIQUIDADAS			SALDO (e) = (a-d)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO (f)
			No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (b)	% (b/III b)		No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (d)	% (d/III d)		
DESPESAS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (II)	114.434.276,86	118.336.786,41	16.482.859,31	92.952.709,57	7,62	25.384.076,84	16.482.859,31	92.952.709,57	8,30	25.384.076,84	0,00
LEGISLATIVA	702.975,00	702.975,00	0,00	0,00	0,00	702.975,00	0,00	0,00	0,00	702.975,00	0,00
Ação Legislativa	702.975,00	702.975,00	0,00	0,00	0,00	702.975,00	0,00	0,00	0,00	702.975,00	0,00
ESSENCIAL A JUSTIÇA	392.794,00	392.794,00	92.396,01	382.439,37	0,03	10.354,63	92.396,01	382.439,37	0,03	10.354,63	0,00
Representação Judicial e Extrajudicial	392.794,00	392.794,00	92.396,01	382.439,37	0,03	10.354,63	92.396,01	382.439,37	0,03	10.354,63	0,00
ADMINISTRAÇÃO	4.856.400,00	5.133.532,98	1.097.773,62	4.698.247,96	0,38	435.285,02	1.097.773,62	4.698.247,96	0,42	435.285,02	0,00
Administração Geral	3.623.637,00	3.836.269,98	827.384,49	3.593.990,70	0,29	242.279,28	827.384,49	3.593.990,70	0,32	242.279,28	0,00
Administração Financeira	1.089.243,00	1.129.743,00	246.376,20	1.014.358,37	0,08	115.384,63	246.376,20	1.014.358,37	0,09	115.384,63	0,00
Controle Interno	10.228,00	10.228,00	2.273,51	9.549,23	0,00	678,77	2.273,51	9.549,23	0,00	678,77	0,00
Comunicação Social	38.700,00	38.700,00	4.905,38	23.390,50	0,00	15.309,50	4.905,38	23.390,50	0,00	15.309,50	0,00
Demais Subfunções	94.592,00	118.592,00	16.834,04	56.959,16	0,00	61.632,84	16.834,04	56.959,16	0,01	61.632,84	0,00
SEGURANÇA PÚBLICA	546.828,00	596.828,00	101.686,77	463.148,96	0,04	133.679,04	101.686,77	463.148,96	0,04	133.679,04	0,00
Defesa Civil	43.000,00	43.000,00	737,94	3.197,74	0,00	39.802,26	737,94	3.197,74	0,00	39.802,26	0,00
Administração Geral	503.828,00	553.828,00	100.948,83	459.951,22	0,04	93.876,78	100.948,83	459.951,22	0,04	93.876,78	0,00
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1.988.549,00	2.039.549,00	411.584,58	1.808.056,30	0,15	231.492,70	411.584,58	1.808.056,30	0,16	231.492,70	0,00
Assistência ao Idoso	12.446,00	33.446,00	9.455,34	29.509,66	0,00	9.455,34	29.509,66	0,00	0,00	9.455,34	0,00
Assistência ao Portador de Deficiência	46.997,00	46.997,00	8.846,51	40.667,74	0,00	6.329,26	8.846,51	40.667,74	0,00	6.329,26	0,00
Assistência à Criança e ao Adolescente	290.754,00	320.754,00	70.771,01	312.719,11	0,03	8.034,89	70.771,01	312.719,11	0,03	8.034,89	0,00
Assistência Comunitária	1.178.688,00	1.178.688,00	226.291,82	990.502,06	0,08	188.185,94	226.291,82	990.502,06	0,09	188.185,94	0,00
Administração Geral	459.664,00	459.664,00	96.219,90	434.657,73	0,04	25.006,27	96.219,90	434.657,73	0,04	25.006,27	0,00
PREVIDÊNCIA SOCIAL	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00	10.000.000,00	0,00
Previdência do Regime Estatutário	10.000.000,00	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00	10.000.000,00	0,00
SAÚDE	17.700.975,86	18.780.975,86	4.234.790,96	18.514.308,11	1,52	266.667,75	4.234.790,96	18.514.308,11	1,65	266.667,75	0,00
Atenção Básica	17.700.975,86	18.780.975,86	4.234.790,96	18.514.308,11	1,52	266.667,75	4.234.790,96	18.514.308,11	1,65	266.667,75	0,00

DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Entidade: Consolidada

Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2021 / Bimestre Novembro-Dezembro

Página: 3 de 3

RREO - Anexo 2 (LRF, Art. 52, inciso II, alínea "c")

Em Reais

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS				SALDO (c) = (a-b)	DESPESAS LIQUIDADAS				SALDO (e) = (a-d)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (f)
			DESPESAS EMPENHADAS			%		No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (d)	%			
			No 6º Bimestre	Até 6º Bimestre (b)	% (b/III b)								
EDUCAÇÃO	25.245.000,00	22.175.000,00	5.187.117,99	21.327.755,69	1,75	847.244,31	5.187.117,99	21.327.755,69	1,90	847.244,31	0,00		
Ensino Fundamental	17.735.000,00	14.535.000,00	3.425.311,10	13.873.309,21	1,14	661.690,79	3.425.311,10	13.873.309,21	1,24	661.690,79	0,00		
Educação Infantil	7.075.000,00	7.160.000,00	1.682.607,20	7.080.352,06	0,58	79.647,94	1.682.607,20	7.080.352,06	0,63	79.647,94	0,00		
Educação de Jovens e Adultos	95.000,00	140.000,00	14.062,20	106.257,57	0,01	33.742,43	14.062,20	106.257,57	0,01	33.742,43	0,00		
Educação Especial	340.000,00	340.000,00	65.137,49	267.836,85	0,02	72.163,15	65.137,49	267.836,85	0,02	72.163,15	0,00		
CULTURA	201.880,00	201.880,00	41.217,72	176.619,28	0,01	25.260,72	41.217,72	176.619,28	0,02	25.260,72	0,00		
Difusão Cultural	201.880,00	201.880,00	41.217,72	176.619,28	0,01	25.260,72	41.217,72	176.619,28	0,02	25.260,72	0,00		
URBANISMO	355.094,00	546.094,00	104.273,90	451.206,60	0,04	94.887,40	104.273,90	451.206,60	0,04	94.887,40	0,00		
Infra-Estrutura Urbana	250.000,00	441.000,00	83.169,05	355.692,04	0,03	85.307,96	83.169,05	355.692,04	0,03	85.307,96	0,00		
Serviços Urbanos	105.094,00	105.094,00	21.104,85	95.514,56	0,01	9.579,44	21.104,85	95.514,56	0,01	9.579,44	0,00		
HABITAÇÃO	5.000,00	5.000,00	0,00	0,00	0,00	5.000,00	0,00	0,00	0,00	5.000,00	0,00		
Habitação Urbana	5.000,00	5.000,00	0,00	0,00	0,00	5.000,00	0,00	0,00	0,00	5.000,00	0,00		
GESTÃO AMBIENTAL	519.995,00	569.995,00	113.353,35	502.698,57	0,04	67.296,43	113.353,35	502.698,57	0,04	67.296,43	0,00		
Preservação e Conservação Ambiental	519.995,00	569.995,00	113.353,35	502.698,57	0,04	67.296,43	113.353,35	502.698,57	0,04	67.296,43	0,00		
AGRICULTURA	551.475,00	551.475,00	111.967,52	507.994,52	0,04	43.480,48	111.967,52	507.994,52	0,05	43.480,48	0,00		
Extensão Rural	551.475,00	551.475,00	111.967,52	507.994,52	0,04	43.480,48	111.967,52	507.994,52	0,05	43.480,48	0,00		
COMÉRCIO E SERVIÇOS	132.195,00	142.195,00	34.370,26	140.033,82	0,01	2.161,18	34.370,26	140.033,82	0,01	2.161,18	0,00		
Administração Geral	132.195,00	142.195,00	34.370,26	140.033,82	0,01	2.161,18	34.370,26	140.033,82	0,01	2.161,18	0,00		
TRANSPORTE	430.000,00	573.000,00	54.506,16	262.146,43	0,02	310.853,57	54.506,16	262.146,43	0,02	310.853,57	0,00		
Transporte Aéreo	40.000,00	100.000,00	21.869,18	89.023,59	0,01	10.976,41	21.869,18	89.023,59	0,01	10.976,41	0,00		
Demais Subfunções	390.000,00	473.000,00	32.636,98	173.122,84	0,01	299.877,16	32.636,98	173.122,84	0,02	299.877,16	0,00		
DESPORTO E LAZER	471.116,00	476.116,00	104.873,73	466.133,82	0,04	9.982,18	104.873,73	466.133,82	0,04	9.982,18	0,00		
Administração Geral	471.116,00	476.116,00	104.873,73	466.133,82	0,04	9.982,18	104.873,73	466.133,82	0,04	9.982,18	0,00		
ENCARGOS ESPECIAIS	50.334.000,00	55.449.376,57	4.792.946,74	43.251.920,14	3,54	12.197.456,43	4.792.946,74	43.251.920,14	3,86	12.197.456,43	0,00		
Serviço da Dívida Interna	12.622.000,00	13.072.000,00	1.963.146,63	11.032.123,93	0,90	2.039.876,07	1.963.146,63	11.032.123,93	0,99	2.039.876,07	0,00		
Outros Encargos Especiais	37.712.000,00	42.377.376,57	2.829.800,11	32.219.796,21	2,64	10.157.580,36	2.829.800,11	32.219.796,21	2,88	10.157.580,36	0,00		

LEONALDO PARANHOS DA SILVA
Prefeito Municipal

EDSON ZOREK
Secretário de Finanças

ILDO BELIM
Contador
CRC/PR N°029628/0-8

GLAUCYA BACHINSKI GWOZDZ
Coordenadora Unidade Central Controle Interno

APÊNDICE O- Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, 2021.

Continua

MUNICÍPIO DE CASCAVEL
Prestação de Contas
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE
Entidade: Consolidado

Página: 1 de 4

Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2021 / Bimestre Novembro-Dezembro

RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72)

RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (Arts. 212 e 212-A da Constituição Federal)					
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS	PREVISÃO ATUALIZADA			RECEITAS REALIZADAS	
	(a)			Até 6º Bimestre	
				(b)	
1- RECEITA DE IMPOSTOS				328.762.324,22	
1.1- Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	433.338.500,00			82.171.313,51	
1.2- Receita Resultante do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos - ITBI	142.930.000,00			54.527.148,60	
1.3- Receita Resultante do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	35.594.500,00			149.415.526,35	
1.4- Receita Resultante do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	207.014.000,00			42.648.335,76	
2- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS				382.441.942,52	
2.1- Cota-Parte FPM	365.860.000,00			109.075.057,88	
2.1.1- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea b	131.910.000,00			100.757.578,02	
2.1.2- Parcela referente à CF, art. 159, I, alíneas d e e	124.810.000,00			8.317.479,86	
2.2- Cota-Parte ICMS	7.100.000,00			190.259.472,81	
2.3- Cota-Parte IPI-Exportação	149.650.000,00			2.840.677,97	
2.4- Cota-Parte ITR	3.000.000,00			2.421.406,74	
2.5- Cota-Parte IPVA	1.300.000,00			77.845.327,12	
2.6- Cota-Parte IOF-Ouro	80.000.000,00			0,00	
2.7- Compensações Financeiras Provenientes de Impostos e Transferências Constitucionais	0,00			0,00	
3- TOTAL DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (1 + 2)	799.198.500,00			711.204.266,74	
4- TOTAL DESTINADO AO FUNDEB - 20% DE ((2.1.1) + (2.2) + (2.3) + (2.4) + (2.5))	71.752.000,00			74.824.892,53	
5- VALOR MÍNIMO A SER APLICADO ALÉM DO VALOR DESTINADO AO FUNDEB - 5% DE ((2.1.1) + (2.2) + (2.3) + (2.4))	128.047.625,00			102.976.174,15	
RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB NO EXERCÍCIO	PREVISÃO ATUALIZADA			RECEITAS REALIZADAS	
	(a)			Até 6º Bimestre	
				(b)	
6- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB				161.531.561,56	
6.1- FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos	163.558.250,00			161.013.497,45	
6.1.1- Principal	163.558.250,00			161.013.497,45	
6.1.2- Rendimentos de Aplicação Financeira	0,00			0,00	
6.2- FUNDEB - Complementação da União - VAAF	0,00			518.064,11	
6.2.1- Principal	0,00			518.064,11	
6.2.2- Rendimentos de Aplicação Financeira	0,00			0,00	
6.3- FUNDEB - Complementação da União - VAAT	0,00			0,00	
6.3.1- Principal	0,00			0,00	
6.3.2- Rendimentos de Aplicação Financeira	0,00			0,00	
7- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (6.1.1 - 4)	91.806.250,00			86.188.604,92	
1					
RECURSOS RECEBIDOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES E NÃO UTILIZADOS (SUPERÁVIT)					
VALOR					
8- TOTAL DOS RECURSOS DE SUPERÁVIT				0,00	
8.1- SUPERÁVIT DO EXERCÍCIO IMEDIATAMENTE ANTERIOR				0,00	
8.2- SUPERÁVIT RESIDUAL DE OUTROS EXERCÍCIOS				0,00	
9- TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB DISPONÍVEIS PARA UTILIZAÇÃO (6 + 8)				161.531.561,56	
DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB (Por Área de Atuação)	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
6	(c)	Até 6º Bimestre	Até 6º Bimestre	Até 6º Bimestre	(g)
10- PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	151.245.625,00	148.102.950,01	148.102.950,01	148.001.042,77	0,00
10.1- Educação Infantil	50.348.250,00	49.608.008,04	49.608.008,04	49.583.131,35	0,00
10.1.1- Creche	27.254.515,81	26.853.808,01	26.853.808,01	26.840.341,76	0,00
10.1.2- Pré-escola	23.093.734,19	22.754.200,03	22.754.200,03	22.742.789,59	0,00

MUNICÍPIO DE CASCAVEL

Prestação de Contas

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

Entidade: Consolidado

Página: 2 de 4

Período de Referência: Janeiro a Dezembro de 2021 / Bimestre Novembro-Dezembro

RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72)

DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB (Por Área de Atuação)		DOTAÇÃO ATUALIZADA (c)	DESPESAS Até 6º Bimestre (d)	DESPESAS Até 6º Bimestre (e)	DESPESAS PAGAS Até 6º Bimestre (f)	INSCRITAS EM RESTOS A (g)	
6							
10.2- Ensino Fundamental		100.897.375,00	98.494.941,97	98.494.941,97	98.417.911,42	0,00	
11- OUTRAS DESPESAS		12.702.000,00	10.150.945,56	3.265.953,76	3.265.953,76	6.884.991,80	
11.1- Educação Infantil		11.379.000,00	8.918.148,66	2.033.156,86	2.033.156,86	6.884.991,80	
11.1.1- Creche		6.159.680,53	4.827.572,43	1.100.588,52	1.100.588,52	3.726.983,91	
11.1.2- Pré-escola		5.219.319,47	4.090.576,23	932.568,34	932.568,34	3.158.007,89	
11.2- Ensino Fundamental		1.323.000,00	1.232.796,90	1.232.796,90	1.232.796,90	0,00	
12- TOTAL DAS DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB (10 + 11)		163.947.625,00	158.253.895,57	151.368.903,77	151.266.996,53	6.884.991,80	
INDICADORES DO FUNDEB							
DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITAS DO FUNDEB RECEBIDAS NO EXERCÍCIO		DESPESAS Até 6º Bimestre (d)	DESPESAS Até 6º Bimestre (e)	DESPESAS PAGAS Até 6º Bimestre (f)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (g)	INSCRITAS EM (h)	
13- Total das Despesas do FUNDEB com Profissionais da Educação Básica		148.102.950,01	148.102.950,01	148.001.042,77	0,00	0,00	
14- Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos		158.212.950,16	151.327.958,36	151.226.051,12	6.884.991,80	0,00	
15- Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Complementação da União - VAAF		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
16- Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Complementação da União - VAAT		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
17- Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Complementação da União - VAAT Aplicadas na Educação Infantil		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
18- Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Complementação da União - VAAT Aplicadas em Despesa de Capital		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
INDICADORES - Art. 212-A, inciso XI e § 3º - Constituição Federal		VALOR EXIGIDO (i)	VALOR APLICADO (j)	VALOR CONSIDERADO (k)	% APLICADO (l)		
19- Mínimo de 70% do FUNDEB na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica		113.072.093,09	148.102.950,01	148.102.950,01	91,69		
20- Percentual de 50% da Complementação da União ao FUNDEB (VAAT) na Educação Infantil		0,00	0,00	0,00	0,00		
21- Mínimo de 15% da Complementação da União ao FUNDEB - VAAT em Despesas de Capital		0,00	0,00	0,00	0,00		
INDICADOR - Art.25, § 3º - Lei nº 14.113, de 2020 - (Máximo de 10% de Superávit)		VALOR MÁXIMO (m)	VALOR NÃO (n)	VALOR NÃO APLICADO (o)	% NÃO APLICADO (p)		
22- Total da Receita Recebida e não Aplicada no Exercício		16.153.156,16	3.318.611,40	3.318.611,40	2,05		
INDICADOR - Art.25, § 3º - Lei nº 14.113, de 2020 - (Aplicação do Superávit de Exercício Anterior)		VALOR DE SUPERÁVIT PERMITIDO NO EXERCÍCIO ANTERIOR (q)	VALOR NÃO APLICADO NO EXERCÍCIO ANTERIOR (r)	VALOR DE SUPERÁVIT APLICADO ATÉ O PRIMEIRO QUADRIMESTRE (s)	VALOR APLICADO ATÉ O PRIMEIRO QUADRIMESTRE (t)	VALOR APLICADO APÓS O PRIMEIRO QUADRIMESTRE (u)	VALOR NÃO APLICADO (v)
23- Total das Despesas custeadas com Superávit do FUNDEB		6.604.644,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
23.1- Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos		6.604.644,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
23.2- Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Complementação da União (VAAF + VAAT)		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE - CUSTEADAS COM RECEITA DE IMPOSTOS (EXCETO FUNDEB)							
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE - RECEITAS DE IMPOSTOS - EXCETO FUNDEB (Por Área de Atuação)		DOTAÇÃO ATUALIZADA (c)	DESPESAS Até 6º Bimestre (d)	DESPESAS Até 6º Bimestre (e)	DESPESAS PAGAS Até 6º Bimestre (f)	INSCRITAS EM RESTOS A (g)	
6							
24- EDUCAÇÃO INFANTIL		35.054.000,00	30.306.310,05	24.750.503,28	24.750.503,28	5.555.806,77	
24.1- Creche		18.975.432,06	16.405.412,43	13.397.942,98	13.397.942,98	3.007.469,44	
24.2- Pré-escola		16.078.567,94	13.900.897,62	11.352.560,30	11.352.560,30	2.548.337,33	
25- ENSINO FUNDAMENTAL		105.862.375,00	83.670.476,75	58.153.023,13	58.148.736,37	25.517.453,62	
26- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (24 + 25)		140.916.375,00	113.976.786,80	82.903.526,41	82.899.239,65	31.073.260,39	