UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO OESTE-UNICENTRO
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO *STRICTO-SENSU* EM EDUCAÇÃO

JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARÃES

A CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE IRATI-PR.: ENTRE O COMPROMISSO DOS PAIS E A DESRESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO

IRATI
2020

JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARÃES

A CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE IRATI-PR.: ENTRE O COMPROMISSO DOS PAIS E A DESRESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto-Sensu* em Educação da Universidade Estadual do Centro-Oeste para obtenção de título de mestra em Educação.

Área de concentração: Educação
Linha de pesquisa: Políticas Educacionais, História e Organização da Educação.

Orientadora: Prof. Dra. Michelle Fernandes Lima.

IRATI

2020

Catalogação na Publicação
Rede de Bibliotecas da Unicentro

G963c

Guimarães, Joseli Aparecida Vieira
A contribuição voluntária nas escolas municipais de Irati-PR: entre o compromisso dos pais e a desresponsabilização do poder público / Joseli Aparecida Vieira Guimarães. – – Irati, 2020.
xv, 133 f. : il. ; 28 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do Centro-Oeste, Programa de Pós-Graduação em Educação, área de concentração em Educação (Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, História e Organização da Educação), 2020.

Orientadora: Michelle Fernandes Lima
Banca examinadora: Marisa Schneckenberg, Simone de Fátima Flach

Bibliografia

1. Contribuição voluntária. 2. Políticas de financiamento da Educação Básica. 3. Desresponsabilização do Estado. I. Título. II. Programa de Pós-Graduação em Educação.

CDD 370

TERMO DE APROVAÇÃO

JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARÃES

"A CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE IRATI-PR.: ENTRE O COMPROMISSO DOS PAIS E A DESRESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO".

Dissertação aprovada em 15/12/2020 como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Estadual do Centro-Oeste, UNICENTRO, área de concentração em Educação, pela seguinte Banca Examinadora:

Prof.ª Dr.ª Michelle Fernandes Lima
(Orientadora/UNICENTRO)

Prof.ª Dr.ª Simone de Fátima Flach
(UEPG)

Prof.ª Dr.ª Marisa Schneckenberg
(UNICENTRO)

IRATI-PR
2020

Trabalho dedicado aos meus filhos, Luís Gustavo, Maria Carolina e Laura Gabriela, pela compreensão nos momentos difíceis e por serem a minha maior alegria na vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, pela vida; depois aos meus pais, pelo incentivo e, na medida do possível, pela colaboração, que foi imprescindível para que eu conseguisse chegar a esta realização.

Aos meus filhos, Luís Gustavo, Maria Carolina e Laura Gabriela, que são a razão do meu viver.

Em especial, a minha companheira de sempre, Maria Carolina que, mesmo com nossas divergências momentâneas, nunca me deixou sozinha, e sempre me ajudou nos momentos mais difíceis e importantes dessa caminhada pelo conhecimento.

Agradeço os meus colegas de mestrado pelo aprendizado constante no cumprimento das disciplinas. Em especial, agradeço as minhas amigas do coração, Cassiana Kusznerik, amiga e companheira, que com sua meiguice sempre me incentivou.

A Luciane Chimel, que sempre teve uma palavra de apoio nos momentos que mais precisei. A Victa Ogg Jonson Gonçalves, que se mostrou uma pessoa iluminada na minha vida, que sempre me ajudou, esteve do meu lado nos momentos que mais difíceis, com seu ombro amigo: foi a irmã que nunca tive.

Agradeço aos professores Eduardo Clazer, do departamento de Ciências Contábeis, e Artur Lourival da Fonseca Machado, do departamento de Matemática da UNICENTRO *campus* Irati, pelas orientações sobre os recursos do FUNDEB, Salário-Educação e análise dos dados desses recursos. Com a ajuda de ambos foi possível realizar grande parte da minha pesquisa.

Agradeço a minha orientadora, professora Dra. Michelle Fernandes Lima pela orientação, dedicação, e pelo incentivo para que eu buscasse, através das leituras, aprimorar meu conhecimento. Em especial, agradeço pela competência e compromisso com a pesquisa e com as causas sociais, que sempre serviram e continuarão a servir de exemplo para que eu, dentro da minha categoria, na classe trabalhadora, permaneça na luta por uma sociedade mais igualitária e justa.

Agradeço aos professores da banca, pela contribuição imensurável para minha pesquisa.

Agradeço aos professores, que foram meu incentivo, porque, durante as aulas, aprendi muito, e algumas de suas palavras e ensinamentos levo para a vida, em especial a professora e orientadora Dra. Michelle Fernandes Lima e a professora Dra. Simone de Fátima Flach.

Odio a los indiferentes

ODIO a los indiferentes. Creo, como Friedrich Hebbel, que «vivir significa tomar partido». No pueden existir quienes sean solamente hombres, extraños a la ciudad. Quien realmente vive no puede no ser ciudadano, no tomar partido. La indiferencia es apatía, es parasitismo, es cobardía, no es vida. Por eso odio a los indiferentes. La indiferencia es el peso muerto de la historia. Es la bola de plomo para el innovador, es la materia inerte en la que a menudo se ahogan los entusiasmos más brillantes, es el pantano que rodea a la vieja ciudad y la defiende mejor que la muralla más sólida, mejor que las corazas de sus guerreros, que se traga a los asaltantes en su remolino de lodo, y los diezma y los amilana, y en ocasiones los hace desistir de cualquier empresa heroica. La indiferencia opera con fuerza en la historia. Opera pasivamente, pero opera. Es la fatalidad, aquello con lo que no se puede contar, lo que altera los programas, lo que trastorna los planes mejor elaborados, es la materia bruta que se rebela contra la inteligencia y la estrangula. Lo que sucede, el mal que se abate sobre todos, el posible bien que un acto heroico (de valor universal) puede generar no es tanto debido a la iniciativa de los pocos que trabajan como a la indiferencia, al absentismo de los muchos. Lo que ocurre no ocurre tanto porque algunas personas quieren que eso ocurra, sino porque la masa de los hombres abdica de su voluntad, deja hacer, deja que se aten los nudos que luego sólo la espada puede cortar, deja promulgar leyes que después sólo la revuelta podrá derogar, deja subir al poder a los hombres que luego sólo un motín podrá derrocar.

[...] Vivo, soy partisano. Por eso odio a los que no toman partido, por eso odio a los indiferentes (GRAMSCI, 1917, p. 14 – 16).

Odeio os indiferentes

Odeio os indiferentes. Acredito, assim como Federico Hebbel, que "viver quer dizer ser partidário". Não podem existir apenas homens, estranhos à cidade. Quem vive de verdade não pode não ser cidadão e não tomar partido. Indiferença é abulia, é parasitismo, é covardia, não é vida. Por isso odeio os indiferentes. A indiferença é o peso morto da história. É a bola de chumbo de um inovador, é a matéria inerte em que os entusiasmos mais esplêndidos frequentemente se afogam, é o pântano que cerca a velha cidade e a defende melhor do que os muros mais sólidos, melhor do que o peito de seus guerreiros, porque deglute os assaltantes em seus poços limosos, e os dizima e os abate e, por vezes, os faz desistir de qualquer feito heroico. A indiferença age potentemente na história. Age passivamente, mas age. É a fatalidade, é aquilo com que não se pode conta, é aquilo que estraga os programas, que inverte os planos mais bem construídos, é a matéria bruta que se rebela contra a inteligência e a estrangula. O que acontece, o mal que recai sobre todos, o bem possível que um ato heroico (de valor universal) pode gerar não se deve tanto à iniciativa dos poucos que agem, mas à indiferença, ao absenteísmo de muitos. O que acontece não acontece porque alguns querem que aconteça, mas porque a massa dos homens abdica à sua vontade, deixa que façam, deixa que se agrupem os nós que depois só a espada poderá cortar, deixa que promulguem leis que depois só a revolta poderá revogar, deixa que cheguem ao poder homens que depois só um motim poderá derrubar.

[...] Vivo, sou partidário. Por isso odeio quem não toma partido, odeio os indiferentes (GRAMSCI, 1917, p. 14 – 16).

RESUMO

A pesquisa tem como objeto de estudo a prática da *contribuição voluntária*, que consiste na doação de dinheiro de forma mensal ou anual pelos pais dos alunos das escolas da rede municipal de educação do município de Irati no estado do Paraná. O valor da doação não é estipulado pela escola, e sua realização não é obrigatória, de acordo com informações. A pesquisa teve, como objetivo geral: Investigar sobre a *contribuição voluntária* de pais às escolas municipais de Irati – PR, no contexto atual das políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil. Esse é norteado pelo método do materialismo histórico-dialético, por refletir uma concepção de mundo e sociedade que não é neutra e a-histórica. A perspectiva teórica metodológica que se pauta o estudo é a gramsciana, utilizada para compreender a categoria de Estado. Porém, destaca-se que foram utilizados autores que se debruçam sobre a instituição do Estado brasileiro, para cogitar suas especificidades e sua interferência na formulação das políticas de financiamento para a Educação Básica no Brasil. Na pesquisa, sites oficiais foram consultados para obtenção de dados sobre o perfil socioeconômico e educacional no nível nacional, estadual e municipal. Também foram realizadas buscas nas plataformas digitais, de infomações sobre os recursos públicos destinados para a educação da rede municipal. Como técnica de pesquisa de campo, foi utilizada entrevista com membros da comunidade escolar e representantes de órgãos públicos para melhor compreender o objeto de estudo. A pesquisa está estruturada em três capítulos. O primeiro aborda as políticas de financiamento em redes municipais de educação, com destaque para o município de Irati. O segundo destaca a produção acadêmica sobre as políticas de financiamento, em específico, a *contribuição voluntária* nas redes municipais. O terceiro aborda a *contribuição voluntária* na rede municipal de Irati, destacando as visões e posicionamentos da comunidade escolar. Ao término do trabalho a conclusão é que a prática se constitui como algo indispensável para a manutenção das escolas municipais, diante do processo de desresponsabilização do Estado brasileiro, que é ineficiente, de maneira intencional, no contexto atual em relação às políticas de financiamento da Educação Básica. A prática da *contribuição voluntária* existe desde o início do século XIX, tendo ocorrido modificações em sua nomenclatura e constituição. Contudo essa é retomada no atual contexto, diante do descompromisso do poder público com a área da educação pública. É instituída e se delineia mediante documentos normativos, permeados pela ideologia neoliberal de *Estado mínimo,* que visam minimizar a atuação do Estado nas áreas sociais e difundir de um novo modelo de Estado, convergente com um projeto societário neoliberal.

Palavras-chave: Contribuição voluntária. Políticas de financiamento da Educação Básica. Desresponsabilização do Estado.

ABSTRACT

This research had as study object the practice of voluntary contribution, which consists of monthly donation of money by students' parents of the schools of the municipal education network in Irati town, State of Paraná. According to information, donation amount is not stipulated by the school and it is not a n obligation. The research had as general objective investigating the *voluntary* donation by parents to the municipal schools of Irati – PR, in the current context of financing policies for Basic Education in Brazil. The study was guided by method of historical-dialectical materialism because it is understood as a reflection of the conception of the world and society that is not neutral and a-historical. The perspective by Gramsci was followed to understand the category of State. However, authors who have dedicated to study the institution of the Brazilian State were also used to meditate on its specificities and interferences on formulation of financial policies for Basic Education in Brazil. Official websites were visited for data survey on the social-economical and educational profile at national, state, and municipal levels. Other searches were performed in digital platforms with information on public resources addressed to the municipal education network. As a research field technique, an interview with school Community members and representatives of public institution was carried out in order to understand the study object. The research is structured in three chapters. The first one approaches the financial policies in municipal education networks, highlighting Irati town. The second chapter detaches academic production on financial policies, especially the *voluntary* donation in municipal networks. The third one focus on *voluntary* donation in the municipal network of Irati, detaching the viewpoints and positionings by the school community. At finishing the work, the conclusion is that the practice is constituted as something indispensable for municipal schools' maintenance, because of the lack of responsibility process by the Brazilian, which is intentionally inefficient in the current contest of financial policies for Basic Education. *Voluntary* donation practice exists from the early nineteenth century, receiving different names and constitution. However, it was resumed in the current context before the lack of commitment by the public authorities to the area of public education. It is constituted a designed by normative documents, permeated by the neoliberal ideology of minimal state, aimed at minimizing the performance of State in social areas and disseminating a new State model, converging with a neoliberal corporate project.

Keywords: *Voluntary* donation. Financial policies for Basic Education. Lack of responsibility by the State.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Mapa do Município de Irati - PR. 39

Figura 1.2 - Mapa Estado do Paraná e limites do Município de Irati 15

Figura 2.1 - Mapa com regiões e o número de denúncias da prática da *Contribuição voluntária* em escolas públicas do Brasil - 1999 a 2019 68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Caracterização das Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 29
Quadro 2.1 - Levantamento da produção acadêmica - Teses, Dissertações e Artigos que se aproximam da problemática da pesquisa.....43
Quadro 2.2 - Notícias sobre a contribuição voluntária e/ou espontânea dos pais para as escolas públicas e/ou Associações de Pais e Mestres das escolas públicas.....63
Quadro 2.3 – Resumo das notícias Grupo 1 - Cobrança da contribuição espontânea nas escolas públicas em caráter obrigatório - Cobrança por emissão de documentos públicos.....64
Quadro 2.4 - Resumo de notícias Grupo 2 - Cobrança de taxas nas escolas públicas sob o modelo de gestão escolar militarizada.....66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Produto Interno Bruto nacional, estadual e municipal em preços correntes – 2013 - 2017 16
Tabela 1.2 - Matrículas no ensino regular na rede municipal de ensino de Irati – 2019..... 24
Tabela 1.3 - Receitas do FUNDEB do município de Irati - PR com a receita da aplicação financeira do recurso – 2013 a 2017..... 26
Tabela 1.4 - Valores do FUNDEB empenhados e percentuais em relação a valores empenhados por destinação 27
Tabela 1.5 - Valores do FUNDEB empenhados em parcelas do MDE, em parcela de Remuneração e percentuais em relação a valores empenhados por destinação 28
Tabela 1.6 - Estimativa de repasses das quotas Estadual e Municipal do Salário-Educação com base no Censo Escolar dos anos anteriores – 2013 – 2014 – 2015 – 2016 - 2017 31
Tabela 1.7 - Recursos próprios do Município de Irati – Valor por exercício / receitas realizadas -2013 a 2017 32
Tabela 1.8 - Percentual de diferença entre os recursos municipais e as transferências constitucionais e legais da União e Estado repassados ao município de Irati - 2013 a 2017..... 34
Tabela 1.9 - Despesas em MDE, valor por exercício de despesas empenhadas e percentual investido no Ensino da rede municipal de educação de Irati – 2013 a 2017..... 35
Tabela 3.1 - Contribuição voluntária – escolas E (1), E (2) e E (3) – 2013 a 2017 98

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 - IDH e IDHM – nacional/ estadual e municipal - 2010 19
Gráfico 1.2 - IDEB – nacional/ estadual e municipal – 2013 – 2015 - 2017 22
Gráfico 1.3 - Variação da Receita Realizada, Empenhada, MDE, Remuneração e Diferença entre as Receitas Realizada e Empenhada. 29
Gráfico 1.4 - Evolução do índice de investimentos em educação na rede municipal de Irati-Pr. nos anos de 2013 a 2017. 37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APMF – Associação de Pais, Mestres e Funcionários

ASS NAC COM – Assembleia Nacional Constituinte

BM – Banco Mundial

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

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAQ – Custo Aluno Qualidade

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CME – Conselho Municipal de Educação

CONAE – Conferência Nacional de Educação

DRU – Desvinculação de Receita da União

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FSF – Fundo Social de Emergência

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

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

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEH – Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IOF – Operações Financeiras Ligadas ao Ouro

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Veículo Automotor

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis

ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doação

ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

LDBN- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério Público

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização Mundial das Nações Unidas

OS – Organização Social

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PM – Polícia Militar

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PME – Plano Municipal de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RREO – Relatório Resumido da Excecução Orçamentária

SEDUC – Secretaria da Educação do Estado do Amazonas

SEPL – Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....1

CAPÍTULO 1 – AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO EM REDES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: EM DESTAQUE O MUNICÍPIO DE IRATI – PR.....5

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA PERSPECTIVA GRAMSCIANA E SUA RELAÇÃO COM O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 6

1.2 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL 19

1.3 INDICATIVOS DA QUALIDADE DE VIDA E EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE IRATI – PR. 39

CAPÍTULO 2 - A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE AS POLÍTCAS DE FINANCIAMENTO E A *CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA* EM REDES MUNICIPAIS.....42

2.1 A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE A CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA NAS ESCOLAS PÚBLICAS.....43

2.2 CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA NAS ESCOLAS PÚBLICAS NA ATUALIDADE: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS.....53

2.3 A BUROCRATIZAÇÃO DO ESTADO E OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA 72

CAPÍTULO 3 - A *CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA* NA REDE MUNICIPAL DE IRATI: VISÕES E POSICIONAMENTOS DA COMUNIDADE ESCOLAR.....77

3.1 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: POSICIONAMENTOS SOBRE A CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA DE PAIS ÀS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE IRATI – PR.....80

3.2 CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA DE PAIS PARA AS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE IRATI – PR.: VISÕES E POSICIONAMENTOS DOS MEMBROS DA COMUNIDADE ESCOLAR.....84

3.3 DOCUMENTOS NORMATIVOS E A PRÁTICA DA CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL 93

4 CONCLUSÕES.....101

REFERÊNCIAS.....107

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP.....128

INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como problemática central a *contribuição voluntária* nas escolas públicas municipais do município de Irati, localizado na região sudeste do Estado do Paraná. O objetivo geral do estudo é: Investigar *a contribuição voluntária* de pais às escolas municipais de Irati – PR, no contexto atual das políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil.

A prática da *contribuição voluntária* ocorre nas instituições de ensino públicas da rede municipal de Irati em que, ao longo do ano letivo, os pais enviam dinheiro em envelopes datados, com o nome dos alunos e o valor doado na contribuição. Pelo levantamento realizado, não identificamos uma Lei Orgânica Municipal que reconheça sua legitimidade[1].

A problemática surgiu a partir dos estudos realizados no Grupo de Pesquisa Estado, Políticas e Gestão em Educação (PPGE/ Unicentro: Campus – Irati), no andamento da pesquisa de pós-doutorado da líder do grupo professora Dra. Michelle Fernandes Lima. Na ocasião, o grupo foi procurado para auxiliar na busca de dados sobre os recursos direcionados às escolas da rede municipal de educação.

Realizamos o levantamento das informações sobre os recursos advindos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB para a rede municipal de educação de Irati, em que a pesquisadora ficou responsável pela organização dos dados. Na sequência, representou o grupo de pesquisa em uma reunião realizada entre os presidentes das Associação de Pais, Mestres e Funcionários - APMF das escolas municipais e os membros do Conselho Municipal de Educação da época. Na reunião, tomamos conhecimento da prática da *Contribuição voluntária* que ocorre nas escolas do município.

O estudo pauta-se no método do materialismo histórico-dialético por entendermos que toda pesquisa exige uma fundamentação epistemológica e um claro posicionamento teórico do pesquisador. A escolha do método não ocorreu de maneira aleatória, tampouco sem intenção: ela reflete uma concepção de mundo e sociedade que não é neutra e a-histórica.

A concepção materialista fundamenta-se na relação dialética da realidade, e faz parte de um processo permeado por influências políticas, econômicas e sociais. Para Gomide (2014), o materialismo histórico-dialético é o método científico que busca compreender a totalidade da

[1] Fontes de busca: Secretaria Municipal de Educação do município de Irati, através do website ww.educacao.irati.pr.gov.br; Prefeitura Municipal de Irati, por meio da página www.irati.pr.gov.br; Acesso à Informação Governo Federal, por meio do endereço do portal http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/lei-de-acesso-nos-estados-e-municipios (BRASIL [s.d.]).

realidade e suas próprias contradições, considerando seu movimento histórico. Segundo Marx e Engels (2009, p. 58), a concepção materialista da história assenta-se,

> [...] portanto, no desenvolvimento do processo real de produção, partindo logo da produção material da vida imediata e na concepção da forma de intercâmbio intimamente ligada a esse modo de produção e por ele produzida, ou seja, a sociedade civil nos seus diversos estágios, como base de toda a história, e bem assim na representação da sua ação como Estado, explicando a partir dela todos os diferentes produtos teóricos e formas de consciência – a religião, a filosofia, a moral etc. E estudando a partir destas o seu nascimento; desse modo, naturalmente, a coisa pode também ser apresentada na sua totalidade (e por isso também a ação recíproca dessas diferentes facetas umas sobre as outras).

Para Marx e Engels (2009), essa concepção é permeada constantemente pelo processo histórico, o pensador alemão definiu a dialética como o movimento do mundo exterior e do pensamento humano que compõem o processo histórico, porque "não é a consciência que determina a vida, é a vida que determina a consciência" (MARX; ENGELS, 2009, p. 32).

Na pesquisa, buscamos compreender a categoria de Estado e, com isso, relacionar alguns de seus aspectos e funções dentro do sistema capitalista contemporâneo. Assim, consideramos as particularidades do Estado brasileiro, bem como suas influências internas e externas na formulação das políticas de financiamento para a Educação Básica pública.

Neste estudo, contemplamos teóricos que tratam das políticas educacionais e das políticas de financiamento da educação pública, em específico os recursos federais, como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, Salário-Educação, e os 25% de recursos próprios do município de Irati-Pr. Este movimento permitiu entender a dinâmica de arrecadação de receitas e despesas investidas na rede municipal de educação, que são elementos balizadores da discussão sobre nosso objeto de estudo: a *Contribuição voluntária* de pais para escolas públicas municipais.

No percurso da pesquisa, encontramos dificuldades, como a complexidade de acesso aos dados nas plataformas digitais; e os relatórios sobre os recursos destinados à educação, que são pouco detalhados e dificultaram sua interpretação e análise.

Na presente pesquisa, é de suma importância compreendermos a visão e o posicionamento da comunidade escolar sobre a prática da *Contribuição voluntária* que permeia o cotidiano das instituições de educação municipais. No intuito de buscarmos tais informações, optamos pela técnica da entrevista, com questões direcionadas aos diferentes membros da comunidade escolar, que foram submetidas à análise e aprovação na Plataforma Brasil.

Mediante a aprovação do projeto e dos instrumentos, agendamos as entrevistas com a Secretaria Municipal de Educação, presidente do Conselho Municipal de Educação, e demais

membros da comunidade escolar. O agendamento e realização das entrevistas foi bastante burocrático, finalizamos o trabalho e a secretaria municipal de educação do município não nos recebeu para a realização da entrevista.

A pesquisa está organizada em três capítulos, e o primeiro é dividido em três seções: a 1.1 aborda o conceito de Estado a partir da perspectiva gramsciana, caracterizando o Estado brasileiro e suas influências dentro do sistema capitalista. Nela delineamos a base econômica que moldou a política, a economia e a cultura da sociedade brasileira no processo histórico.

Na sequência, a seção 1.2 destaca a forma de federalismo adotada no Brasil e como esta estrutura interfere na arrecadação e no montante de recurso destinado à educação pública. Também são pontuadas algumas políticas de financiamento da educação básica e alguns dos principais aspectos do financiamento para compreender como as políticas se constituem na atualidade. Nesta subseção, discutimos a relação entre o Estado e as políticas educacionais, abordando os processos de privatização e a municipalização como fatores importantes a serem considerados na elaboração das políticas de financiamento da educação pública no Brasil. Também enfatizamos o financiamento nas redes municipais de educação, em específico do município de Irati, escopo do estudo. Apresentamos os aspectos históricos sobre o financiamento da educação pública no Brasil, tendo como base as leis federais que determinam o montante de recursos a serem destinados para a educação. Tais leis são a Constituição Federal - CF de 1988 (BRASIL, 1988); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN de Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996); a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de Nº 11.494/07 (BRASIL, 2007); e Lei que cria a contribuição social do Salário-Educação, de Nº 4.440/64 (BRASIL, 1964); e o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que vinculou o percentual mínimo de 25% de recursos provenientes de impostos para serem aplicados na área da educação pública da rede municipal.

Na seção 1.3, caracterizamos o município de Irati-PR, e destacamos os indicativos de qualidade de vida e educação nos níveis nacional, estadual e municipal. No decorrer da subseção, elaboramos resumo dos relatórios dos recursos do FUNDEB, do Salário-Educação, e dos 25% de recursos próprios que o município de Irati destinou à rede municipal de educação nos anos de 2013 a 2017, período de transição de gestão política no município.

O capítulo II está dividido em três subseções. A subseção 2.1 destaca a produção acadêmica em torno do objeto de estudo, que é a prática da *Contribuição voluntária* de pais para escolas públicas do país, bem como elementos agregadores que permeiam a problemática da pesquisa, que tem como intuito entender o que foi produzido sobre o tema até o momento.

Na seção 2.2, definimos e conceituamos os termos *contribuição* e *voluntária*, suas principais características, e como se constitui o *lócus* de pesquisa. Abordamos o levantamento de notícias sobre o objeto de pesquisa com o objetivo de mostrar que ela não ocorre de maneira isolada no município que se desenvolveu o estudo. Também destacamos os principais pontos das notícias, bem como ilustramos as regiões do país com maior número de denúncias sobre a prática nas escolas públicas, encaminhadas ao Ministério Público dos Estados.

Na seção 2.3, destacamos o conceito e as funções da burocracia enquanto mecanismo institucional do Estado, com relação ao financiamento da educação pública do país, e a consideramos enquanto categoria do objeto, que emergiram no decorrer da pesquisa. A prática da *Contribuição voluntária* ocorre e vem sendo justificada pela comunidade escolar como consequência da dificuldade de acesso e gerenciamento dos recursos financeiros no interior das instituições de ensino público do país.

No capítulo III, subseção 3.1, buscamos entender a visão e o posicionamento do Conselho Municipal de Educação - CME de Irati sobre a realização da prática no interior das escolas municipais. Na seção 3.2, destacamos a visão e o posicionamento dos membros da comunidade escolar sobre a prática da *Contribuição voluntária*. Na seção 3.3, abordamos os documentos normativos que preveem e instituem a realização da prática, bem como o montante de recursos provenientes dela.

As fontes utilizadas na pesquisa foram os relatos dos membros do CME, relatos dos membros da comunidade escolar, como gestor escolar, presidentes das APMF, e pais dos alunos matriculados nessas instituições, além de Regimento do CME, Atas da Assembleia Geral do início do ano, Regimento Escolar, Estatutos das APMF e balancetes com o valor anual da *Contribuição voluntária* das escolas municipais que compõem a pesquisa.

Ao final do trabalho, destacamos que a prática se constitui como algo indispensável para a manutenção das escolas municipais diante do processo de desresponsabilização do Estado brasileiro. Essa se origina no século XIX no Brasil imperial, foi sendo modificada no decorrer do processo histórico, tendo outras nomenclaturas, porém, é retomada no atual contexto das políticas de financiamento da Educação Básica. Apontamos que o processo de desresponsabilização do Estado brasileiro é intencionalmente, tornando-se ineficiente no contexto atual com relação às políticas de financiamento da Educação Básica. A prioridade do Estado brasileiro é mediar os interesses de classe, promover e priorizar os acordos institucionais a favor do capital.

CAPÍTULO 1 – AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO EM REDES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: EM DESTAQUE O MUNICÍPIO DE IRATI – PR.

> A fórmula constitucional do rei ou do presidente da república que "reina, mas não governa" é a fórmula jurídica que exprime esta função de arbitragem; a preocupação dos partidos constitucionais de não "expor" a Coroa ou presidente, as fórmulas sobre a não-responsabilidade do chefe de Estado pelos atos governamentais, mas sobre a responsabilidade ministerial, são a casuística do princípio geral de defesa da concepção da unidade estatal, do consenso dos governados à ação estatal, qualquer que seja o pessoal imediato de governo e seu partido (GRAMSCI, 2007, p. 59, grifos do autor).

A citação do pensador sardo Antonio Gramsci contribui para entendermos o caráter do Estado no sistema capitalista, sendo aquele que *não governa* para a maioria da população. Com o intuito de compreender nosso objeto de estudo, que é a prática da *Contribuição voluntária* de pais para as escolas públicas da rede municipal de Irati-Pr, buscamos caracterizar o Estado brasileiro que financia suas redes educacionais com cotas precárias de recursos, desresponsabilizando-se com relação ao financiamento da educação pública e responsabilizando a comunidade escolar, para que busquem maneiras *alternativas* de suprir as necessidades básicas das escolas.

O estudo foi desenvolvido à luz das contribuições teórico-metodológicas de Antonio Gramsci sobre a categoria de Estado, sendo de fundamental importância para a compreensão do nosso objeto de pesquisa. Ao utilizarmos seus estudos como arcabouço teórico-metodológico, tivemos a preocupação e cuidados para não o fazermos de maneira indevida, tendo a compreensão de que seus estudos devem ser considerados a partir do seu contexto de produção.

Buscamos, por meio da perspectiva gramsciana, destacar as características gerais do Estado no sistema capitalista, seus mecanismos de controle e sua relação com o grande capital; porém, sem desconsiderar as peculiaridades do Estado brasileiro. O objetivo do capítulo foi *levantar e sistematizar dados sobre o perfil educacional da rede municipal de educação de Irati – PR*, dando ênfase as principais fontes de recursos que financiam a educação básica nos municípios, sendo essas o FUNDEB, Salário-Educação e os 25% de recursos próprios do município.

Na seção 1.1, conceituamos a categoria de Estado a partir da perspectiva gramsciana e sua relação histórica com o financiamento da educação básica. Para tanto, utilizamos autores que se debruçam sobre a formação social, política e econômica do Estado brasileiro para, a partir disso, entender como o referido estado elabora e implementa suas políticas educacionais, em específico, as políticas de financiamento da educação básica no país.

Na seção 1.2, abordamos as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e como elas determinam o processo de distribuição dos recursos para as redes municipais públicas de ensino, e evidenciamos as lacunas existentes em alguns dispositivos legais que colaboram para o processo de **desresponsabilização do Estado.**

Na seção 1.3, apontamos os indicativos sobre a qualidade de vida e educação no município de Irati-PR., utilizando os indicadores do Produto Interno Bruto - PIB, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, e destacamos o montante de recursos provenientes do FUNDEB, Salário-Educação, e os 25% de recursos municipais destinados à rede pública municipal dos anos de 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA PERSPECTIVA GRAMSCIANA E SUA RELAÇÃO COM O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A pesquisa foi pensada a partir das observações da realidade permeada por contradições. Buscamos, a partir dessa visão de mundo e sociedade, compreender nosso objeto de estudo, que é a prática da *contribuição voluntária*. Ela consiste na doação mensal de dinheiro pelos pais para as escolas da rede municipal de Irati (PR), o valor não é estipulado, e é acordada em reunião entre gestores escolares, comunidade escolar e representantes das APMF das escolas no início do ano letivo.

Segundo relatos dos participantes da pesquisa a partir de entrevistas, a prática ocorre porque os recursos advindos dos governos são insuficientes, e o acesso bastante burocrático, resultando em escassez e dificuldades na gerência dos recursos. O dinheiro arrecadado via *Contribuição voluntária* pela APMF financia desde despesas básicas das instituições de ensino da rede municipal de educação de Irati- PR, até reformas e ampliação que, em tese, deveriam ser supridas com os recursos advindos do FUNDEB - Lei n° 11.494/2007 (BRASIL, 2007), do Salário-Educação - Lei n° 4.440/1964 (BRASIL, 1964), e os 25% de recursos próprios do município, que são a receita resultante de impostos e transferências, exigida pela Constituição Federal.

Para compreender a problemática da pesquisa que envolve o financiamento na rede municipal de ensino e as políticas de financiamento da Educação Básica que interferem na distribuição desses recursos, optamos por estudar sobre o tipo de Estado que formula as políticas educacionais, bem como alguns dos condicionantes que o influenciam, considerando as relações dialéticas e a sua historicidade.

Partimos do pressuposto que a perspectiva gramsciana nos fornece o aporte teórico-metodológico necessário para compreendermos nosso objeto de estudo, e buscamos conceituar algumas das características da categoria do Estado no sistema capitalista aprofundadas pelo pensador sardo para compreender a realidade brasileira.

No entanto, consideramos as particularidades do Estado brasileiro, pois entendemos que não é possível transmutar as análises que Gramsci fez da realidade italiana naquele contexto para o Brasil sem analisar os aspectos peculiares deste último. O Estado analisado por Antonio Gramsci é o Estado Moderno, que se constitui na Itália, um dos últimos países da Europa a se unificar, que adota o capitalismo enquanto sistema econômico, político e cultural, e que permite a ascensão do fascismo, um regime político totalitário com viés neoconservador.

O Estado, na perspectiva gramsciana, é concebido como organismo próprio de um grupo, funciona como mediador de interesses desse grupo, ao mesmo tempo que é lugar de disputa hegemônica, promovendo o *consenso* e a *coerção*. Como está condicionado a interesses particulares, cria condições favoráveis para a expansão máxima do grupo denominado *dominante* (GRAMSCI, 2007, p. 22).

O autor sardo define o "Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção" (GRAMSCI, 2007, p. 244). O conceito de Estado ampliado considera que ele é a junção de duas esferas*: sociedade política* e *sociedade civil*. A sociedade política é constituída por um conjunto de mecanismos pelos quais a classe dominante detém o monopólio da repressão e da violência, denominados aparelhos coercitivos.

A sociedade civil é constituída pelas organizações responsáveis pela elaboração e difusão de ideologias, que seriam as escolas, igrejas, partidos políticos, sindicatos e os meios de comunicação. Para Gramsci, essas organizações são autônomas, mas buscam, por meio do consenso, ganhar aliados para suas posições mediante a direção política, pondo em prática o exercício da hegemonia[2]. Cabe destacar que esse processo é envolto pela luta de classes e, portanto, dialético, e não se estrutura de forma mecânica.

De acordo com Aliaga (2020), a hegemonia, para Gramsci, é o fundamento do poder político do Estado, e construída no âmbito da sociedade civil por determinado grupo. A partir do momento que esse grupo amplia seus interesses para além do econômico-corporativo (restritos a um único grupo) e expande para outras frações da sociedade, faz com que os interesses de

[2] O termo *hegemonia* está em Cadernos do Cárcere volume 6, p. 146, no qual encontramos a expressão introduzida por Gramsci para indicar sua particular valência em relação à acepção de *preeminência* e *supremacia* (GRAMSCI, 2002).

outros grupos sejam contemplados em suas demandas sociais. Ao universalizar sua visão de mundo, torna-se dirigente.

O grupo dirigente, ao assumir o poder do aparelho governamental do Estado, torna-se dominante, e para permanecer no controle, utiliza os aparelhos coercitivos e de consenso. Para Gramsci, "não há hegemonia ou direção política e ideológica sem o conjunto das organizações materiais que compõem a sociedade civil" (LIMA, 2015, p. 97).

A hegemonia, dentro da perspectiva gramsciana, é a combinação entre *força* e *consenso*, que são sincrônicos. Mesmo quando o Estado não está reprimindo em ato, a força está subentendida. A força e o consenso "[...] se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria [...]" (GRAMSCI, 2007, p. 95).

Segundo Aliaga (2020), o Estado, para Gramsci, atua tanto na sociedade política quanto na sociedade civil, que possuem instituições com esferas específicas de atuação, mas que participam no mesmo âmbito das relações sociais. Gramsci considerava que não havia separação real entre sociedade política e sociedade civil: ambas são organicamente unitárias, no sentido que recebem influência direta do campo cultural, político e econômico.

O Estado, na perspectiva gramsciana, coabita em meio a um processo contraditório, entre o público e o privado, entre os interesses gerais e particulares. O fundamento do Estado moderno burguês é o de ser um organismo político que defende os interesses de grupos dominantes. Não contribui para o fim dos problemas sociais, mas colabora para manter a *ordem* dentro do sistema capitalista, no sentido de coerção em momentos que há discordância por parte de outros grupos com relação as suas ações políticas.

Nesse sentido, utiliza instrumentos antidemocráticos e repressivos para conter as dissensões. Sobre isto, o autor pontua:

> [...] do aparato de coerção estatal que assegura "legalmente" a disciplina dos grupos que não "consentem", nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo (GRAMSCI, 1999, p. 20-21, grifos do autor).

De acordo com o autor, quando o consenso não ocorre de forma satisfatória a ações políticas promovidas pelo Estado, elas devem ocorrer de qualquer maneira: é nesse momento que o uso da força policial é utilizado legalmente. O conceito de Estado, para Gramsci, não é unilateral: entende-se por Estado, além do aparelho de governo, o aparelho privado de hegemonia.

O direito é um dos dispositivos que legitimam as ações do Estado burguês, baseando-se no pressuposto de que todos os homens são iguais perante a lei. O Estado assume a posição de defensor do *respeito às leis*. Essa representação ideológica de "guarda-noturno, policial vigilante", dissimula o caráter de preposto da classe dominante, e tenta dar uma conotação ética ao Estado (GRAMSCI, 2007, p. 244).

O Estado-Governo tenta se apresentar desvinculado e em nível superior da sociedade, dando a impressão de representar *todos os cidadãos* e seus respectivos anseios. O direito dá essa conotação de que o Estado é *educador*, que direciona a sociedade com neutralidade, pressupondo um posicionamento de imparcialidade e isonomia. O Estado burguês molda os indivíduos ao projeto societário que defende. Sobre isto, Gramsci (1999, p. 28, grifo do autor) pontua:

> [...] Se todo o Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadão (e, portanto, de convivência e de relações individuais), tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes, e a difundir outros, o direito será o instrumento para esta finalidade (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) e deve ser elaborado para ficar a tal finalidade, ser maximamente eficaz [...]. Na realidade o Estado deve ser concebido como "educador" na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização.

O autor aborda como o Estado age para demonstrar seu caráter *ético* e interfere nas relações sociais utilizando os instrumentos legais e ideológicos para moldar os indivíduos de acordo com seu projeto de sociedade. O Estado é definido como ordenamento jurídico e político, que proporciona as bases para o modo de produção capitalista. Nesse sentido, as políticas educacionais e as políticas de financiamento da Educação Básica idealizadas e instituídas por ele não promovem a equidade, igualdade de acesso e qualidade da educação pública.

Os estudos realizados sobre as políticas educacionais, e em específico as políticas de financiamento da Educação Básica, na atualidade, destacam alguns pontos importantes sobre a atuação ou não do Estado, como a negligência, a não intervenção, e a insuficiência de recursos com relação ao financiamento da área.

A partir dessa concepção de Estado norteada pela perspectiva gramsciana, destacamos que a prática da *Contribuição voluntária*, objeto do nosso estudo, surge diante da negligência do Estado burguês, que permite a insuficiência de recursos e que não intervém com relação à existência de práticas como essa, que acabam por financiar parte da educação na rede municipal de Irati.

As análises de Gramsci (2007, p. 254-255, grifo do autor) apontam que o "[...] 'Estado' que não intervém, que está a reboque dos acontecimentos, etc., nasce a corrente ideológica ditatorial de direita, com seu fortalecimento do Executivo".

De acordo com a citação, ao fortalecer o poder executivo, as políticas sancionadas por ele, inclusive na área da educação, vão atender os interesses de determinados grupos, não da maioria da população, mas cabe ressaltar que existe resistência a essas ações do Estado. Tais resistências ocorrem por meio da organização de associações de profissionais da educação pública, associações ligadas à pós-graduação e pesquisa, e movimentos populares que atuam em campanhas em prol da defesa e manutenção do ensino público do país.

Isso caracteriza o processo contraditório existente entre os interesses da luta de classes. Para Gramsci, as ações e omissões do Estado burguês fazem parte do certame político e favorecem o aparelho *privado* de hegemonia. A hegemonia, no atual contexto, concretiza-se no Estado, segundo Schlesener (2007), no momento que esse assume *novas funções* no sistema capitalista.

O Estado capitalista une seu poder de atuação entre sociedade política e civil de forma constante, de acordo com Lustosa (2017), revelando o seu caráter classista. Gramsci (2005) pontua que o Estado, ao moldar a massa popular, o faz de acordo com os interesses econômicos dominantes daquele contexto.

Para as ações do Estado se concretizarem, o exercício da hegemonia é muito importante, e ocorre, também, via sistema escolar. A escola é uma *ferramenta* poderosa em qualquer sociedade, independentemente do período histórico. No capitalismo, é utilizada para criar o conformismo social e não possibilita a criação da consciência moral, social e coletiva de forma autônoma.

Gramsci (1982) coloca que a escola é desigual, no sentido de que cada grupo social tem um tipo de escola próprio. A cisão no sistema escolar é importante para a continuidade do capitalismo, no intuito de determinar funções sociais dentro da sociedade, algumas diretivas e outras meramente instrumentais. Esta última, com escassez de recursos provenientes de políticas de financiamento ineficientes por parte do Estado.

Mesmo com a democratização do ensino, existem diferenças entre as escolas das classes mais abastadas e as escolas das classes desfavorecidas. Segundo Gramsci (1982), a estratificação social no âmbito escolar prevalece e se cristaliza, tornando cada vez mais distante a superação das divisões entre os grupos sociais.

Ao utilizar a categoria de Estado em Gramsci, consideramos o momento de produção de suas obras, em que o regime fascista estava em plena ascensão na Itália, que passava por um período de convulsão social, com graves problemas de ordem política e econômica, de acordo com Coutinho (2003). Dessa forma, ao observamos o contexto brasileiro, precisamos considerar as particularidades que o diferenciam do italiano, em que o pensador sardo estava inserido.

Buscamos, em autores que trabalham a formação política e social do Brasil, o aporte teórico para entender as peculiaridades do Estado brasileiro no decorrer do processo histórico. Refletimos sobre seu papel dentro do capitalismo atual e como isso interfere nas políticas educacionais, e consequentemente nas políticas de financiamento da Educação Básica, uma das mediações essenciais para a compreensão do nosso objeto.

Para tratarmos sobre o Estado brasileiro e as políticas de financiamento da Educação Básica, que por sua vez está correlacionada ao direito à educação pública, precisamos nos remeter brevemente ao conceito de democracia. Essa foi instituída no Brasil em bases frágeis, permeada por processos políticos ditatoriais que ameaçaram e ameaçam a sua existência até os dias atuais.

Cabe ressaltar que a democracia implementada no país é de origem burguesa, e possui limites definidos pelos interesses das classes dominantes. Para Saes (1987), um regime político é efetivamente democrático quando o Estado assegura, de fato, as liberdades políticas e civis de seus cidadãos: no Brasil, isso não é assegurado em sua concretude.

Segundo Davies (2014), o Brasil faz parte do sistema capitalista com uma sociedade extremamente desigual, em que a área da educação pública contou com a atuação da iniciativa privada e com cotas precárias de financiamento desde os seus primórdios.

Desde o início da colonização portuguesa, aqui fora impulsionada a soberania do poder dos latifundiários, que resultou em uma acentuada estratificação social. O direito à educação pública no Brasil constitui-se, segundo Flach (2009), historicamente em períodos de estagnação e avanços, e novos avanços fazem parte do movimento de luta entre classes sociais.

O financiamento da educação no Brasil apresenta momentos de esvaziamento, em que a precarização do ensino público denota a **desresponsabilização** do Estado com a área, e sua manutenção realizada por grupos privados e associações religiosas.

A educação brasileira sobrevive, historicamente, com cotas precárias de recursos, segundo Pinto (2000). Este fato se deve às características de sua economia, que centralizou suas ações em torno das grandes propriedades rurais, contribuindo para a baixa arrecadação tributária na área.

De acordo com Davies (2014), o Estado brasileiro e suas políticas de financiamento não visam aos interesses da maioria que precisa da educação pública. As políticas aqui elaboradas visam a beneficiar grupos minoritários munidos de interesses privatistas. Neste sentido, retomamos alguns aspectos para compreender a relação histórica entre o Estado brasileiro e o financiamento da educação pública.

Segundo Carvalho (2008), o Brasil, no período colonial, tinha uma população em sua maioria analfabeta, composta por índios, cujos números foram altamente reduzidos devido ao extermínio realizado pelos colonizadores europeus, e em substituição à mão de obra indígena, a africana foi trazida por meio de um processo violento de escravização.

A economia do país se baseava na monocultura e no grande latifúndio, com um Estado absolutista. No período colonial, a justiça e o poder público estavam atrelados aos interesses de grupos privados, e havia o conluio entre o governo e os grandes proprietários de terras. Essa relação íntima entre Estado e latifundiários forjou as estruturas políticas e sociais no país.

A educação primária era vista com total descaso pela administração colonial. Em um primeiro momento, foi relegada à ordem jesuíta, mas com sua expulsão em 1759, o governo encarregou-se dela de forma descomprometida: não havia interesse em alfabetizar a força de trabalho local. O governo colonial inviabilizou qualquer possibilidade de construção de um ensino público (PIRES, 2015).

Já no período imperial, o Estado atuava sob influência da cultura ibérica e, com características absolutistas, pautava-se na supremacia racial, o que nos distanciava dos ideais iluministas, que inspiraram tantas transformações na Europa (ZENI, 2010).

O Estado brasileiro estava diretamente ligado aos grupos de proprietários de terras, dos chamados de coronéis, que acabaram por representar, nessas terras, a ordem e o poder político. Sua influência era legitimada e tinha aspectos paternalistas, porque sua relação com o trabalhador envolvia exploração e autoritarismo, mas lealdade e caridade também.

Na Primeira República, as relações entre o Estado e a população eram distantes. Segundo Carvalho (1990), a Proclamação da República foi um ato estritamente militar e corporativo, em que os civis pouco ou nada influenciaram no processo. Os militares que proclamaram a República não tinham ideais bem definidos, nem tampouco pensavam na melhoria de vida para a maioria da população: buscavam maior prestígio social e poder político, principalmente após seus esforços diretos na guerra contra o Paraguai.

A república proclamada por militares revelou um Estado com face repressora, com a máxima do “progresso ordeiro”. A educação estava relegada, em sua maioria, ao setor privado, pois o Estado não tinha a intenção de mexer com as estruturas sociais e econômicas do país, fazendo valer o aparato militar quando necessário, no intuito de defender os interesses particulares (PATTO, 1999).

A partir da década de 1930, o Brasil alternou suas lideranças políticas em meio a ditaduras, regimes democráticos frágeis e um contexto de crise econômica mundial. Para Gramsci (2007), nesse período, os Estados assumem *novas funções* no sistema capitalista, e no

Brasil esse processo tem particularidades próprias; porém, algumas características são análogas àquelas apontadas nos estudos gramscianos sobre a categoria de Estado.

O contexto em que o pensador sardo aprofunda os estudos sobre a categoria de Estado e suas *novas funções* é quando inicia o fenômeno dos títulos da dívida pública[3]. Segundo Coutinho (2003), é período subsequente ao colapso de *Wall Street*[4].

A partir desse momento há uma redefinição do papel do Estado nos países europeus, no sentido de que ele atua enquanto ordenamento jurídico e político em prol da base econômica, mesmo com a implementação de políticas públicas em nível nacional.

O colapso de Wall Street gerou mudanças que impactaram a economia mundial. Antes da quebra da bolsa de Nova York, em 1929, a economia norte-americana estava pautada em uma política monetária expansionista, em que a estrutura financeira e bancária tinha um caráter estritamente especulativo.

A especulação financeira do período gerou a impressão de ganhos fáceis, em um cenário econômico muito promissor, em que as cotações das ações das empresas norte-americanas se elevavam diariamente, o processo de industrialização crescia, e o faturamento do comércio encontrava-se disparado, com taxa de desemprego em torno de 2% ao ano.

Segundo Rossini (2015), diante dos ganhos estáveis e crescentes das empresas norte-americanas, os economistas dos Estados Unidos da América - EUA declararam, em 1929, que essas ações atingiram um platô permanente e elevado. Afirmações como esta contribuíram para criar um ambiente de segurança e otimismo, que seria descontruído em 24 de outubro de 1929.

Na data conhecida historicamente como *quinta-feira negra*, foram vendidas 12.894.650 ações, que por pouco não encontraram compradores, fazendo que os preços das ações despencassem a níveis até então nunca vistos. No dia 28 de outubro, a trajetória de queda das ações da Bolsa de Valores foi retomada e, segundo Rossini (2015), cerca de 15 bilhões de dólares desapareceram de circulação. A depressão que seguiu a crise de 1929 fez com que empresas falissem e milhões de pessoas ficassem desempregadas, sendo obrigadas a viver da mendicância.

[3] Os títulos da dívida pública são títulos de dívida emitidos pelo Governo Federal. O Governo emite esses papéis como forma de captar investimentos de pessoas físicas e direcioná-los para o custeio de serviços públicos, por exemplo, uma maneira de levantar fundos para os cofres públicos, sendo um investimento rentável e seguro. Os títulos públicos são ativos de renda fixa, ou seja, o rendimento pode ser dimensionado no momento do investimento, ao contrário dos ativos de renda variável (como ações), cujo retorno não pode ser estimado no instante da aplicação (BRASIL, [s.d.a]).

[4] Wall Street, região de Manhattan que concentra os mais importantes bancos e bolsas de valores norte-americanos. Na Crise de 1929 passou a ser associada à possibilidade de arruinar e estabelecer fortunas do dia para a noite, essa simples rua trouxe um grande trauma a vários especuladores (SOUZA, [s.d.]).

Para Rossini (2015), a crise de 1929 acarretou, aos demais países de economia dependente, como o Brasil, o repatriamento maciço de capital norte-americano investido no estrangeiro, o protecionismo norte-americano foi levado ao limite máximo para reestabelecer sua economia, e atenuar o desmoronamento do sistema monetário internacional.

No Brasil, segundo Rossini (2015), o efeito imediato para a economia foi a redução em mais de 40% das suas exportações para os Estados Unidos, principal consumidor de matérias-primas brasileiras. Os países da América Latina encontravam-se em situação econômica difícil diante da retirada do capital norte-americano e com a queda das exportações, gerando uma crise política que favoreceu a ascensão dos governos militares na maioria dos países. No Brasil, significou a ascensão da ditadura Vargas.

Segundo Rossini (2015) em meio a esse cenário conturbado da economia mundial, planos de recuperação econômica foram postos em prática seguindo os princípios keneysianos[5], e os Estados, nos países do capitalismo central, passaram a ter papel fundamental. Entre as ações de desempenho desse papel estavam a de intervir na economia para evitar o desemprego em massa, a redução da produção e do consumo. Assim, o Estado seria o único capaz de reequilibrar o mercado naquele momento de crise.

De acordo com Rossini (2015), o Estado, nos países do ocidente, assumia *novas funções* por meio de uma política econômica que aumentaria o emprego em setores estratégicos, como construção civil; e controlaria os juros, trazendo novos investidores ao país, evitando a falência das grandes empresas.

Gramsci, no momento de produção de suas obras, analisa esse contexto na Itália, e reconhece a necessidade de o Estado intervir na economia diante da crise, com o intuito de evitar um novo colapso financeiro. A solução seria subsidiar empresas à beira da falência por um determinado período.

Porém, ele aponta que essa nova relação que se estabelece entre a política e a economia no sistema capitalista propicia que as camadas mais abastadas da sociedade influenciem nas decisões do governo, e este sustente financeiramente o setor privado. O Estado passa a ser considerado o verdadeiro *pulmão financeiro a serviço do sistema capitalista.* Sobre isto, Gramsci pontua:

> O Estado é assim investido de uma função de primeiro plano no sistema capitalista, como empresa *(holding estatal)* que concentra a poupança a ser posta à disposição da indústria e da atividade privada, como investidor a médio e longo prazo (criação italiana

[5] John Maynard Keynes (Cambridge, 5 de junho de 1883 - Tilton, East Sussex, 21 de abril de 1946), foi um economista britânico cujas ideias mudaram fundamentalmente a teoria e prática da macroeconomia, bem como as políticas econômicas instituídas pelos governos (FRAZÃO, 2018).

> de vários institutos, de crédito imobiliário, de reconstrução industrial [...]). Porém, uma vez assumida essa função, por causa das necessidades econômicas imprescindíveis, pode o Estado se desinteressar da organização da produção e da troca? Deixá-la como antes, à iniciativa da concorrência e à iniciativa privada? (GRAMSCI, 2007, p. 277).

O autor aponta para o início do processo de *nacionalização das grandes perdas ou déficits*, em que a nação paga as dívidas do grande empresariado. Ao nos reportarmos ao contexto brasileiro, é importante pontuar que, a partir da crise de 1930, se estrutura um aparato de Estado capitalista no Brasil, buscando seguir o caminho liberal tradicional, com centralização de funções.

Com o final das duas grandes guerras mundiais consolidou-se a nova hegemonia mundial, a norte-americana. Ocorreu o deslocamento do núcleo político mundial da Europa para o continente americano, que exigiu o reordenamento nas relações entre o centro capitalista e periferia. Além disso, significou a efetivação do *welfare state*[6], em que o papel do Estado se modifica de forma substancial, com políticas nacionais em diversas áreas, promovendo, nesse período, a redução das desigualdades sociais e superando o antigo Estado mínimo.

No Brasil, o Estado de Bem-Estar Social não se consolidou, segundo Ramos e Dri (2012). Entretanto, coincidiu com a era Vargas, em que o país passou por implementação de políticas públicas importantes nas áreas sociais. A queda de Vargas foi conspirada, e resultou em uma intervenção militar. Ao retornar ao poder sob um aspecto democrático, Vargas permaneceu no governo até sua morte.

Em 1954, com o avanço dos ideais socialistas, o golpe militar ganhou força e amplo apoio popular, concretizando-se em 1964, segundo Carvalho (2008). A história do Brasil teve poucos momentos democráticos, e as décadas de 1960 e 1980 revelam que os governos militares ampliaram o poder de atuação no Estado brasileiro em muitos níveis.

O processo de industrialização, que iniciou no Brasil na década de 1930 e que, em tese, acarretaria mudanças de cunho político e econômico de forma significativa, ocorreu em determinadas regiões do país de maneira subordinada e vinculada ao capital estrangeiro. O país, a partir do golpe militar de 1964, tornou-se uma economia dependente do capital externo.

Bauer (2012) explica que o capital monopolista entrou no Brasil e subordinou o Estado com uma forma de dominação imperialista. Ele concentra o poder de explorar bens e serviços, tanto públicos quanto privados, em que a educação pública não era prioridade.

---

[6] As políticas de bem-estar surgiram após a Segunda Guerra Mundial, período conhecido como a Grande Depressão. O conceito de welfare state teve origem no pensamento keynesiano. O estado de bem-estar social foi uma forma encontrada pelo governo de promover o bem-estar econômico e social da população (HENRIQUE, 2019).

Nesse cenário político confrontavam-se as relações de forças reais com as autoridades, mas o regime militar contou com o amplo apoio da sociedade civil. De acordo com Rocha (1999), isto foi decisivo para garantir a atuação dos militares no interior do Estado. Dentre seus objetivos estavam o de conter os avanços das forças populares e proteger os interesses da burguesia, que estimulou e apoiou o golpe.

Para Rocha (1999), o movimento é caracterizado como *civil-militar,* mas não cabe, aqui, pormenorizar os membros participantes e articuladores do golpe de 1964. Porém, podemos destacar que, dentre eles, estava a *elite intelectual militar*, membros da Escola Superior de Guerra - ESG, um dos agentes internos que não se absteve em cumprir com suas funções tradicionalmente pedagógicas, e passou a colaborar na construção de projetos políticos e governamentais que favoreceram a elite nacional.

Segundo Assis (2012), é a partir do golpe militar de 1964 que a iniciativa privada tem um nível de expansão notório na área da educação. O Estado assumiu, na prática, suas *novas funções,* entre elas a de propiciar condições favoráveis, através de mecanismos de ordem legal, para que os empresários tenham alta rentabilidade de seus negócios, enquanto o Estado reduz ainda mais suas responsabilidades em financiar as áreas sociais, entre elas a educação pública.

Os governos militares inviabilizaram as políticas de cunho social. Segundo Fagnani (1997), tais governos seguiram estratégias conservadoras, de centralizar as decisões sobre o financiamento das áreas sociais com reformas tributária, financeira e administrativa, e concentraram o poder de decisão sobre o *bolo tributário* nas mãos do executivo.

Para Mello (1994) com relação à educação pública, ocorreu a centralização do processo decisório na ampliação das competências exclusivas do Ministério da Educação e Cultura - MEC, normatizando currículos, programas, planos de carreira do magistério e demais insumos básicos para o funcionamento das escolas de 1º e 2º graus.

A fragilidade dos mecanismos de controle e representação social possibilitou a atuação de atores do setor privado a se tornarem fornecedores, executores e prestadores de serviço ao Estado. Ocorreu a "privatização do espaço público desfigurando o caráter redistributivo das políticas sociais, na medida em que captura parcela extraordinária do gasto social" (FAGNANI, 1997, p. 188).

De acordo com Pochmann (2017), a nova reorganização mundial afeta diretamente as políticas de cunho social, pautadas no Estado de bem-estar-social. No Brasil, os pequenos avanços decorrentes da adoção de algumas políticas públicas foram suprimidos pelo regime militar de 1964. A partir desse período, as políticas públicas passaram a ser influenciadas pelas teorias neoliberais.

As reestruturações do Estado nos países da América Latina passaram a ser determinadas pelas pressões dos organismos internacionais, que atendem os interesses das corporações transnacionais. Essas corporações monopolizam o sistema financeiro, acumulando mais recursos do que os fundos públicos dos Estados do capitalismo central.

Podemos apontar que, em determinados momentos de crise econômica, o Estado intervém e concede, à classe trabalhadora, acesso a direitos básicos, atendendo algumas das suas reivindicações, e implementando políticas públicas que viabilizem a redução das desigualdades sociais. Porém, o intuito é impedir o colapso do sistema capitalista.

Como vimos, ocorre a atuação de agentes internos e externos, que influenciam e redefinem a estrutura do Estado brasileiro. Segundo Bauer (2012), a fusão dos monopólios privados e estatais no Brasil, a partir de 1980, originou o mecanismo de dominação ao nível de exploração, de coerção e hegemonia, denominado de capitalismo monopolista de Estado.

A omissão do Estado brasileiro perpassa os períodos colonial, imperial e republicano com relação às políticas educacionais e ao financiamento da educação pública, e a consequência é o processo de desresponsabilização do Estado. Os organismos internacionais, que são os agentes externos, intervêm na administração pública de países como o Brasil, e direcionam suas políticas, e interferem nos recursos que financiam as diversas áreas sociais.

De acordo com Marinheiro (2016), serviços públicos, dentre eles a educação, ficam propensos à iniciativa do livre mercado. Esse processo inclui sua privatização, que tem, no atual contexto, diversas nuances (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Segundo Freitas (2012), os Estados, nos países de capitalismo periférico, estão condicionados às políticas determinadas pelos organismos internacionais, em que os ajustes estruturais condicionam possíveis empréstimos financeiros. Esses ajustes afetam o setor público, e estimulam reformas que objetivam desmantelar o Estado de forma institucional e operativa, bem como sua dotação de recursos humanos, materiais e financeiros.

As *orientações* dos organismos internacionais, nos países do capitalismo periférico, fazem com que percam sua autonomia administrativa, adotem a prática do *Estado mínimo*, e reduzam ao máximo o gasto público, segundo Vilas (2014). O Banco Mundial - BM é um dos organismos internacionais e multilaterais que atuam nos países em desenvolvimento, como o Brasil, e além de suas funções originais, passa a ter outras, no atual contexto.

A atuação do BM vai para além das atividades financeiras. De acordo com Cruz (2009), o projeto de promover uma gestão pública voltada aos interesses do capital acentuou-se, no Brasil, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, formulado no governo

Fernando Henrique Cardozo - FHC, de 1995 a 1999, pelo ministro da administração e reforma do Estado, Bresser-Pereira (BRASIL, 1995).

Cabe destacar, segundo Marinheiro (2016), que foi a partir do PDRAE que a reformulação da estrutura do Estado brasileiro foi forjada. O plano argumentava que a sociedade brasileira passava por uma grave crise econômica, política e social, e isso resultaria do modelo ineficiente de gestão do Estado, inclusive na área da educação. Esse modelo de Estado, de cunho neoliberal, possibilita a abertura de diferentes tipos de privatização nos serviços públicos, incluindo a área da Educação.

Como já abordamos, a partir da perspectiva teórico-metodológica gramsciana, "certamente, o Estado não produz *ut sic* a situação econômica, mas é a expressão da situação econômica; todavia, pode-se falar do Estado como agente econômico precisamente enquanto o Estado é sinônimo de tal situação" (GRAMSCI, 1999, p. 379).

A base econômica que nos referimos é a do sistema capitalista, que favorece empresários ao privatizar os serviços públicos e direcionar os recursos públicos para esse setor, enquanto reduz os recursos das áreas sociais.

O Estado brasileiro, em seu processo histórico de formação, tem elementos sociais antagônicos, que demonstram uma estrutura social bastante diversa, que impossibilita uma coerência ideológica entre os diferentes estratos. Suas relações de trabalho baseiam-se em formas espúrias de exploração, em que direitos sociais, como a educação pública, não foram e não são priorizados em todo esse processo.

Ao final da presente subseção, caracterizamos a natureza do Estado brasileiro, de acordo com Bauer (2012), com suas bases patriarcais e patrimonialistas, marcado pelo autoritarismo governamental e subordinado ao capital monopolista de caráter imperialista. Portanto, as políticas elaboradas e implementadas por esse Estado atendem aos interesses do grande capital.

As políticas educacionais e as políticas que financiam a educação básica são a materialização de acordos políticos entre ambos. Não é de interesse do grande capital que os governos dos países que compõem o grupo do capitalismo periférico invistam na educação pública. Nesse sentido, reportarmo-nos à problemática da pesquisa: como e por que a prática da *Contribuição voluntária* se torna indispensável para a manutenção das escolas municipais?

Um dos aspectos que permeiam a problemática é a omissão do Estado diante da insuficiência de recursos públicos para a área da educação. Como contribuição para sua compreensão, pontuamos que o Estado brasileiro se estrutura, enquanto ordenamento jurídico e político, com influências de agentes internos, que compõem a burguesia nacional; e externos, compostos pelos organismos internacionais. Ambos os agentes colaboram para a manutenção

sistema capitalista, em que os investimentos nas áreas sociais, como a educação, não são prioridade.

A relação do Estado com o financiamento da Educação Básica é historicamente de omissão, permitindo que a iniciativa privada atue na área. Soma-se a isso a atuação de agentes externos, que colaboram para o processo de desresponsabilização do Estado se concretize: cabe ressaltar que o referido processo é dialético.

A prática da *contribuição voluntária*, objeto deste estudo, congrega o processo de desresponsabilização do Estado, em que a comunidade escolar substitui, de forma concreta, a atuação do poder público com relação à parte do que deveria, em tese, ser financiado por esse dentro das instituições de ensino da rede municipal de Irati-Pr.

Na próxima subseção abordamos a forma de federalismo existente no Brasil, as competências dos entes federados com relação ao financiamento das redes de ensino, e pontuamos, nos documentos normativos, os percentuais destinados ao financiamento da educação pública do país.

Como as políticas de financiamento da Educação Básica são elementos mediadores do nosso objeto de estudo, que é a prática da *Contribuição voluntária* nas escolas da rede municipal do município de Irati-Pr., abordamos alguns pontos pertinentes sobre as fontes de recursos que financiam a Educação Básica: o FUNDEB, a contribuição do Salário-Educação, e os 25% de recursos próprios do município, provenientes de impostos e transferências, para compreender a dinâmica da arrecadação e distribuição dos recursos entre os entes federados União, Estados e Municípios.

1.2 POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Para compreender o nosso objeto de estudo, que é a prática da *Contribuição voluntária* nas escolas da rede municipal de educação de Irati, abordamos, por meio da perspectiva teórico-metodológica de Gramsci sobre a categoria do Estado, seus principais aspectos dentro do sistema capitalista e as *novas funções* assumidas no processo de estruturação e reformulação na contemporaneidade.

A partir de então, refletimos sobre a caracterização do Estado brasileiro, analisando algumas de suas principais particularidades, que o definem enquanto ordenamento jurídico e político dentro do sistema capitalista. Essas reflexões são pertinentes, em um primeiro momento, para compreendermos parte da realidade brasileira, que influencia nas políticas educacionais, e em específico nas políticas de financiamento da Educação Básica.

A subseção contribui para a compreensão da dinâmica das políticas de financiamento da educação básica no Brasil e o que elas determinam no processo de distribuição de recursos para as escolas da rede municipal do país.

Destacamos alguns aspectos sobre as fontes de recursos que financiam a Educação Básica pública, como as receitas que as compõem e os percentuais destinados ao seu financiamento.

Abordamos, de forma sucinta, como se constitui o arranjo federal e as responsabilidades compartilhadas entre os entes federados Estados, Municípios, Distrito Federal e União. A forma de federalismo influencia diretamente o processo de arrecadação tributária e a distribuição dos recursos em território nacional.

Para Araújo (2010), compreender como se configura a distribuição de competências com relação à oferta da educação pública entre os entes federados evidencia as desigualdades regionais existentes no país.

O primeiro artigo do texto constitucional da República Federativa do Brasil coloca que ela é formada pela união indissolúvel de estados, municípios e Distrito Federal (BRASIL, 1988). A federação é uma forma de Estado que deveria ter, como princípio, a igualdade política e econômica. Sobre isto, Reis (2000, p. 33) aponta que "quem diz Federação ou Estado Federal, diz, consequentemente, no plano teórico, sociedade de iguais, que abrangem em esfera de paridade e coordenação, Estados desiguais pelos territórios, pela riqueza, pela densidade populacional".

Atualmente, a Federação brasileira é formada por 26 estados e 1 distrito federal, sendo a capital Brasília, com um total de 5.570 municípios, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE [s.d.a])[7]. A Constituição Federal de 1988 buscou adotar um modelo de federalismo cooperativo de matriz alemã, prevendo responsabilidades *compartilhadas* sob um *regime de colaboração.* Segundo Araújo (2010), isto se traduz na tomada de decisões acerca da educação de forma conjunta e não isolada; porém, no Brasil, a forma de federalismo tem suas particularidades, como pontuamos seguir.

O federalismo é caracterizado pela existência de poderes difusos, e o governo nacional dispõe de poder para muitas decisões, mas não controla todas elas. Para Araújo (2005), no Brasil, essa forma de federalismo não se efetiva. No contexto brasileiro, as relações intergovernamentais estabelecidas entre as unidades federativas e o governo central definem a atuação do Estado nas

[7] O IBGE constitui-se no principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal (IBGE [s.d.b]).

políticas públicas, entre elas, as políticas que envolvem a educação e, consequentemente, os recursos destinados à área (ARAÚJO, 2005).

A forma de federalismo instituída no Brasil teve um propósito central, que era de alavancar as elites locais em postos de poder. Pontuamos que um dos aspectos do federalismo no Brasil é o de privilegiar os Estados com maior poder econômico, como São Paulo e Minas Gerais. Isto garantiu e garante o controle político desses Estados no cenário nacional e, de acordo com Araújo (2005), torna, assim, mais desiguais as relações entre os entes federados.

A década de 1980 foi marcada por intensa cobrança da sociedade civil, que se organizou por meio algumas de entidades, como os movimentos sociais, sindicais e estudantis, que reivindicavam melhorias no sistema educacional, bem como uma maior atuação do Estado para assegurar esse direito. O resultado desse movimento foi a Assembleia Nacional Constituinte - ANC, de 1987 a 1988, que discutiu e direcionou a agenda governamental para inferir ações na área da educação e, segundo Farenzena (2008), envolveu uma parcela significativa da sociedade civil.

O texto elaborado sob a égide do Estado Democrático de Direito é considerado um dos mais democráticos da história do país. Em contrapartida, o texto constitucional deixou lacunas com relação às atribuições entre os entes federados sobre a asseveração da igualdade, acesso e permanência à educação. Essas falhas, de acordo com Farenzena e Luce (2013), interferem diretamente no financiamento da educação pública.

A Constituição Federal de 1988 reorganizou o federalismo brasileiro e, a partir dela, os municípios são reconhecidos como entes federados e dispõem de autonomia político-administrativa. Cruz (2009) considera que a descentralização do poder político local enfrenta forte oposição dos grupos de tradição conservadora, que dificultaram e dificultam as ações de novos atores sociais no decorrer desse processo.

Com o novo modelo de federalismo, prevalecem ações de parceria entre os três níveis de governo e a sociedade civil, foco principal das ações políticas, segundo Camargo (2001). As emendas à CF de 1988 propunham a municipalização do ensino e, a partir disso, os municípios tornaram-se responsáveis pela oferta de ensino elementar e Educação Infantil. Ocorreram inúmeras oposições a essa proposta, incluindo da subcomissão liderada pelo senador João Calmon, que defendia que a União e Estados deveriam assegurar os recursos para que essas etapas da escolarização ocorressem em condições satisfatórias.

Segundo Araújo (2010), a CF de 1988 concretizou a *redução das competências* da União com relação à responsabilidade sobre a educação, decorrente do processo de descentralização política. No Brasil não há um *regime de colaboração* entre os entes federados que compartilhe

responsabilidades sobre a educação, no que se refere a legislar e prover os recursos financeiros suficientes para investir na área.

A União isenta-se desse compromisso, principalmente no que compete aos recursos. Sobre isto, Cruz (2009, p. 12) aponta:

> [...] as políticas implementadas resultam em conflitos de responsabilidades, que favorecem a desresponsabilização por parte dos entes federados, especialmente da União, que não cumpre sua função supletiva e redistributiva em relação aos estados e municípios, como previsto constitucionalmente.

De acordo com Silva (2003), o artigo 23 da CF, que se refere à competência *comum,* prevê atuação paralela sobre a educação de todos os entes federados.

> Art. 23. É competência *comum* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
> V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
> Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988, grifo nosso).

As competências *comuns,* como a citada acima, dizem respeito a questões de ordem financeira, material e estrutural dos sistemas de ensino, no caso da educação. A competência *comum* está diretamente ligada aos recursos que custeiam os sistemas de ensino público e, a partir dela, os entes federados proporcionam os meios para garantir o acesso à educação.

Podemos perceber que o parágrafo único do art. 23 coloca que as leis complementares podem fixar as normas próprias para a cooperação entre os entes federados. Segundo Farenzena e Luce (2013), a inconsistência na letra da lei gera diferentes interpretações, que em determinados contextos são utilizadas como mecanismo de redução de responsabilidades, por parte da União, com relação às áreas sociais, entre elas o financiamento da Educação Básica.

Para Costa (2010), nos artigos 24 e 25 da CF de 1988, a União delega poderes aos Estados para organizar os sistemas de ensino; a União colabora em um aspecto mais geral; e os Estados, em aspecto mais específico.

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre: (grifo nosso)
> I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
> IX - educação, cultura, ensino e desporto;
> IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento E inovação;
> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
> § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
> § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.
> § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a *organização*, o *planejamento* e a *execução de funções públicas de interesse comum* (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Como exposto nos artigos citados, a União compartilha um tipo de competência denominada *concorrente*, que se refere a legislar de forma conjunta sobre os sistemas de ensino. Entretanto, no aspecto financeiro, isso não se concretiza de forma equânime.

Para Cury (2002), a legislação brasileira não define, de forma clara e coerente, o *regime de colaboração* estabelecido no artigo 211 da CF, o que interfere em como a lei é interpretada. O artigo 60, parágrafo 1º, trata das Disposições Transitórias, e foi modificado pela Emenda Constitucional - EC Nº 14/1996, assim como o artigo 75 da LDB Nº 9394/96, que trata da função *supletiva*. Essas alterações agravam a questão do financiamento da educação pública, porque desobrigam a União em aplicar 50% dos seus gastos constitucionais no ensino fundamental (PINTO, 1999).

Ainda, o art. 211, parágrafo 1º, determina que a União fique responsável por organizar e financiar os sistemas de ensino federais, mas o art. 212, parágrafo 2º não foi alterado, gerando, segundo Davies (2014), a ausência de concordância na letra da lei com relação as reais responsabilidades da União com a área da educação básica pública.

É consenso entre os autores que pesquisam sobre políticas de financiamento da Educação Básica que existe a intencionalidade do Estado, enquanto ordenamento político e jurídico, em deixar imprecisões na letra da lei no que se refere ao financiamento do ensino público, ao mesmo tempo em que possibilita a iniciativa privada receber recursos públicos.

No art. 213, parágrafo 2º evidencia essa intencionalidade do Estado em redirecionar recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas *sem fins lucrativos*.

> Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a *escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas*, definidas em lei, que:
> I - Comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
> II - Assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.
> § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a *bolsas de estudo* para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem *insuficiência de recursos*, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, *ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade* (BRASIL, 1988, *grifos* nossos).

Para Davies (2014), o uso desses termos altera o redirecionamento do dinheiro público, para o autor essa é uma maneira enganosa de repassar recurso público para entidades particulares, porque seus lucros não são registrados como tal na contabilidade, mas como *transferências*, o que não teria caráter inconstitucional.

Com relação as funções da União com a área da educação básica mencionadas na legislação, Duarte e Teixeira (1999), apontam que as funções *redistributiva e supletiva*, incorporam um dos princípios mais nefastos que fundamentam a reforma do Estado tratada na subseção anterior, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardozo (1995-2002), o de *subsidiariedade*.

A partir desse princípio, o poder público serve de mediador dos interesses privados, promove o sucesso de seus empreendimentos, evita a fragmentação político-administrativa, reduz as desigualdades de recursos entre os diversos sistemas de ensino, e de maneira sintetizada, a União pode financiar tanto o setor público quanto o privado. Dessa maneira, podemos apontar que:

> O regime de colaboração materializa-se, pelo menos na educação, na forma de ações complementares, suplementares, *supletivas*, seguindo o princípio da *subsidiariedade* [...]. Portanto, o problema das limitações para o estabelecimento de um real sistema federativo não seria somente a falta de definição, mas, também, a própria forma que o Estado tem assumido após a reforma observada nos anos 1990, em que ele delega às instâncias regionais, em matéria de educação, poderes restritos à gerência das verbas e da estrutura, deixando de compartilhar o poder decisório (COSTA, 2010, p. 113, grifos nossos).

O autor coloca que, com a reforma do Estado da década de 1990, os entes federados com menor poder de arrecadação tributária (municípios) possuem poderes restritos com relação à gerência de verbas federais. De acordo com Abrucio (2000), os equívocos na letra da lei são usados como impeditivo na execução conjunta das competências que, juridicamente, seria a capacidade de legislar sobre os sistemas e ou redes de ensino.

Pontuarmos que a forma de federalismo adotado no Brasil colabora para o processo de **desresponsabilização** do Estado com relação às políticas de financiamento da Educação Básica pública, processo que abordamos na subseção anterior. Porém, em contrapartida, favorece a atuação da iniciativa privada na área.

O processo de desresponsabilização do Estado se materializa em leis. Para tratarmos de algumas das políticas de financiamento da Educação Básica no país, pontuamos aspectos importantes da CF de 1988 e da LDBN de Nº 9.394/96, que normatizam e instituem a vinculação constitucional de recursos para a área da educação. Isto colabora para que possamos compreender as influências políticas e econômicas que interferem nas políticas de financiamento da Educação Básica pública. Os documentos legais deixam brechas no que se refere à

fiscalização, aplicação e montante de recursos destinados para a área, o que denota a desresponsabilização do poder público.

Macedo e Dias (2011) pontuam que o Brasil não dispõe de recursos suficientes para financiar a educação devido à falta de interesse na implementação de políticas de financiamento que supram as necessidades básicas da área. A situação se agrava diante de casos de fraude com os parcos recursos, revelando a tendência histórica dos governos em descentralizar responsabilidades.

A elaboração da CF de 1988 demonstra a correlação de forças existente nesse contexto: a expectativa da população era de que ocorresse um novo direcionamento político. O cenário refletia a atuação de um Estado que agia como defensor dos interesses dominantes, mas a CF não sanou as inúmeras desigualdades sociais existentes na sociedade brasileira. Sobre isto, podemos apontar que

> A Constituição de 1988 tentou dar conta das profundas mudanças ocorridas em nosso país na economia, nas relações de poder e nas relações sociais globais, nos últimos 20 anos, introduzindo temas, redefinindo papéis, incorporando às instituições sociais segmentos historicamente marginalizados, sem, no entanto, alterar substantivamente as relações sociais vigentes (NEVES, 1999, p. 99).

Para a autora, o cenário era propício para mudanças estruturais, mas elas não ocorreram de forma satisfatória. De acordo com Santos (2012), a CF de 1988 foi um marco na história da democracia brasileira, possibilitou conquistas significativas no cenário político e econômico, inclusive no que se refere ao financiamento da educação. Contudo, apesar dos avanços iniciados com a lei, o sistema de financiamento não propicia igualdade de condições aos alunos das escolas públicas do país.

A CF de 1988, em seu artigo 212, trata da aplicação de 25% (mínimo) da receita proveniente de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e nunca menos que 18% da União. Sendo assim, acarretou um aumento do percentual mínimo de 13% para 18% da receita de impostos da União em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino[8]- MDE.

[8] As ações de *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE* são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis. Segundo a LDB em seu artigo 70, são ações financiáveis: 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 (SIOPE, 2017).

Para Davies (1999), o percentual de impostos de 18% que constitucionalmente deveria ser destinado para a área da educação pela União não será cumprido. Nas últimas décadas, os recursos que em tese deveriam ser destinados à área sob forma de impostos, vem sendo escamoteados com a nomenclatura de *contribuições*. Explicando de outra forma, impostos ou tributos que deveriam ser agregados ao montante da receita destinados a financiar a Educação Básica não são computados, podendo ser redirecionados a outros gastos do governo federal que não as áreas sociais.

Segundo estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2007, que objetivou identificar oportunidades e restrições de aproveitamento de receitas tributárias próprias como fonte de financiamento nos municípios brasileiros, apontou que a arrecadação tributária (impostos) constitui a principal fonte de recursos do Estado brasileiro para financiar os serviços públicos, dentre esses a educação.

A transferência tributária (nome da modalidade de transferência de recursos) é realizada entre as esferas intergovernamentais, se origina na partilha de recursos tributários, em que a União reparte com os Estados e Municípios as receitas que obtém com a arrecadação de impostos de sua competência, os Estados em situação semelhante repartem com os seus Municípios. Ao mudar a nomenclatura de *impostos* para outra, constitucionalmente a União não tem a obrigatoriedade de repasse desse recurso para a Educação Básica.

O art. 60 da CF de 1988 estipulou o prazo de dez anos, em que o percentual mínimo de cada esfera de governo seria de 50% dos 18% aplicados para eliminar o analfabetismo no Brasil. A União descumpre a lei e, segundo Davies (2008), ela nunca aplicou o percentual de 50% dos 18%. O Tribunal de Contas da União - TCU indica, em seus relatórios, a inconstitucionalidade do orçamento federal.

Para Davies (1999), os demais artigos da CF de 1988 repetem as formulações da Lei Nº 7.348/85, que favoreceu a iniciativa privada, no sentido de permitir que atue na área da educação pública, recebendo recursos públicos pela concessão de serviços.

Com relação à LDB de nº 9.394/96, ela congrega trechos relativos aos recursos da educação com aspectos positivos. Entretanto, possibilita que ocorram processos de privatização, favorecendo empresários do setor educacional e fragilizando o financiamento do ensino público.

O inciso V do art. 11 proíbe a atuação de prefeituras em outros níveis, enquanto não forem atendidas as *necessidades* das creches, pré-escolas e Ensino Fundamental. O termo *necessidade*, que consta na letra da lei, não explicita o tipo de necessidade, se seria a carência no número de vagas, ou se é a carência do número de procura (demanda). Cabe destacar que as

prefeituras não são as únicas responsáveis por esses níveis de ensino: o Estado e a União são igualmente responsáveis.

De acordo com Davies (1999), a LDB nº 9.394/96 é imprecisa no que se refere à sanção pelo descumprimento do artigo, e qual órgão aplicará essa sanção. O art. 69 vincula o percentual mínimo ao ensino público, mas considera bolsas de estudo para escolas da rede privada como despesas de MDE. Essa é uma categoria de custeio do ensino público e, para o autor, considerar bolsas de estudo como despesas de MDE é intencional, e favorece empresários do setor da educação.

O § 4º da LDB estabelece que a correção de montantes de MDE não aplicados seja realizada a cada trimestre, não podendo ficar acumulada para os últimos meses do ano. Cabe ressaltar que a legislação não trata dos casos em que as autoridades não cumprem as exigências constitucionais e nem de que forma ocorrerá a fiscalização.

O § 5º torna obrigatório o repasse imediato dos recursos vinculados ao MDE ao órgão responsável, evitando o desvio do recurso para outras áreas da administração pública. Esse aspecto da lei é positivo, mas, Davies (2006), destaca que ocorrem equívocos na interpretação da lei pelos órgãos responsáveis pela aprovação das contas, que são os Tribunais de Contas dos Estados - TCES, essas diferentes interpretações interferem diretamente nos dados reais do recurso, que aborderemos na sequência.

Como podemos observar, a inconsistência na letra da lei dos documentos normativos que tratam da vinculação constitucional de recursos destinados à Educação Básica interfere na elaboração e implementação das políticas de financiamento da área de forma efetiva. A educação pública, no Brasil, tem como fonte de receitas os impostos ou tributos. Esse agrupamento de receitas atende a determinadas regras constitucionais, e indicam como funciona o financiamento de determinada área.

No caso da educação pública, a origem dos recursos investidos é percentual de impostos federais, estaduais e municipais. Segundo Gouveia (2011), o sistema tributário no Brasil é composto por três tipos de tributos: *impostos*, *taxas* e *contribuições*. Destes, apenas os impostos têm vinculação constitucional obrigatória com a educação como mencionamos acima em referência ao estudo do BID de (2007).

Os impostos formam um fundo de financiamento do conjunto de ações do poder público na educação. De acordo com Reis e Macário (2018), existe uma discussão com relação à carga

tributária[9] no Brasil, no sentido de que ela é muito alta. Segundo os autores, esse discurso é da ala neoliberal, que tenta justificar a redução da atuação do Estado nas áreas sociais.

Nos países europeus, como França e Alemanha, por exemplo, o pagamento de tributos garante de forma histórica, que haja a redistribuição de renda em forma de políticas sociais de cunho universal, dentre elas as políticas educacionais.

Os impostos podem ser diretos sobre patrimônio e renda; ou indiretos, em que o contribuinte paga agregado ao preço de mercadorias. Segundo Gouveia (2011), no Brasil o a maioria dos impostos estão agregados ao valor das mercadorias, ou seja, está embutido nos preços dos produtos. Cabe ressaltar que esses produtos, em grande parte, compõem os itens básicos da alimentação da maioria da população e, segundo a autora, isto denota uma carga tributária desigual.

As taxas são valores cobrados sobre a utilização de serviços públicos, prestados ou colocados à disposição dos cidadãos. As contribuições são valores cobrados pela administração pública visando a custear obras públicas que valorizem os imóveis próximos dessas obras, e a cobrança pode ocorrer desde que respeite a CF e o Código Tributário Nacional.

As fontes de recursos que financiam a Educação Básica das redes municipais são três: o FUNDEB; Salário-Educação; e os recursos próprios do município que, segundo a CF, podem ser de no mínimo 25%. Essas são as receitas resultantes de impostos, taxas, transferências e contribuições para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

O FUNDEB foi instituído pela EC Nº 53 de 19/12/2006, e regulamentado pela Lei Nº 11.494 de 20/06/2007. O fundo foi criado em substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. O FUNDEB tem como objetivo, segundo o governo federal, distribuir de forma equitativa os recursos para a Educação Básica, de acordo com o regime de colaboração entre os entes federados.

9 A carga tributária de um país é a parcela de recursos que o Estado retira dos indivíduos e empresas para financiar as ações do governo em diversas áreas, entre elas a educação pública. Fonte: Módulo Tributação e Funções Clássicas do Estado (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2017).

De acordo com Chauí (1999), os recursos que compõem o FUNDEB[10] são oriundos da sociedade, fruto da arrecadação de impostos[11] estaduais e municipais, e se for o caso, de complementação federal que são agregados. Cada Estado possui um fundo, totalizando vinte e seis em todo o país. O FUNDEB ampliou o quantitativo de estudantes e atende, hoje, todos os alunos da Educação Básica.

De acordo com Amaral (2012), a normatização do FUNDEB estabelece que 60% dos recursos, no mínimo, devem ser destinados ao pagamento dos profissionais da educação ou Remuneração[12], e até no máximo 40 % devem ser aplicados em outras atividades, como MDE. Segundo Gouveia (2011), as despesas em MDE são ações cobertas pela definição dos artigos 70 e 71 da Lei Nº 9.394/96.

Quadro 1.1 – Caracterização das Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Despesas de MDE
Remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação;
Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalação e equipamentos necessários ao ensino;
Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
Estatística, estudo e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e expansão do ensino;
Atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
Concessão de bolsas de estudo para alunos de escolas públicas e privadas;
Aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar; e
Amortização e custeio de operações de crédito

Fonte: Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996).

[10] Fundo contábil - não existe uma instituição ou unidade orçamentária e nem um gestor para gerir o fundo, porque ele se processa automaticamente. Os valores são disponibilizados pelas unidades transferidoras (União, Estados e Distrito Federal) ao Banco do Brasil, que realiza a distribuição dos valores devidos aos entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) em contas únicas e específicas, instituídas e mantidas para esse fim (BRASIL [s.d.b].

[11] Os impostos que compõem o FUNDEB são a aglutinação de recursos estaduais, municipais e, se for necessário, a complementação federal, sendo eles Fundo de participação dos Estados (FPE) 20%; Fundo de participação dos Municípios (FPM) 20%; Imposto sobre produtos industrializados – exportação (IPI) 20%; Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) 20%; Imposto sobre veículos automotores (IPVA) 20%; Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação (ITCD) 20%; Imposto sobre propriedade territorial rural (ITR) 20%. Fora os de porcentagem de 25% IR – Imposto de Renda dos servidores públicos municipais; IOF - OURO Operações Financeiras ligados ao Ouro; Imposto predial territorial urbano (IPTU); Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS); Imposto sobre transmissão de bens e imóveis (ITBI) (AMARAL, 2012).

[12] Para efeito da utilização dos 60% do Fundeb, a remuneração é constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos (salário ou vencimento, 13º salário, 13º salário proporcional, 1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário família, etc.) ao profissional do magistério, e dos encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses recursos aos profissionais do magistério em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da frequência e da forma de pagamento (crédito em conta bancária, cheque nominativo ou em espécie, mediante recibo), da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente, afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (BRASIL [s.d.c]).

Para Gouveia (2011), o controle sobre o uso desses recursos é um desafio, devido a imprecisões e omissões no âmbito da lei a respeito do que se enquadra na categoria de despesas em MDE. Segundo Oliveira (2007) e Davies (2006), existe o direcionamento desses recursos para pagamento da folha de inativos, onerando o fundo, e os Tribunais de Contas dos Estados (TCE), órgãos responsáveis pela fiscalização e aplicação do dinheiro, têm interpretações diferentes da lei, o que compromete o controle social do recurso. Sobre isto, o Davies (2006, p. 144) pontua:

> Muitas são as discrepâncias entre os TCS sobre esse item. Um equívoco de alguns TCS é confundir a função Educação e Cultura definida na Lei Federal Nº 4.320 que normatiza a elaboração dos orçamentos públicos em MDE. [...] A divergência entre os TCS, pelo menos em termo de magnitude dos recursos, está na inclusão ou não dos inativos em MDE [...]. Por último, mas nem por isso menos importante, a questão crucial dos valores considerados aplicados no exercício. A maioria considera valores empenhados como sinônimo de valores aplicados, o que pode distorcer os dados reais, pois, os empenhos não pagos em exercício podem ser cancelados no ano seguinte e não se tem certeza do controle de tais cancelamentos pelos TCS.

Ainda de acordo com o autor, isto gera inconsistência dos dados reais sobre os recursos, dificultando seu controle social. Gouveia (2011) coloca que, entre os entes federados, existe grande desigualdade de investimento em educação, resultante da diferença no montante de arrecadação de impostos. Há necessidade de superar as desigualdades de condições tributárias que interferem no financiamento das políticas educacionais, principalmente no que se refere aos municípios.

O objetivo da EC Nº 14/ 1996 era redefinir o papel da União na manutenção da educação pública do país segundo Gouveia (2011), ancorado em Davies (2006), Pinto (2000) e Arelaro (2007). Entretanto, o que ocorreu foi a desresponsabilização da União com relação ao financiamento da educação pública. Com a emenda, aumenta o percentual de subvinculação ao Ensino Fundamental dos Estados e Municípios, de 50% para 60% para manutenção e desenvolvimento do ensino; em contrapartida, reduz a subvinculação de recursos da parcela da União, que era de 50% e passa a ser de 30%.

A Emenda Constitucional nº 53/2006, iniciativa do governo Lula que cria o FUNDEB, não determina qual o compromisso federal com a Educação Básica, mas cita a complementação federal e a erradicação com o analfabetismo. Porém, dados do IBGE mostram que, na prática, o Brasil ainda tem 15 milhões de analfabetos, fora os funcionais (DAVIES, 2014).

Para Davies (2008), o FUNDEB é importante porque redistribuiu 20% dos recursos já vinculados constitucionalmente pelo fundo anterior FUNDEF, mas na prática, não amplia as receitas de arrecadação: o que ocorreu foi o aumento do número de alunos financiados pelo recurso.

No momento de realização da pesquisa o FUNDEB tornou-se permanente e elevando a participação da União nos recursos destinados à Educação Básica brasileira. A Proposta de Emenda Constitucional - PEC 15/2015, foi encaminhada ao Senado Federal e foi aprovada na Câmara dos Deputados no dia 25 de agosto, de acordo com Agência Senado (2020).

A proposta de tornar o FUNDEB permanente é da relatora do projeto, deputada professora Dorinha Seabra, do partido Democratas de Tocantins, partido de centro-direita, e visa a aumentar a participação da União de 10% para 20%, além de tornar o fundo sem prazo de expiração.

A EC 108 torna o FUNDEB permanente, foi promulgada em agosto, aumentou a participação da União dos 10% atuais para 23% de forma gradativa. Um dos pontos a serem definidos com urgência são o cálculo do valor mínimo por aluno e os critérios de avaliação de qualidade no ensino que influenciam a distribuição do recurso.

Na prática, não se ampliam novas fontes de receita, e segundo Farenzena e Pinto (2020), a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento em Educação - FINEDUCA, em nota, posicionou-se que há necessidade de dobrar os recursos de complementação da União, ampliando as fontes de receitas, e não utilizar as existentes.

Ainda pontuou que, em estudo técnico desenvolvido pela associação, constatou-se que, nos anos de 2014 a 2019, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE diminuiu os recursos dos programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE e do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, que estão com valores defasados.

Com relação ao Salário-Educação, é uma contribuição social recolhida de empresas e destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a Educação Básica pública, previsto no § 5º do art. 212 da CF de 1988. O Salário-Educação é regulamentado pela Lei de Nº 4.440/64, estabelece que 10% dos recursos arrecadados ficam com o FNDE, que é o órgão responsável pela execução da maioria das ações e programas da Educação Básica no Brasil, e os outros 90% representam a cota federal, estadual e municipal (BRASIL, 1964).

Dessas cotas, 1/3 fica com a União (FNDE), e 2/3 são creditados, de forma mensal e automática, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com a proporção do número de matrículas, para financiar programas, projetos e ações voltados para a Educação Básica, de acordo com o art. 212, § 6º da CF.

O Salário-Educação é uma fonte de recurso adicional para a área da educação, segundo Velloso (1987). Ele subsidia as redes de ensino público, mas não é suficiente. Para Cortes (1989),

a vigência desse dispositivo constitucional trata de uma contribuição obrigatória e mensal das empresas, vinculada à Previdência Social. No início, o percentual era de 2% sobre o salário-mínimo, recolhido pelas empresas em relação a cada empregado, independente do estado civil e número de filhos.

A Lei nº 4.863, de 29 de janeiro de 1965 (BRASIL, 1965 regulamentada pelo Decreto nº 57.902, de 08 de março de 1966 (BRASIL, 1966), estipulou o percentual e a base de cálculo, que passou a ser o valor total da folha de salário recolhido pelas empresas, com um novo percentual, de 1,4%.

Com a reformulação, as empresas que tivessem em seu quadro de funcionários um número superior a cem, poderiam deixar de contribuir, se distribuíssem bolsas de estudo aos empregados ou aos filhos, mas essas deveriam ter convênio firmado com escolas privadas.

De acordo com Velloso (1987), a legislação que trata sobre o Salário-Educação sofreu, ao longo dos anos, inúmeras alterações em suas disposições e, em determinados momentos, isso acarretou alterações na base de cálculo dos percentuais, ou reformulou as isenções e os sistemas de bolsas.

O Decreto de nº 1.422, de outubro de 1975 (BRASIL, 1975), regulamentou o percentual de 1,4% para 2,5% sobre a folha de pagamento, mas reduziu a quota federal para 1/3, e aumentou a quota estadual para 2/3 da arrecadação. Isso resultou no aumento da concentração de recursos nos estados mais ricos do país, como São Paulo e Minas Gerais (VELLOSO, 1987).

Cabe ressaltar que o decreto ampliou a possibilidade de isenção de recolhimento por parte das empresas. Nesse período, as escolas mantidas por elas não precisavam ser destinadas apenas aos seus empregados ou filhos, mas a qualquer adulto ou criança no ensino regular ou supletivo. O intuito de alguns decretos era de controlar os recursos do Salário-Educação, como o caso do Decreto nº 87.043 de março de 1982 (BRASIL, 1982), que repassava o recurso para beneficiar a iniciativa privada.

Segundo Velloso (1987), a partir do referido decreto, o Estado poderia dar a isenção da contribuição do Salário-Educação quando a empresa com mais de cem empregados optasse por oferecer ensino primário próprio aos seus empregados e aos filhos deles, ou se a empresa distribuísse bolsas de estudos mediante acordos firmados com escolas particulares.

Para o autor, o recurso do Salário-Educação apresenta distribuição desigual na folha de pagamento entre as empresas de pequeno e grande porte. O custo do Salário-Educação para uma pequena empresa com pouca tecnologia e com maior contingente de empregados para realizar a produção é maior do que uma grande empresa. A grande empresa tem maiores investimentos em

tecnologias, contrata menos empregados, e seu volume de venda também é maior, além de maiores possibilidades de isenção.

Os custos da contribuição do Salário-Educação acabam recaindo sobre empresas de pequeno e médio porte. Enquanto as grandes empresas recebem maior isenção do governo federal, esses percentuais precisam ser revistos, de acordo com Velloso (1987). Em 54 anos de existência, o Salário-Educação poderia ter suprido muito mais necessidades do ensino público do país, se não fosse a má aplicabilidade do recurso.

O Salário-Educação é um mecanismo que favoreceu e favorece a iniciativa privada em diversos aspectos, ora por meio de isenções, ora servindo de objeto de corrupção, como aponta Davies (2014, p. 254):

> [...] o salário-educação, contribuição social criada em 1964 (pouco meses depois do golpe militar de 1º de abril) sobre a folha de pagamento das empresas para financiar o então ensino primário e que até o final de 1996 podia legalmente custear alunos reais ou muitas vezes fictícios no ensino fundamental em escolas particulares, tendo sido carreado para pagar legal ou ilegalmente boa parte das matrículas no ensino fundamental privado.

Como colocado pelo autor, o recurso do Salário-Educação foi utilizado para ações fraudulentas no período de governo do regime militar. Esse governo promoveu e compactuou com práticas de caráter extorsivo, que consistiam em escolas privadas receberem isenção do governo e parte do recurso do Salário-Educação para a concessão de bolsas de estudo aos alunos de baixa renda, porém, cobrava uma mensalidade à parte desses alunos. Dessa maneira, burlavam a legislação federal, cobrando duas vezes pela prestação de um mesmo serviço (VELLOSO, 1987).

O Salário-Educação é uma fonte de recurso estabelecida, organizada e regulamentada no nível federal pelo poder Executivo que, além de beneficiar financeiramente o setor privado, incentiva o processo de privatização do ensino público do país e amortiza possíveis conflitos e tensões entre os trabalhadores e patrões. Segundo Velloso (1987), isto porque a sociedade brasileira conta com elevados índices de analfabetismo, serviços públicos precários na área educacional, e um grande déficit escolar. Portanto, vale destacar que as bolsas e indenizações custeadas com esse recurso acabam atenuando as contradições entre trabalho e capital.

A CF de 1988, em seu artigo 212, vinculou o percentual mínimo de 25% de recursos financeiros provenientes de impostos arrecadados da população para que fossem destinados para MDE das escolas públicas do país. Alguns municípios, por meio de leis orgânicas, estipulam percentuais acima dos 25%, segundo Amaral (2012). Conforme o artigo 212 da CF, os municípios devem aplicar percentuais mínimos de impostos arrecadados em seus âmbitos,

somados aos impostos arrecadados por meio de transferências, pois a União arrecada e transfere aos Estados; e esses, aos municípios.

Esses recursos compõem os 25% de recursos próprios que o município direciona para a rede municipal de educação. No caso do município de Irati-Pr., são receitas próprias advindas de impostos, como Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis - ITBI, Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana - IPTU, e Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISS.

As taxas cobradas pelo município também compõem fonte de recurso próprio, e estão agregadas aos mais variados tipos de serviços, como emissão de alvarás; licenças para obras; limpeza, iluminação pública e conservação de via pública.

Segundo Khair e Vignoli (2001), cada município institui, de forma autônoma e de acordo com sua legislação, as taxas que vai cobrar dos munícipes. Os valores são definidos pelo Código Tributário Municipal, e para alterá-los, dependem de aprovação na Câmara de Vereadores.

O Fundo de Participação dos Municípios - FPM é a transferência federal realizada em favor dos municípios. Os recursos provêm da repartição de 22,5% das receitas do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. A União legisla, administra e arrecada os impostos que compõem o FPM, mas o percentual de repasse é instituído pela CF, e sua alteração depende de votação do Congresso Nacional.

O intuito do FPM é complementar as finanças dos entes federados economicamente frágeis que, no caso, são os municípios. A cota-parte do ICMS é a transferência tributária mais significativa que os estados realizam em favor dos municípios. Do total de ICMS arrecadado pelo Estado cerca de 25% da sua receita deve ser repassado aos municípios de origem. O que caracteriza esse recurso é a dificuldade de acesso ao seu montante.

De acordo com Amaral (2012) existe, constitucionalmente, a relação entre o índice de recursos aplicados em educação e o Produto Interno Bruto - PIB do país. Essa relação de base de cálculo é utilizada em todos os países do mundo para comparar quanto esse país está investindo em educação.

O PIB é a soma das riquezas produzidas dentro do país, e para isso, é preciso considerar dois fatores, o valor do PIB do país e o tamanho do alunado atendido que está em idade educacional apropriada.

No Brasil, essa relação foi estreitada no Plano Nacional de Educação - PNE, aprovado de 2001 a 2010. Na ocasião, o Congresso Nacional aprovou o equivalente a 7% do PIB como meta que deveria ser atingida, mas o presidente vetou a proposta, e tal veto não foi discutido naquele

momento, bem como o presidente que sucedeu, Lula do Partido dos Trabalhadores (PT), não derrubou o veto, mesmo podendo fazê-lo.

Por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, o Congresso aprovou que os Planos Nacionais de Educação deveriam obrigatoriamente conter a relação do percentual do PIB como meta a ser atingida para investir em educação (BRASIL, 2009). Na Conferência Nacional de Educação de 2010 - CONAE, ficou determinado que o PNE de 2011 – 2020 deveria ter, como meta, um volume de recursos aplicados em educação de 10% do PIB.

Segundo Amaral (2012), os percentuais são importantes para que o país consiga atingir um nível significativo de avanço na educação. O percentual ideal do PIB deveria ser de 10%, conforme estabelecido na CONAE de 2010. Nesse sentido, poderia se estabelecer uma discussão em torno do Custo Aluno Qualidade - CAQ, que regulamenta condições mínimas no quadro de pessoal, infraestrutura física, qualificação dos professores, integração da escola com a comunidade escolar, entre outros aspectos.

Para Amaral (2012), o país possui condições financeiras para efetivar políticas de financiamento para a Educação Básica eficientes, mas a participação de todos os entes federados e a sociedade civil como um todo é essencial; caso contrário, o país continuará a servir os interesses externos de grandes potências capitalistas.

Essas são as fontes de recursos que financiam a educação das redes municipais. Para Davies (2008), o sistema que financia a educação no Brasil apresenta inúmeras limitações e distorções. Como pontuamos, isto ocorre devido à forma de federalismo, à desigualdade na arrecadação de tributos, e diferenças entre o tamanho das redes de ensino. Somado a esses fatores, ainda há o mau uso e desvios dos recursos, inexperiência do controle social e a sonegação fiscal.

Podemos ressaltar que a situação da escassez de recursos para a Educação Básica se agravada, quando o governo federal cria os mecanismos de desvinculação de recursos. Segundo Melchior (1997), o primeiro foi o Fundo Social de Emergência - FSF de 1994, sucedido pelo Fundo de Estabilização Fiscal - FEF, desvinculou 20% dos impostos federais da base de cálculo dos 18%, ou seja, o governo federal só aplica 14,4% da receita de impostos em MDE.

Em 2000, esse mecanismo mudou de nomenclatura, passando a ser denominado Desvinculação de Receita da União - DRU, prorrogada inúmeras vezes. Em 2015, o governo federal enviou ao Congresso Nacional a PEC Nº 87/2015, que prorrogaria o mecanismo até o ano de 2023, aumentando a alíquota de 20% para 30% (BRASIL, 2015).

A desvinculação, segundo parlamentares autores da proposta, era de *estabilizar a economia*, mas, na prática, era o desvio de recursos de áreas sociais, como a educação para o

cumprimento de metas de *superávit primário*[13], incluindo o manejo de recursos para o pagamento da *dívida pública*[14]. Contudo, a proposta foi arquivada e até essa fase da pesquisa continua.

Com esses mecanismos, o governo federal se desobriga de investir em educação, e ainda utiliza o dinheiro dos recursos para outros fins. Cabe ressaltar que, mesmo estando arquivada no momento, foram vinte e um anos de desvinculação de recursos das áreas sociais.

Ao final dessa subseção, podemos pontuar que, ao abordarmos alguns dos aspectos da forma de federalismo no Brasil, mesmo com o advento da república, em que os Estados possuíam autonomia política, eles têm em seu cerne os princípios liberais, segundo Lima (2005).

A elite política que comanda o país é, segundo Prado Júnior (1999), constituída por uma burguesia atrasada, com nível medíocre de intelectualidade, foi e é amoldada e condicionada a seus interesses particulares, sendo submissa à política neoliberal externa.

De acordo com a perspectiva gramsciana, o Estado é intencionalmente ineficiente, no contexto atual, com relação às políticas de financiamento da Educação Básica, promovendo acordos institucionais que envolvem determinações de organismos multilaterais internacionais, com o propósito de reduzir o poder de atuação do Estado em favor do capital.

Segundo Falleiros, Pronko e Oliveira (2010), condiz com a ideologia neoliberal de *Estado mínimo,* que visa a desresponsabilizar o Estado no que se refere às áreas sociais. Como abordamos na subseção anterior, ao mesmo tempo em que ocorre a difusão de um novo modelo de Estado que se configura pelo conceito de governança[15], une-se Estado e sociedade civil para a superação da crise econômica.

O novo modelo o Estado deixa de ser o responsável direto, de maneira paulatina, pela execução de políticas públicas, e possibilita a atuação da iniciativa privada nos serviços públicos, que passam a ser considerados mercadorias dentro do sistema. Para Neves (2010), a chamada

---

[13] Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. Segundo o Banco Central, esse é um indicativo da consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida; ou seja, da capacidade do governo de honrar seus compromissos. A formação de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública em médio e longo prazos (BRASIL, 2015b).

[14] A dívida pública abrange empréstimos contraídos pelo Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, no mercado financeiro interno ou externo, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos. Ela pode ser formalizada por meio de contratos celebrados entre as partes, ou por meio da oferta de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional. Teoricamente, a dívida pública é classificada como dívida interna ou dívida externa, de acordo com a localização dos seus credores e com a moeda envolvida nas operações (AUDITORIA CIDADÃ [s.d.]).

[15] A expressão surgiu pela primeira vez nas reflexões trazidas pelo Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992. Nesse documento, o Banco Mundial aborda a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento.

Terceira Via[16] repassa a responsabilidade para organizações da sociedade civil, com um novo conceito o *público-não-estatal*.

Para Cóstola e Borghi (2018), a disseminação da ideia de que a sociedade é responsável pelos serviços que usufrui, podendo inclusive custear esse serviço de forma direta, é reforçada pelas organizações civis e grupos empresariais, envolvidos direta ou indiretamente com a educação, enquanto essas instituições e organizações intituladas sem fins lucrativos infiltram-se em órgão públicos de decisão para estabelecer projetos hegemônicos de sociedade, usufruindo dos recursos públicos.

O processo de desresponsabilização do Estado, abordado na primeira subseção, concretiza-se na elaboração e implementação de políticas educacionais que direcionam as políticas de financiamento da Educação Básica. Como observamos na presente subseção, a CF de 1988 e a LDB Nº 9.394/96 possuem imprecisões, que viabilizam manobras políticas, que eximem a União da responsabilidade de financiar a Educação Básica, bem como a utilização de recursos públicos para possíveis parcerias com a iniciativa privada.

As políticas de financiamento da Educação Básica não disponibilizam recursos suficientes para a área, como pontuamos nesta subseção, devido aos impeditivos legais que promovem a concentração de recursos em alguns estados, pela insuficiência de fontes de arrecadação, e pela dificuldade de acesso ao montante real de recursos. A consequência desse processo é a origem de práticas, como a da *contribuição voluntária*, escopo da pesquisa. Essas práticas passam por um processo de aceitação junto à comunidade escolar, como abordamos no capítulo três.

De acordo com Pronko (2014), o processo de desresponsabilização do Estado induz para que ocorram, de forma institucionalizada, parcerias público-privadas, suprimindo direitos da classe trabalhadora que, no caso, é de educação pública e gratuita, revelando as intenções dos projetos societários neoliberais, em que o Estado defende os interesses corporativos da iniciativa privada e cerceia os direitos sociais.

Percebemos que a função de *subsidiariedade,* atribuída à União pela legislação federal, permite que o Estado assuma a função de mediador dos interesses da iniciativa privada na área da educação, cabendo ao município ser o responsável por atender o maior número de alunos na rede de ensino público, ficando com a menor arrecadação tributária.

[16] Projeto político intermediário entre o neoliberalismo e o socialismo, sendo uma ramificação chamada socialdemocracia, formulado pelo pensador britânico Anthony Giddens (SABEDORIA POLÍTICA [s.d.]).

Ao abordar as fontes de recursos que financiam a educação, FUNDEB, Salário-Educação e os recursos próprios do município, concluímos que o FUNDEB é um importante recurso, mas, na prática, apenas redistribui os recursos, sem dispor de mecanismos de ampliação de arrecadação que, segundo Davies (2008), limita e compromete o financiamento da educação.

O Salário-Educação possui leis que trataram dessa fonte adicional de recurso, mas elas passaram por várias modificações no decorrer dos anos, que influenciaram na base de cálculo dos percentuais. Para Velloso (1987), as inúmeras isenções fiscais impactaram no montante do recurso arrecadado, e atualmente, os Estados mais industrializados do país concentram a arrecadação dessa contribuição social. Portanto, isto revela a distorção do financiamento da educação pública na atualidade.

Com relação aos 25% de recursos próprios do município direcionados para financiar a rede municipal de educação, cada município dispõe de leis próprias, que variam, porque cada município institui, de forma autônoma, as taxas que irá colocar em vigor. Mesmo esses valores sendo definidos pelo Código Tributário Municipal, podem sofrer alterações, caso aprovadas pela Câmara Municipal.

Ao abordarmos as políticas de financiamento da Educação Básica, percebemos que a questão da desigualdade na arrecadação de tributos entre os entes federados é um desafio (GOUVEIA, 2011). Portanto, as políticas que financiam a Educação Básica estão distantes de suprir as necessidades mínimas das instituições de ensino público, principalmente das redes municipais. Isto porque, segundo Davies (2008), o município é um ente com o menor poder de arrecadação e possuí o maior número de alunos atendidos.

Na próxima subseção, buscamos levantar e sistematizar os dados sobre o perfil educacional da rede municipal de Irati – PR., para mostrar alguns indicativos de qualidade de vida e educação no município em estudo, que colaboram para a compreensão do nosso objeto de estudo, que é a prática da *Contribuição voluntária* nas escolas públicas da rede municipal de educação. Tratamos sobre o financiamento da rede de ensino municipal, trazendo dados de extrema relevância, como o PIB, IDH e IDEB, para melhor compreensão sobre *o lócus* da pesquisa.

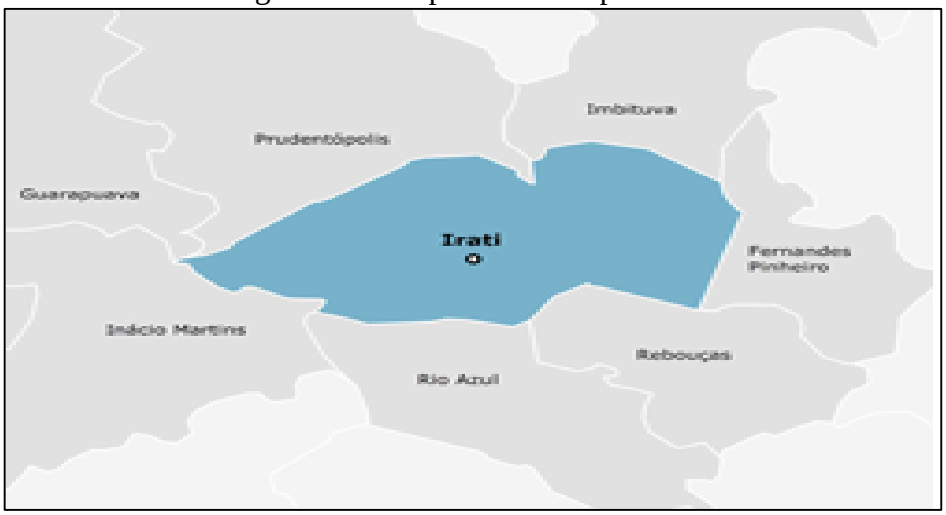
1.3 INDICATIVOS DA QUALIDADE DE VIDA E EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE IRATI – PR.

Nesta subseção, delineamos alguns dos indicativos sobre a qualidade de vida e educação no município de Irati-PR. Para tanto, caracterizamos o município *lócus* da pesquisa no contexto estadual e nacional, no sentido de compará-lo aos demais entes federados.

O município de Irati está localizado no Estado do Paraná, ocupa uma área de 999,5 km², situado a 150,34 km da capital Curitiba. Possui uma população estimada em 60.357 habitantes, segundo dados do IBGE[17] do ano de 2018.

O município de Irati ocupa a 906º posição dos 5.570 municípios do país, sendo o 89º no Estado, dos 399; ocupando a 2º posição dos quatro da microrregião do Estado, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (2017). Localiza-se na região sudeste do Estado do Paraná, e tem como municípios limítrofes Imbituva, Fernandes Pinheiro, Rebouças, Rio Azul, Inácio Martins, Guarapuava e Prudentópolis, como podemos visualizar nas figuras 1.1, abaixo; e 1.2, na página seguinte.

Figura 1.1 - Mapa do Município de Irati - PR.



Fonte: CADERNO IPARDES (2019).

[17] O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE é uma entidade da administração pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O - IBGE constitui-se no principal provedor de dados e informações do país, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal (IBGE [s.d.b).

Figura 1.2 - Mapa Estado do Paraná e limites do Município de Irati

Fonte: CADERNO IPARDES (2019).

Para elencarmos pontos importantes desta seção, com relação ao financiamento da educação pública do município, consideramos alguns indicadores, como o PIB, que contabiliza o total de valores de bens e serviços produzidos na região com o fim de mensurar o nível de desenvolvimento e economia em determinado período. Também o IDH, que avalia de forma comparativa e mensura o desenvolvimento da humanidade, considerando informações sobre qualidade de vida, economia e território. E como o foco do capítulo é o financiamento da rede municipal de educação em Irati, buscamos analisar o IDEB, criado em 2007 pelo - INEP, e serve como indicador nacional sobre a qualidade da educação no país.

Os dados coletados dos indicadores são do período de 2013 a 2017. O PIB exposto na pesquisa refere-se a preços correntes, ou seja, no ano em que o produto foi produzido e comercializado, representa a soma em valores monetários e considera os índices de inflação.

Iniciamos expondo que, no ano de 2013, o PIB nacional que chegou a R$ 5,332 trilhões; do Estado do Paraná foi R$ 332,84 bilhões; e do município de Irati foi de R$ 1.319.024,00. No ano de 2014, o PIB nacional foi de R$ 5,779 trilhões, mantendo-se praticamente estável em relação ao ano anterior, com variação positiva de 0,1%. A explicação para a redução é de que houve queda na produção interna e nas importações. O Estado do Paraná, em 2014, caiu de quarta economia nacional para quinta, com um PIB de R$ 348 bilhões; no município de Irati, foi de R$ 1.385.059,98, de acordo com relatório da Agência de Notícias IBGE (2015).

Em 2015, o PIB do Brasil foi de R$ 5,996 trilhões, com uma queda de 3,5% com relação ao ano de 2014. Segundo IBGE, o que impactou o PIB desse período de forma negativa, entre outros fatores, foi a queda do consumo das famílias brasileiras. Com relação ao Estado do Paraná, o PIB de 2015 foi de R$ 376,960 bilhões, apresentando um leve aumento de participação na

economia do país, se comparado aos anos anteriores. O município de Irati, no período de 2015, teve o PIB de R$ 1.482.282,64 segundo IBGE (2016).

O PIB do Brasil, no ano de 2016, foi de R$ 6,267 trilhões; enquanto o do Estado do Paraná foi de R$ 401.662 bilhões; e o PIB do município de Irati foi de R$ 1.573.410,52. No ano de 2017, o PIB do Brasil foi de R$ 6,6 trilhões, crescendo cerca de 1,0% com relação aos anos anteriores. O PIB do Estado do Paraná, em 2017, foi de R$ 421,375 bilhões; e o PIB do município de Irati foi de R$ 1.794.165,28 no mesmo período, segundo dados do IBGE e IPARDES[18].

Tabela 1.1 - Produto Interno Bruto nacional, estadual e municipal em preços correntes – 2013 - 2017

Ano	Brasil	Paraná	Irati
2013	5.332.000.000.000,00	332.840.000.000,00	1.319.024,00
2014	5.779.000.000.000,00	348.000.000.000,00	1.385.059,98
2015	5.966.000.000.000,00	376.960.000.000,00	1.482.282,64
2016	6.267.000.000.000,00	401.662.000.000,00	1.573.410,52.
2017	6.600.000.000.000,00	421.375.000.000,00	1.794.165,28

Fonte: organizada pela autora com dados de IBGE (2018) e IPARDES (2018).

Ao observarmos a tabela, verificamos que nos anos de 2013 para 2014, o PIB nacional, estadual e municipal manteve-se estável, segundo a Agência de Notícias IBGE, e o pequeno aumento dos valores aponta para a retração da economia. Em relatório, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA de 2017 aponta que a crise iniciou em 2013, devido aos seguintes fatores: *diminuição do consumo das famílias, redução dos níveis de produção nas empresas e no comércio, e aumento do desemprego.*

Esses fatores influenciam diretamente o PIB do país, apontando para a queda da economia e, consequentemente, na qualidade de vida das pessoas. Nos anos de 2014 e 2015, o PIB nacional e municipal continuou em queda; e o estadual, de acordo com relatórios do IBGE, teve um pequeno aumento no 1° trimestre, devido à geração de empregos com carteira assinada no setor industrial. De acordo com IPARDES (2018), isto alavancou a economia do Estado, colocando-o como quarto maior gerador de empregos no país, naquele período.

Do ano de 2015 para 2016, ocorreu queda de 3,3% do PIB nacional, devido à queda nos setores da agropecuária, indústria e serviços, segundo a Agência de Notícias do IBGE (2018).

[18] O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES é uma instituição de pesquisa vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL. Sua função é estudar a realidade econômica e social do Estado para subsidiar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas.

As taxas de investimento[19] no Brasil caíram de 17,8% para 15,5%, a menor da série histórica desde 1995. O PIB estadual e o municipal acompanharam a queda nacional, e o Estado voltou à 5° posição no ranking dos Estados, com maior PIB do país.

Em 2017, último ano de análise da pesquisa, o PIB nacional teve avanço de 1,0%, com taxa de investimento de 15,6% do PIB, abaixo do observado no ano anterior. O crescimento da indústria foi de 0,0%, e diante desse cenário econômico, o PIB estadual teve um pequeno aumento, de 2,5%, depois de três anos consecutivos de retração, o que, segundo a Agência de Notícias do IBGE, é pouco significativo.

Ao observarmos o PIB nacional, estadual e municipal desses períodos, e podemos apontar que, segundo a Agência Nacional do IBGE (2017), sua queda indica que a economia retrocedeu, e que a população empobreceu nos anos de análise. O percentual do PIB está relacionado com os investimentos em educação, por meio da EC Nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009). Os Planos Nacionais de Educação - PNE elaborados, contêm essa relação, e a meta de volume de recursos aplicados na área deveria chegar gradualmente em 10% em 2020: na prática, isto não se concretizou.

Segundo planilha de dados financeiros do INEP, nos anos de de 2013, 2014, 2015 e 2016, o percentual de investimento público total, com relação ao PIB para a Educação Básica, foi de 4,9% para cada ano; e o percentual de 2017 foi de 4,8%, ou seja, manteve-se constante de 2013 a 2016, e em 2017, decresceu 0,0466 pontos percentuais.

Cabe destacarmos que, para Cavalcanti (2016), os investimentos acima mencionados englobam a Educação Básica das redes pública e privada. Na prática, a educação pública teve percentual de recursos aplicados menor do que 4,9% e 4,8% ano.

O decréscimo do PIB compromete diretamente os recursos destinados à Educação Básica em nível nacional, estadual e municipal. A Nota Técnica nº 14/2013 (TANNO *et al.*, 2013) realizada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados em agosto de 2013, apresentou projeções de queda no PIB e impacto no montante de recursos destinados para a área da Educação Básica. Tais apontamentos revelam que esse nível de ensino não recebeu o montante de recursos suficientes para financiar suas redes de ensino no país.

[19] Corresponde à relação entre formação bruta de capital fixo (fluxo de acréscimos ao estoque de capital fixo realizados em um dado período, visando ao aumento da capacidade produtiva do país) e o produto interno bruto (PIB), a preços correntes. A taxa de investimento é expressa em termos de % do PIB (IBGE NOTÍCIAS, 2018).

O IDHM, outro importante indicador, foi desenvolvido pela agência global Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento[20] - PNUD, IPEA[21] e Fundação João Pinheiro[22]. Esse considera três dimensões do IDH: longevidade, educação e renda. Esse índice varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento humano naquela região.

O IDH é calculado a partir das informações dos três últimos Censos Demográficos do IBGE. No caso de 2013, foi calculado a partir dos dados dos anos de 1991, 2000 e 2010. O cálculo do IDH e IDHM, no caso dos municípios, considera três componentes importantes: a expectativa de vida dos sujeitos, grau de escolaridade e qualidade de vida.

A expectativa de vida é o indicador que mostra o número médio de anos de uma pessoa nascida em determinado local, mantidos os padrões de mortalidade. O grau de escolaridade mede o acesso ao conhecimento, considera a população adulta acima de 18 anos com o Ensino Fundamental completo; o fluxo escolar da população jovem, medido pela média aritmética do percentual de crianças de 4 a 6 anos em idade escolar, do percentual de jovens de 11 a 13 anos que frequentam os Anos Finais do Ensino Fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo, e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo.

A média geométrica desses componentes resulta no IDH ou IDHM Educação. A qualidade ou padrão de vida mede a renda média per capita, ou seja, a renda média dos residentes em determinado local é a soma da renda de todos os residentes dividida pelo número de pessoas que moram naquele local, incluindo crianças.

---

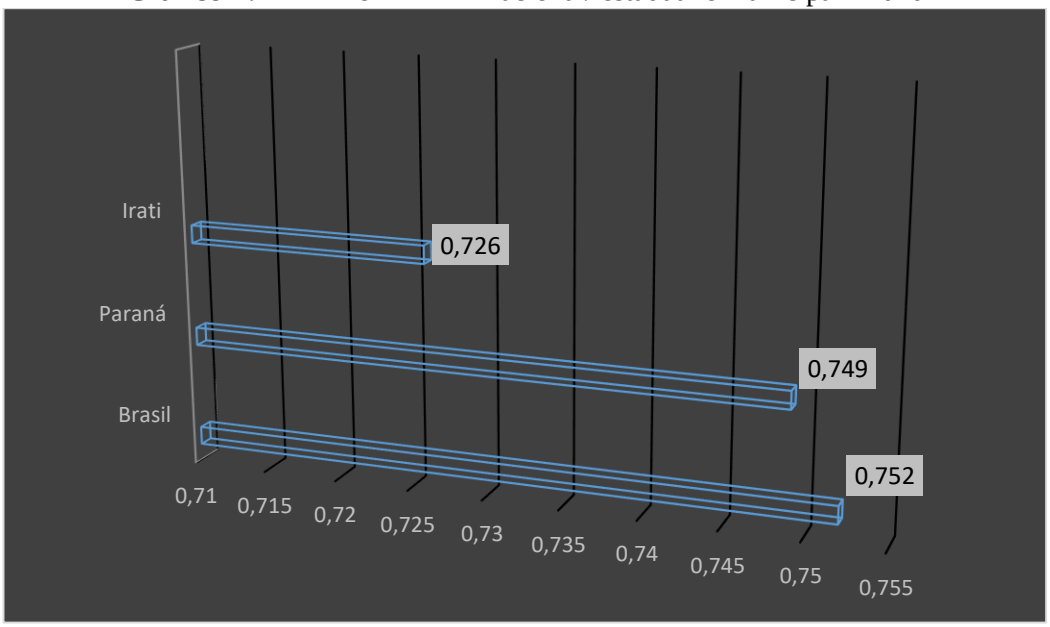
[20] O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD executa projetos em diferentes áreas. O PNUD oferece aos parceiros apoio técnico, operacional e gerencial por meio de acesso a metodologias, conhecimentos, consultoria especializada e ampla rede de cooperação técnica internacional. O programa objetiva contribuir para o desenvolvimento humano, o combate à pobreza, e o crescimento do país nas áreas prioritárias. O PNUD Brasil alinha seus serviços às necessidades do país, e os projetos são realizados em parceria com o Governo Brasileiro, instituições financeiras internacionais, setor privado e sociedade civil (ONU [s.d.a]).

[21] O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do Ipea são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações eletrônicas, impressas e eventos (IPEA [s.d.]).

[22] Criada em 1969, a Fundação João Pinheiro é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Fonte de conhecimento e informações para o desenvolvimento do estado e do país, tem como característica a contínua inovação na produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais. Referência nacional em seu campo de atuação, a Fundação João Pinheiro presta serviços a instituições federais, estaduais e municipais, empresas e organizações privadas, universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais e entidades representativas de diversos segmentos sociais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO [s.d.]).

O Brasil, segundo o relatório da Organização das Nações Unidas - ONU[23] de 2013, teve IDH de 0,744, ocupando a 79º posição no ranking dos países em processo de desenvolvimento. O Estado do Paraná teve o IDH de 0,749; e o município de Irati apresentou IDHM de 0,715, o mais baixo entre os três entes federados, segundo relatórios do PNUD de 2013. De acordo com os parâmetros globais, Brasil, Paraná e Irati estão na média, considerando o índice médio, que é de 0,500 a 0,799.

Gráfico 1.1 - IDH e IDHM – nacional/ estadual e municipal - 2010



FONTE: Organizado pela autora com dados do Atlas do Desenvolvimento Humano Brasil - 2013 (Censos 1991 – 2000 – 2010) e PNUD/ Brasil – 2016.

Podemos observar no gráfico, de acordo com os últimos censos, que o IDH nacional e o estadual se encontram próximos. No entanto, o IDHM demonstra uma diferença média de 0,049 pontos. A coordenação do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017) considera que, mesmo estando na média e com o contínuo progresso do IDH e IDHM, o país, assim como as suas unidades federativas, apresenta grande nível de desigualdade econômica e social.

Segundo a Agência Brasil, em matéria publicada em 2015, o estudo desenvolvido pelo PNUD constatou que o IDH nacional cairia 27%, se a desigualdade social fosse considerada na base de cálculo, ficando em torno de 0,542. Essa regra se aplicaria as suas unidades federativas, ou seja, estados e municípios que compõem a federação.

[23] Organização internacional formada por países que se reuniram voluntariamente em prol da paz. Foi criada em 24 de outubro de 1945, em São Francisco, Estados Unidos. Atualmente, a ONU tornou-se um organismo complexo, suas pautas vão de criação de leis internacionais até defesa dos direitos humanos (ONU [s.d.]).

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2017), a desigualdade ocorre em função de diferenças que vão da desigualdade de renda ao acesso à escolaridade, onde o Brasil perderia um total de 16 posições no ranking mundial.

Podemos pontuar que essa análise em nível nacional reflete a realidade nos níveis estadual e municipal. Em estudo desenvolvido por Silva, Borges e Parré (2014) a partir de dados levantados pelo IPARDES, no ano de 2012, a região centro-sul concentra o maior número de municípios pobres do estado do Paraná, e o município de Irati está localizado nessa região, com características de economia que congregam elementos abordados na pesquisa dos autores.

De acordo com os autores, a literatura regional destaca dois principais fatores para o alto índice de pobreza. O primeiro seria composto por motivações políticas, visto que esses municípios tiveram uma emancipação precoce, sem infraestrutura e fontes de receita que ampliassem e melhorassem suas condições financeiras e, consequentemente, a vida de seus munícipes. O segundo seria o baixo índice de urbanização, pois a maioria dos habitantes vivia na região rural, mas a estrutura agrícola da região é baseada em latifúndios, extrativismo e subsistência, com baixa geração de renda para as famílias.

Segundo Silva, Borges e Parré (2014), os dados do IDH e do IDHM, que tem como indicadores do desenvolvimento humano a longevidade, educação e renda, pode-se pontuar que a correlação entre indicadores determina a condição de vida do sujeito. A dimensão longevidade é consequência da renda, que faz com que o sujeito tenha acesso à saúde de qualidade para o alcance do mais alto padrão de saúde física e mental.

A dimensão educação aborda o desenvolvimento do sujeito para que tenha acesso ao conhecimento, como instrumento que possibilite sua orientação na tomada de decisões sobre o seu futuro de maneira estável. Isto contribui para uma formação enquanto sujeito histórico, munido de autonomia intelectual, tornando-o mais atuante e crítico em sociedade, atuando em postos de trabalho com maior qualificação e melhor remuneração.

A dimensão renda possibilita que os sujeitos tenham acesso a um padrão de vida em sociedade, em que as necessidades básicas sejam supridas. Há inúmeras críticas na literatura atual com relação aos indicadores IDH e IDHM, no sentido de que são imprecisos.

Para Barros *et al.* (2003), os índices tratam do desenvolvimento humano de forma simplificada, não agregam outras dimensões igualmente importantes, como distinção de gênero, etnia, região e ocupação; ou seja, fatores sociais que influenciariam o resultado do índice.

O IDH e o IDHM são importantes para compreendermos que inúmeros fatores interferem na qualidade da educação pública em nível nacional, estadual e municipal, e precisam ser

considerados nos estudos sobre políticas educacionais e, no caso da presente pesquisa, das políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil.

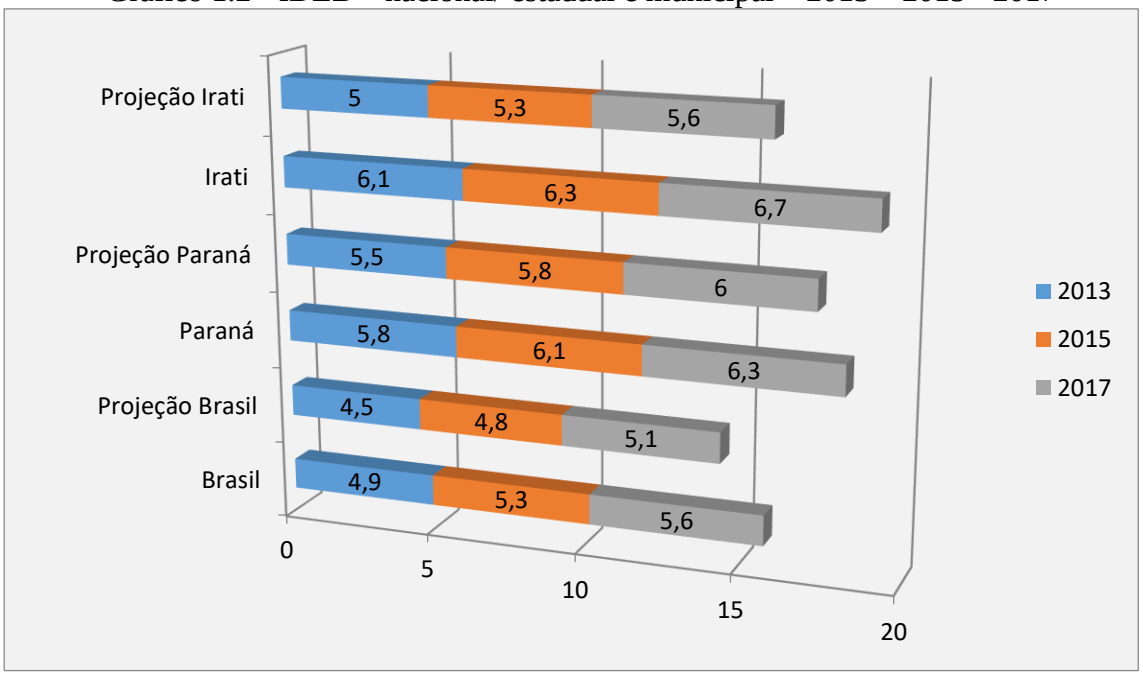
Com relação ao IDH e IDHM acima mencionados, mesmo estando na média, segundo os dados do censo de 2010, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano Brasil (2013), não refletem a realidade socioeconômica do país, estado e município, porque desconsidera demais fatores sociais.

O IDEB é o indicativo que permite monitorar a qualidade da Educação da população brasileira por meio de dados. Ele é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar ou aprovação, e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP.

Os índices de aprovação são obtidos através do Censo Escolar, realizado anualmente; e as médias de desempenho, através da Prova Brasil para as escolas municipais, que são realizadas de cada dois anos. O objetivo é alcançar uma média nacional de 6,0 pontos até 2022, que corresponde ao sistema educacional dos países desenvolvidos. Os resultados do IDEB são divulgados periodicamente. Teoricamente, podem se estabelecer metas para a melhoria do ensino e monitorar a qualidade da educação por parte da população. Em 2013 o Brasil atingiu nota 4,9; o Estado do Paraná, 5,8; e o município de Irati, 6,1.

No ano de 2015, o Brasil atingiu nota 5,3; o Estado do Paraná, 6,1; e o município de Irati, 6,3. No ano de 2017, o Brasil atingiu nota 5,6; o Estado do Paraná atingiu 6,3; e o município de Irati, 6,7. No gráfico da página seguinte, podemos visualizar as médias nacionais, estaduais e municipais e suas respectivas projeções, de acordo com as avaliações em larga escala dos anos de 2013, 2015 e 2017.

Gráfico 1.2 - IDEB – nacional/ estadual e municipal – 2013 – 2015 - 2017



Fonte: Organizado pela autora com dados do INEP (2013; 2015; 2017).

Os dados representados no gráfico demonstram que as médias nacionais, estaduais e municipais estão acima da meta projetada; porém, os resultados dessas avaliações não significam a melhoria na qualidade do ensino. De acordo com a LDBN nº 9.394/1996 e o PNE nº 13.005/2014, os parâmetros a serem considerados sobre a qualidade do ensino são: número de alunos por turma; insumos materiais indispensáveis ao processo de ensino e aprendizagem; custo – aluno; capacitação permanente dos profissionais da educação, que sinalizam um padrão de qualidade.

Entretanto, a adoção de padrões não é suficiente, como apontam Dourado e Oliveira (2009, p. 8):

> [...] é fundamental estabelecer a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política no tocante à melhoria do processo educativo e, também, à consolidação de mecanismos de controle social da produção, à implantação e monitoramento de políticas educacionais e de seus resultados, visando produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada.

De acordo com os autores, a qualidade da educação precisa ser considerada a partir de outros aspectos, que não se limitam a médias numéricas. É um processo permeado de complexidade, sendo a "qualidade da educação um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição [...] da situação escolar não pode deixar de considerar as dimensões extraescolares que permeiam tal temática" (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 8).

As avaliações realizadas em grande escala e de forma mecanicista não traduzem a realidade da escola pública, tampouco revelam progresso na qualidade do ensino. Segundo

Libâneo, Oliveira e Toshi (2005), outros componentes devem ser levados em consideração, além dos resultados das avaliações.

Não ocorre melhoria no processo de ensino e aprendizagem sem investimentos. Por isto a necessidade de políticas de financiamento que garantam a manutenção de recursos para a área da educação, e que atendam aos parâmetros já citados. Como apontamos na subseção anterior, as políticas de financiamento da Educação Básica atuais são insuficientes para o atendimento das redes municipais de educação.

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007), existem múltiplos fatores e regulações que influenciam a qualidade da educação. No Brasil, a oferta da escolarização ocorre por meio dos entes federados (União, estado e municípios), em que cada um adota uma estruturação própria para seus sistemas e redes de ensino. Esse processo decorre da descentralização das ações educativas promovidas pela União, como apontamos na subseção 1.2, que abordou a forma de federalismo no Brasil. Essas ações afetam diretamente o estabelecimento de parâmetros de qualidade, em que o contexto do espaço escolar de cada rede e sistema de ensino é desigual. Os resultados do IDEB estão distantes de representar a realidade da Educação Básica pública do país. Para Chirinéa e Brandão (2015, p. 7),

> Podemos afirmar que educação de qualidade custa caro e que, por mais que o Estado exerça suas diferentes formas de pressão sobre as escolas – umas mais diretas (leis e decretos, por exemplo), outras mais indiretas (como, por exemplo, pela intensa difusão de conceitos como descentralização, democratização, flexibilização, autonomia, participação, etc.) – ou proponha estímulos pecuniários, por meio da remuneração por competência avaliada com base na produtividade e certificações, e por meio de bônus vinculados aos resultados do IDEB e IDESP, o que define a qualidade nos processos educativos é o investimento massivo na qualidade da formação dos professores (inicial e continuada), melhoria nas condições de trabalho, salários dignos e infraestrutura adequada à excelência dos processos educativos.

A avaliação é o instrumento necessário para a representação numérica do processo de ensino e aprendizagem, mas a qualidade emerge do espaço escolar mediante as ações do Estado, enquanto propositor e regulador de políticas de financiamento. Tais políticas precisam proporcionar condições para que a qualidade da educação pública seja efetivada.

O município de Irati ocupa a 1.265º posição entre os 5.570º municípios do país, sendo o 178º no Estado entre os 399º segundo dados do IBGE (2020). Comporta um total de 42 escolas públicas atendidas pelo município, subdivididas em 13 creches de período integral; e 29 pré-escolas, que ofertam o Ensino Fundamental Anos Iniciais.

As escolas municipais que atendem o Ensino Fundamental Anos Iniciais somam um total de 55 escolas, das quais 35 estão na área urbana e 20 na área rural (IPARDES, 2017). O número

de matrículas na rede municipal de ensino pública está disposto da seguinte maneira, de acordo com a tabela 1.2.

Tabela 1.2 - Matrículas no ensino regular na rede municipal de ensino de Irati – 2019

Etapa		Número de Matrículas	
Educação Infantil	Creche	854	2.149
	Pré-Escola	1.295	
Ensino Fundamental		3.371	3.371
Total Geral			5.520

FONTE: Sistematizada pela autora com dados do Caderno IPARDES (2020).

O número de docentes que atuam na rede municipal de ensino do município divide-se da seguinte maneira: Educação Infantil - 165, Creches - 75, Pré-escola - 92, Ensino Fundamental I - 193. Segundo nota do Caderno Estatístico do IPARDES (2020), com relação à informação do total de docentes do Município e Estado, um docente pode trabalhar em dois municípios ou em mais de duas dependências administrativas.

As instâncias colegiadas são espaços representativos dos segmentos da escola, compostas por professores, pais, alunos e comunidade. Nesses espaços de representação, segundo Bolde e Schneckenberg (2018), a gestão democrática ganha força para atuar em prol de uma escola que exerça sua função social de forma responsável.

O CME do município de Irati foi criado pela Lei Municipal Nº 2785/2008 (IRATI, 2008). É um órgão colegiado municipal de caráter permanente. Suas funções são mobilizadoras, consultiva, deliberativa, normativa, propositiva e fiscalizadora, de acordo com a CF (BRASIL, 1988) e a LDBE Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), e assessora a Secretaria Municipal de Educação - SME para estabelecer políticas de educação no município de Irati.

O CME possui essas atribuições, e o município está atrelado ao Sistema Estadual de Educação, conforme previsto na LDB (BRASIL, 1996). A Lei Municipal Nº 2785/2008 estabelece, no seu art. 6º, XI e XII, que o CME observa as normas do Conselho Estadual de Educação - CEE (IRATI, 2008).

As já citadas funções interferem na organização da Educação Básica do município, definindo, assim, seu funcionamento, de acordo com Cortes *et al*. (2014). Cabe ao CME a tarefa de encaminhar o processo e execução do Plano Municipal de Educação - PME, que está integrado aos sistemas estaduais e nacionais.

A CF (BRASIL, 1988) e a LDB (BRASIL, 1996) estabelecem as bases para a criação e atuação dos CME, que são referendadas pela lei que aprova o Plano Nacional de Educação e estabelece que os entes federados criem seus planos decenais, Lei Nº 10.172/01 (BRASIL, 2001) e pelo Plano Nacional de Educação Lei Nº 13.005/14 (BRASIL, 2014).

A LDB define, no artigo 8º, inciso I, que os municípios deverão ser responsáveis em "organizar, manter e desenvolver os órgão e instituições oficiais, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados" (BRASIL, 1996). Portanto, o CME é uma instituição que integra a rede municipal de ensino e sua atuação dependerá da forma como ela foi criada e organizada.

Além do CME, a Associação de Pais, Mestres e Funcionários - APMF é outro órgão de representação dos pais e profissionais do estabelecimento de ensino, sem caráter político partidário, religioso, racial e lucrativo; seus dirigentes e conselheiros não são remunerados. A APMF tornou-se uma instância obrigatória nas instituições de ensino em 1971, com a Lei Federal Nº 5.691/71 (BRASIL, 1971).

Essa instância auxilia na tomada de decisões administrativas, financeiras e pedagógicas. Contudo, em estudo realizado com as APMF do município de Irati, as autoras Bolde e Schneckenberg (2018) demonstram que ela se tornou uma *ferramenta bancária*, possibilitando que a escola obtenha verbas, perdendo sua função original. Com relação a essa situação, as autoras pontuam:

> Outra situação que atualmente é observada nas escolas municipais, trata das obrigações do estado com o município e as escolas, sendo repassadas para a APMF, como forma de descentralização dos deveres de mantenedor do Estado para esta instância colegiada, que em muitas situações tem mantido a Instituição Escolar com o básico, como material de limpeza e complementação de merenda escolar (BOLDE; SCHNECKENBERG, 2018, p. 7).

Como colocado pelas autoras, as APMF das escolas municipais são instâncias que se tornaram responsáveis por inúmeras funções no espaço escolar, principalmente com relação à arrecadação de recursos, como a prática da *Contribuição voluntária*, objeto desta pesquisa, que supre o custeio de despesas básicas das instituições nesse processo de desresponsabilização do Estado.

Com relação ao Conselho Escolar, ele é citado na meta 19 do PNE, em que há o estímulo a sua constituição e fortalecimento no espaço escolar. Os Conselhos Escolares são instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, e sua principal característica é a autonomia.

Essas instâncias colegiadas são importantes para que se consolide o princípio da gestão democrática, mas há a preocupação com as questões financeiras das instituições de ensino, que obrigam a APMF do município a atuar de forma burocrática, perdendo o real propósito de sua função, conforme já mencionado.

O período que baliza a realização da presente pesquisa são os anos de 2013 a 2017, por serem os anos de transição da gestão municipal. De acordo com a base de dados do Sistema de

Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, e informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE[24], constatamos que o montante de recursos do FUNDEB destinados ao município de Irati, nos anos de 2013 a 2017, divide-se, em determinados anos, em mais de 90% para remuneração de profissionais da educação. Restavam, assim, menos de 9% para aquisição de material, construção, manutenção e conservação das instituições de ensino (MDE).

Esses dados revelam que há discrepância entre os percentuais destinados à remuneração e aqueles dircionados para investimentos na construção e manutenção das escolas públicas municipais do município de Irati – PR, como consta nas tabelas 1.2 e 1.3, que tratam do montante de receitas do FUNDEB e das despesas empenhadas. O gráfico 1.3 representa esse percentual desigual de distribuição dos recursos na educação do município.

A tabela 3, na página seguinte, mostra as receitas do FUNDEB do município dos anos de 2013 a 2017, com receita realizada em destaque, ou seja, parcela efetivamente *recebida* pelo município; receita empenhada, significando a parcela que foi *investida* na educação do município; pagamento da parcela MDE; pagamento da parcela Remuneração dos profissionais do magistério; e a diferença em destaque, entre a receita realizada e a empenhada.

Tabela 1.3 - Receitas do FUNDEB do município de Irati - PR com a receita da aplicação financeira[25] do recurso – 2013 a 2017

Ano	Realizada	Empenhada	Parcela MDE	Parcela Remuneração	Diferença
2013	13.184.484,81	12.794.641,46	283.686,58	12.510.954,88	389.843,35
2014	14.882.598,08	14.666.170,83	463.520,00	14.202.650,83	216.427,25
2015	17.038.116,48	17.609.851,56	1.185.416,00	16.424.435,56	-571.170,90
2016	18.609.584,35	18.478.054,42	1.694.418,76	16.783.635,66	131.529,93
2017	20.671.822,04	20.966.867,28	3.654.583,93	17.312.283,35	-295.045,24

FONTE: Organizada pela autora com dados do Sistema de Informações sobre os Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE, 2018).

Os números mostram que, no ano de 2013 houve a diferença de R$ 389.843,35 e, portanto, esse valor ficou em saldo positivo para o município de Irati. No ano de 2014, esse valor foi de R$ 216.427,25, e os números apontam que houve um aumento de recursos

[24] 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 (BRASIL [s.d.d]).

[25] Ocorre quando se compra um ativo ou título oferecido por uma instituição com o objetivo de obter uma remuneração para os recursos aplicados. Os recursos públicos não podem ser aplicados em instituições financeiras particulares, as operações com esses recursos são restritas a instituições oficiais, essas instituições têm participação de capital público e são administradas pelo Estado. A expressão *aplicação financeira* refere-se aos juros que rendem o montante do recurso (FNDE) (BTG PACTIAL [s.d.]).

disponibilizados para MDE, bem como para Remuneração dos profissionais da educação do município.

Os anos de 2015 e 2017 revelam diferença negativa, ou seja, o município teve que investir recursos próprios para custear o ensino da rede, além dos 25% que investe de forma constitucional. Essa complementação foi no valor de R$ 571.170,90 no ano de 2015; e de R$ 295.045,24 no ano de 2017, no orçamento final do município.

Quando o saldo do montante é negativo, como os anos acima citados, o gestor municipal complementa com recursos próprios ou de acordo com o artigo 21 da Lei Nº 11.494/2007, que em seu § 2º prevê que até 5% dos recursos recebidos dos fundos, incluindo a complementação da União nos termos do § 1º do art. 6º da Lei, poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício subsequente (BRASIL, 2007).

No ano de 2016, o município teve saldo positivo de R$ 131.529,93; 2013 e 2014 foram os anos que menos receberam investimento em MDE, mas, em compensação, foram os que melhor remuneraram seus profissionais do magistério, além de terem apresentado diferença de saldo positivo maior do que todos os anos analisados.

Conclui-se que, nos anos de 2013, 2014 e 2016, o total de receitas realizadas foi maior que o total da receita empenhada, indicando que ocorreu uma *sobra* ou reserva do recurso, mas essa informação não consta nos demonstrativos de receitas anual do FUNDEB, por não ser obrigatória.

Quando ocorrem casos de *falta* do recurso, se o gestor não injetou recursos próprios, não complementou no período de exercício subsequente e gerou dívida, há uma multa, segundo a Legislação Nacional, porque esbarra na Lei de Nº 101/2000 denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (BRASIL, 2000).

A LRF é um mecanismo legal que objetiva limitar o endividamento dos municípios, e define regras básicas de responsabilidade, as quais provém da noção de prudência em relação à gestão de recursos públicos. Essa lei contribui para inibir o endividamento público e propõe limites para gastos *desnecessários*.

Tabela 1.4 - Valores do FUNDEB empenhados e percentuais em relação a valores empenhados por destinação

Ano	Realizada	Empenhada	Diferença	Empenhada %	Diferença %
2013	13.184.484,81	12.794.641,46	389.843,35	97,04%	2,96%
2014	14.882.598,08	14.666.170,83	216.427,25	98,55%	1,45%
2015	17.038.680,66	17.609.851,56	571.170,90	103,35%	-3,35%

Continua na página seguinte

Continuação da página anterior

Ano	Realizada	Empenhada	Diferença	Empenhada %	Diferença %
2016	18.609.584,35	18.478.054,42	131.529,93	99,29%	0,71%
2017	20.671.822,04	20.966.867,28	295.045,24	101,43%	-1,43%

FONTE: Organizada pela autora com dados do Sistema de Informações sobre os Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE, 2018).

Na tabela 1.4 é possível visualizar as receitas do FUNDEB Realizadas e Empenhadas, que estão em destaque, e os percentuais em relação à receita empenhada, acompanhado dos percentuais da diferença entre a Realizada e a Empenhada. Os percentuais dos anos de 2013 e 2014 revelam que o recurso do FUNDEB não foi 100% destinado para a rede de ensino municipal, assim como seus percentuais de diferença são maiores, se comparados ao ano de 2016.

Os anos de 2015 e 2017, em destaque, revelam percentual negativo, ou seja, a gestão complementou as despesas com recursos próprios, ou ficou em déficit para ser sanado no próximo exercício. Porém, de acordo com a Lei Nº 11.494/2007, os percentuais estão dentro do limite previsto em lei (BRASIL, 2007).

Cabe ressaltar que, nos anos analisados da pesquisa, de 2013 a 2017, o percentual de receita empenhada ficou abaixo dos 95%, que é considerado o mínimo obrigatório de despesa empenhada no ano pelo gestor público municipal, passível de multa ao gestor que descumprir essa egência da LRF[26].

Tabela 1.5 - Valores do FUNDEB empenhados em parcelas do MDE, em parcela de Remuneração e percentuais em relação a valores empenhados por destinação

Ano	Empenhada	Parcela MDE	Parcela Remuneração	Parcela MDE	Parcela Remuneração
2013	12.794.641,46	283.686,58	12.510.954,88	2,22%	97,78%
2014	14.666.170,83	463.520,00	14.202.650,83	3,16%	96,84%
2015	17.609.851,56	1.185.416,00	16.424.435,56	6,73%	93,27%
2016	18.478.054,42	1.694.418,76	16.783.635,66	9,17%	90,83%
2017	20.966.867,28	3.654.583,93	17.312.283,35	17,43%	82,57%

FONTE: Organizada pela autora com dados do Sistema de Informações sobre os Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE, 2018).

Na tabela 1.5, abordamos os valores da receita empenhada, os valores investidos em parcelas de MDE, Remuneração dos profissionais do magistério, e destacamos os percentuais

[26] A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Nº 101/2000) é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que passa a valer para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Essa lei estipula normas e limites para a administração pública no Brasil. Através dela, todos os governantes precisam planejar a administração das finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade (BRASIL, 2000).

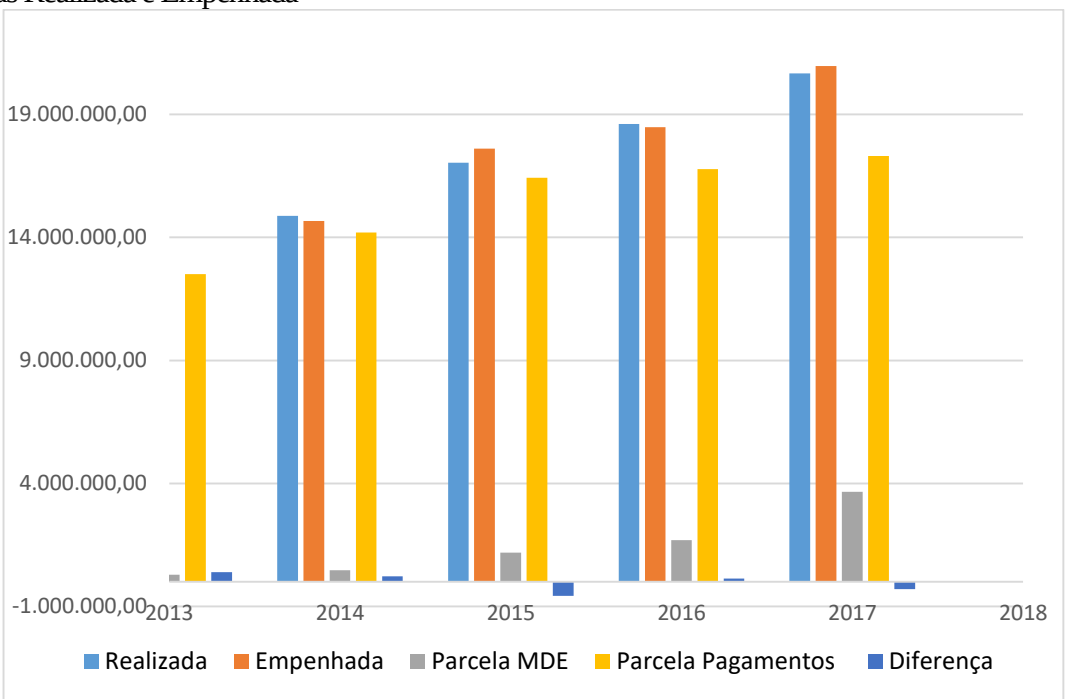
dos dois úmtimos. Comparando o valor da receita empenhada de 2013 para 2017, os dados apresentam um aumento de R$ 8.172.225,82; os valores da receita empenhada tiveram variações de ano a ano, e entre 2013 e 2014, o aumento foi de R$ 1.871.529,37; de 2014 para 2015, o aumento foi de R$ 2.943.680,73; de 2015 para 2016, o aumento foi de R$ 868.202,86; de 2016 para 2017, o aumento foi de R$ 2.488.812,86. Essa variação de valores está condicionada ao número de matrículas na rede municipal de ensino.

Com relação aos percentuais, os dados revelam que, no ano de 2013, o percentual de MDE foi o mais baixo em relação a todos os anos de análise, enquanto a remuneração foi o maior percentual. Na análise dos anos de 2013 a 2017, o percentual de MDE veio aumentando; dos anos de 2013 para 2014, o aumento foi de 0,94%; dos anos de 2014 para 2015, o aumento entre os percentuais de MDE foi de 3,5%; de 2015 para 2016, o aumento foi de 2,4%; do ano de 2016 para 2017, foi de 8,26%, o maior de todos os anos.

Com relação à Remuneração, há decréscimo devido ao aumento da porcentagem da parcela do MDE na mesma proporção. Conclui-se, portanto, na análise dos dados, que a parcela de recursos destinados a MDE vem aumentando nos últimos 5 anos, enquanto a parcela de remuneração dos profissionais da educação do município está em decréscimo.

Essas informações podem ser visualizadas no gráfico 1.3, que mostra a variação de valores e o crescente aumento do recurso.

Gráfico 1.3 - Variação da Receita Realizada, Empenhada, MDE, Remuneração, e Diferença entre as Receitas Realizada e Empenhada



FONTE: Organizado pela autora com dados do Sistema de Informações sobre os Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE, 2018).

O gráfico demonstra a variação dos percentuais. A receita realizada foi superior à empenhada nos anos de 2013, 2014 e 2016. Nos anos de 2015 e 2017, a receita realizada é inferior à empenhada, e os únicos anos dessa análise mostraram diferença negativa. Verificamos, através dos dados, que o recurso do FUNDEB aumentou seu montante ano a ano, de acordo com o número de matrículas na rede, e as parcelas de MDE também aumentaram, mas ocorreu o decréscimo da parcela da Remuneração na mesma proporção.

O decréscimo na Remuneração dos trabalhadores da Educação Básica, em específico da rede municipal, consolida-se no município de Irati, porque há desvalorização e precarização da carreira docente, componente que se configura como um dos itens das políticas educacionais de viés neoliberal da atualidade.

Em estudo realizado por Neves (2019), a carreira docente está respaldada na CF de 1988, art. 206, capítulo V, o qual estabelece os aspectos da valorização dos profissionais da educação pública e prevê o ingresso à carreira docente exclusivamente via concurso público e, consequentemente, o cumprimento do plano de carreira.

No entanto, segundo Neves (2019), aumentou o número de estagiários contratados, caracterizando o processo de precarização do trabalho docente. Os estagiários contratados, segundo a autora, recebem bolsas de estudo, essas estão abaixo do Piso Salarial Profissional Nacional, regulamentado pela Lei Nº 11.738/ 2008 (BRASIL, 2008), porém, os estudantes assumem as mesmas funções que o professor regente nas instituições de ensino.

Os salários abaixo do piso acarretam o decréscimo do percentual de Remuneração do recurso do FUNDEB que consta no gráfico apresentado. Os anos de 2013 a 2016 fazem parte da gestão municipal do Partido do Trabalhadores (PT), e o ano de 2017 é início da gestão municipal do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Com relação ao recurso do Salário-Educação, buscamos os relatórios sobre as quotas-partes dessa contribuição social com o intuito de expor o montante do recurso destinado à rede municipal de Irati. As quotas-partes pertencentes ao estado, Distrito Federal e municípios são repassados de maneira automática, e não há a necessidade de convênio ou instrumento similar.

A contribuição do Salário-Educação é depositada em conta bancária própria e específica para o recurso, no Banco do Brasil, em favor do ente federado, de acordo com o art. 8º, 1º e 2º do Decreto-lei n° 1.805 de 1º de outubro de 1980, segundo informações do site do FNDE. A estimativa de repasses está na tabela a seguir.

Tabela 1.6 - Estimativa de repasses das quotas Estadual e Municipal do Salário-Educação com base no Censo Escolar dos anos anteriores – 2013 – 2014 – 2015 – 2016 - 2017

UF	Ente Federado – Município	Total de alunos matriculados	Coeficientes	Valor da estimativa	Anos
PR	Irati	4.933	0,0049539901	1.234.622,24	2013
PR	Irati	4.894	0,0048516980	1.439.605,57	2014
PR	Irati	5.155	0,0051053201	1.689.305,31	2015
PR	Irati	5.301	0,0052344389	1.766.823,60	2016
PR	Irati	5.471	0,0052859597	1.959.526,51	2017

FONTE: Organizada pela autora com dados do Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) /Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2018).

A estimativa de repasses da quota Estadual e Municipal para o município de Irati, em destaque no texto, revela o aumento da demanda do recurso diante do crescimento do número de matrículas no município, tendo como base o censo escolar dos anos anteriores.

Com relação aos recursos próprios do município, sendo 25 %, segundo a legislação federal, destinados à rede municipal de educação, devem ser planejados no sentido que sua arrecadação tenha eficiência socioeconômica. O montante de tributos pagos pela população deve ser devolvido em forma de serviços.

Segundo estudos desenvolvidos pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - CEPAM (2013) a arrecadação tributária dos municípios que financiam os serviços públicos é direta, como tratamos anteriormente. Em outras palavras, o contribuinte já inclui essa despesa em seu orçamento familiar, tendo em vista que, para usufruir do serviço, existe o imposto embutido nele.

Os municípios têm sua realidade econômica relacionada à capacidade de gerar tributos. Explicando de outra maneira, quanto mais desenvolvida a economia do município, maior sua capacidade de gerar impostos; quanto menor o desenvolvimento econômico do município, menor é seu poder de arrecadação de tributos, e maiores serão as dificuldades financeiras para que esses retornem em forma de serviços públicos.

Em contato com o setor de contabilidade da prefeitura municipal de Irati solicitamos, via requerimento, o Relatório resumido de execução orçamentária de receitas e despesas por fonte de recursos - RREO, que compõem os 25% de recursos próprios do município, os quais são destinados à educação da rede municipal, dos anos de análise - 2013 a 2017, com fundamento na Lei Nº 12.527/2011, a lei de acesso a informações Públicas (BRASIL, 2011).

Ao analisar o RREO, observamos que as fontes de recursos se encontram agrupadas, e não especificadas, como precisaríamos para uma análise mais detalhada, com cada fonte de recursos e os respectivos montantes. Na sequência, apresentamos a tabela 7, com as receitas

agrupadas, o número de cada item do demonstrativo, e os respectivos períodos, abordando o valor por exercício em receitas realizadas.

Tabela 1.7 - Recursos próprios do Município de Irati – Valor por exercício / receitas realizadas -2013 a 2017

RECEITAS	ITEM	VALOR POR EXERCÍCIO (receitas realizadas)				
		2013	2014	2015	2016	2017
Próprias (arrecadadas no município)	1	R$ 11.309.509,12	R$ 13.910.771,32	R$ 15.421.125,70	R$ 16.502.722,56	R$ 20.339.195,88
Transferência governo federal e estadual (partic. impostos devidos ao município	2	R$ 48.326.746,05	R$ 53.162.058,83	R$ 58.385.163,05	R$ 63.783.052,36	R$ 65.701.244,16
TOTAL RECEITAS (consideradas para o cálculo do índice obrigatório de gastos em educação)	3	R$ 59.636.255,17	R$ 67.072.830,15	R$ 73.806.288,75	R$ 80.285.774,92	R$ 86.040.440,04
Receita da Aplic. Finac. De outros recursos de impostos vinculados ao ensino	4	R$ 11.090,83	R$ 23.729,27	R$ 26.626,60	R$ 30.049,45	R$ 16.422,51
Receita de Trans. do FNDE	5	R$ 1. 147.278,88	R$ 1.414.279,46	R$ 3.434.927,72	R$ 3.317.600,00	R$ 4.070.129,83
TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS P/ O ENSINO	9	R$ 2.787.865,93	R$ 4.380.330,44	R$ 3.617.396,24	R$ 4.344.220,37	R$ 4.683.557,75
Receitas destinadas ao FUNDEB	10	R$ 9.350.663,93	R$ 10.404.951,27	R$ 11.378.085,70	R$ 12.304.651,41	R$ 12.613.840,00

Fonte: Organizada pela autora com dados do Portal da transparência da Prefeitura municipa de Irati – PR./ Setor de Contabilidade – Prefeitura Municipal de Irati (2020).

Na tabela 1.7, observamos as informações dispostas no item 1, que se destinam a identificar as receitas utilizadas como base de cálculo para apurar os recursos mínimos aplicáveis no ensino, previstos na CF, em seus artigos 212 e 60, e de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2017), em seu Manual de Demonstrativos Fiscais. Aqui, nos propomos a identificar os valores das receitas realizadas e arrecadadas diretamente pelo órgão municipal no período, destinados à rede de educação municipal, e de 2013 a 2017, o valor de arrecadação foi crescente.

O item 2 registra as transferências constitucionais e legais recebidas pelo município, valores referentes a impostos arrecadados pela União e Estado e repassados ao município de Irati. Em todos os anos, observa-se crescente o montante total dos recursos.

Destacamos que as transferências ao FUNDEB, mesmo sendo registradas como deduções da receita orçamentária, conforme estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (2018) em sua 9ª edição, não são excluídas, porque necessitam compor a base para o cálculo do limite mínimo. As transferências recebidas do FUNDEB são informadas em destaque, no item 12 do demonstrativo, mas neste trabalho foram abordadas na tabela 3.

Esses dados convergem, como apontamos na análise da tabela 4, sobre os percentuais da diferença entre receita realizada e empenhada do FUNDEB. O ano de 2016 teve um dos menores percentuais, e podemos destacar que, mesmo os percentuais estando no limite constitucional, ocorreu uma queda no período analisado.

O item 3 registra, destacados no texto, o total de receitas próprias municipais provenientes de impostos e transferências constitucionais e legais advindas dos governos federal e estadual. Nesse cálculo são excluídas as deduções, e esse item é utilizado como base de cálculo para verificação do limite mínimo das receitas a serem aplicada em MDE, conforme previsto na CF (BRASIL, 1988) e na LDB (BRASIL, 1996). Nos anos analisados, verificamos o valor crescente de arrecadação.

No item 4, com destaque no texto, estão registradas as receitas decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira de outros recursos de impostos que estão vinculados ao ensino naquele exercício, e como observamos, a dinâmica do recurso foi crescente nos períodos de 2013, 2014, 2015 e 2016, tendo acentuado decréscimo em 2017.

O item 5 registra o total de recursos transferidos pela União aos Municípios por meio do FNDE, sendo considerado na base de cálculo dos limites mínimos a serem aplicados em MDE. Com base nos dados constantes no referido item, é possível perceber que, ao longo dos três primeiros anos analisados (2013, 2014 e 2015), houve um crescimento do montante desse item, tomando como base o ano anterior. Porém, em 2016, identifica-se um decréscimo em relação a 2015. Já em 2017, a ideia de crescimento volta a predominar.

O item 9 registra o total das receitas aplicada na educação, mas não é considerado no cálculo do cumprimento dos limites constitucionais. O item 10 registra o valor total das receitas que compõem o FUNDEB, e elas provêm da arrecadação de impostos e transferências

constitucionais[27] que competem ao município. Esse item mostra o montante transferido ao Fundo, em que é calculado com o acréscimo ou decréscimo do FUNDEB.

Na tabela 8, apontamos o percentual de crescimento/diferença do montante de recursos de um ano para outro. Dessa maneira, a base utilizada para o cálculo foi o ano anterior, por exemplo, diferença de montantes entre 2013 para 2014. Buscamos evidenciar essa diferença percentual entre receitas de impostos arrecadados pelo munícipio no período e as transferências constitucionais e legais recebidas pelo município, referentes a impostos arrecadados pela União e pelo Estado, que foram repassados ao município de Irati- PR, correspondente ao período.

Também relacionamos a variação desse percentual entre os recursos das duas fontes de receitas já mencionadas. A intenção é visualizar o comportamento da variação de ambas as receitas ao longo dos anos analisados.

Tabela 1.8 - Percentual de diferença entre os recursos municipais e as transferências constitucionais e legais da União e Estado repassados ao município de Irati - 2013 a 2017

RECEITAS	**ITEM**	**Percentual de diferença entre os recursos**			
		2013 – 2014	**2014 - 2015**	**2015 – 2016**	**2016 – 2017**
Próprias (arrecadadas no município)	1	23%	10,9%	7,0%	23,2%
Transferidas do governo federal e estadual	2	10%	9,8%	9,2%	3,0%
Percentual de diferença entre os períodos	**-**	**13%**	**1,1%**	**-2,2%**	**20,2%**

FONTE: Organizada pela autora com dados do Portal da transparência prefeitura municipal de Irati – Pr./ Setor de Contabilidade – Prefeitura Municipal de Irati (2020).

Como podemos observar, na tabela 7, o valor do montante de receitas próprias do município de Irati é menor, se comparado ao valor do montante de transferências da União e do Estado do período analisado. Como foi abordado na seção 1.2 deste trabalho, isso ocorre devido ao menor poder de arrecadação tributária desse ente federado, se comparado aos demais entes.

Entretanto apontamos, na tabela 8, que o percentual de diferença de arrecadação entre os anos estudados foi maior no município, do que as transferências da União e Estado, exceto no ano de 2015 para 2016, considerando o período analisado. Sendo assim, tal perspectiva torna-se

[27] Nos Municípios, integram as transferências constitucionais e legais, para fins de base de cálculo do FUNDEB: a) a Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; b) a Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (25% do ICMS do Estado); c) a Cota-Parte do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI proporcional às exportações (25% de 10% do produto da arrecadação do IPI-Exportações); d) a Transferência Financeira da Desoneração do ICMS (Lei Complementar nº87/96); e) a Cota-Parte do Imposto Territorial Rural (50% ou 100% da arrecadação do ITR da União); e f) a Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (50% da arrecadação do IPVA do Estado) (BRASIL, 2017).

evidente, se observarmos, por exemplo, a variação percentual de 2013 para 2014, pois as receitas próprias municipais variaram 23%, enquanto as receitas de transferências variaram 10%.

Nos anos de 2014 para 2015, a variação de arrecadação positiva municipal foi de 10,9%, enquanto a União e Estado teve variação positiva de transferências de 9,8%. Portanto, a diferença entre as variações de receitas municipais e repasses de receitas da união e estado configurou um percentual de diferença de 1,1%, no período. De 2015 para 2016, o município teve variação de sua arrecadação própria de 7,0%; enquanto União e Estado, 9,2%, com percentual de diferença entre os dois entes de -2,2%, único período em que o percentual de variação positiva do município foi menor do que União e Estado.

Nos anos de 2016 para 2017, o percentual de arrecadação do município variou 23,2%, enquanto da União e Estado, 3,0%. A diferença entre os percentuais de variação dos entes municipal e federal/estadual foi de 20,2% no período. Podemos apontar, por meio dos dados analisados, que de 2013 a 2017, exceto de 2015 para 2016, o município teve variação percentual positiva na arrecadação de receitas realizadas para a educação da rede municipal, configurando variação superior ao percentual de variação transferências pelos governos federal e estadual, somando cerca de 34,3% a mais.

Por fim, ressaltamos que a variação percentual mais elevada municipal se refere justamente às variações/oscilações ocorridas de um ano para outro, e não sobre o montante total das receitas.

Na tabela 1.9, apontamos as despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na rede municipal de educação de Irati, com os valores por exercício de despesas empenhadas, ou seja, aquelas realmente investidas na educação do município com o intuito de apontar o índice do percentual investido no ensino.

Tabela 1.9 - Despesas em MDE, valor por exercício de despesas empenhadas e percentual investido no Ensino da rede municipal de educação de Irati – 2013 a 2017

DESPESAS MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	**ITEM**	**VALOR POR EXERCÍCIO (despesa empenhada)**				
		2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Manutenção educação infantil	22	R$ 4.403.497,35	R$ 4.880.466,70	R$ 5.953.951,37	R$ 6.134.026,21	R$ 8.242.617,79
Manutenção educação fundamental	23	R$ 15.988.688,99	R$ 18.544.332,26	R$ 21.687.361,36	R$ 24.621.174,38	R$ 23.669.760,41
TOTAL DESPESA CONSIDERADA PARA O CÁLCULO DO ÍNDICE DE GASTOS OBRIGATÓRIOS	37	R$ 16.273.228,35	R$ 18.337.911,54	R$ 20.934.096,32	R$ 23.303.213,39	R$ 22.370.247,01

Continua na página seguinte

Continuação da página anterior

DESPESAS MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	ITEM	VALOR POR EXERCÍCIO (despesa empenhada)				
		2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL DO PERCENTUAL INVESTIDO EM MDE NO MUNICÍPIO	38	27,29%	27,34%	28,36%	29,03%	26,00%

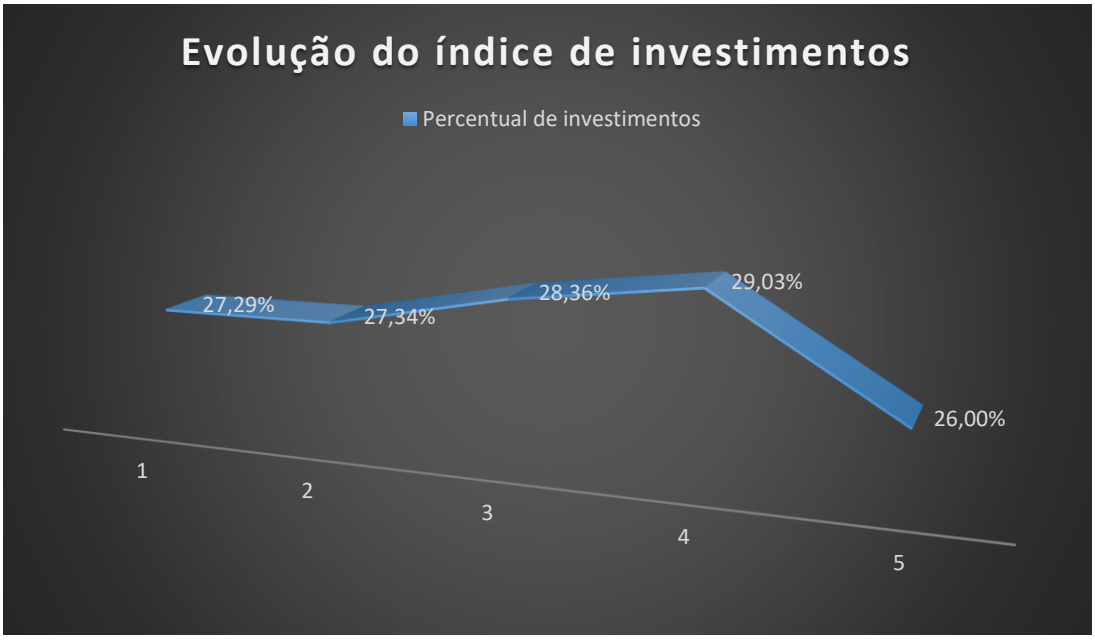
FONTE: Organizada pela autora com dados do Portal da transparência prefeitura municipal de Irati – Pr./ Setor de Contabilidade – Prefeitura Municipal de Irati (2020).

Observamos, na tabela 1.9, que os itens do demonstrativo apontam crescimento com relação aos valores empenhados em investimento em MDE, exceto no ano de 2016 para 2017, em que ocorreu decréscimo. O intuito é apontar o percentual investido em MDE no município de Irati, em relação às receitas totais que compõem sua base de cálculo. Isto porque a CF (BRASIL, 1988), em seu art. 212, determina que os municípios apliquem no mínimo 25% das receitas provenientes de impostos e transferências em MDE. De acordo com o RREO analisado dos anos de 2013 a 2017, o município de Irati aplicou um percentual maior do que está previsto na CF, ficando acima do mínimo estipulado constitucionalmente.

Observamos, na tabela 1.9, que o total do percentual investido em MDE no município de Irati, que está em destaque, fica acima do limite constitucional, e conforme já mencionado, a CF (BRASIL, 1988) pontua, em seu art. 212, que os municípios apliquem no mínimo 25% das receitas provenientes de impostos e transferências em MDE. De acordo com o RREO analisado dos anos de 2013 a 2017, o município de Irati aplicou um percentual maior do que o previsto na CF, ficando acima do mínimo estipulado constitucionalmente, mas observamos a queda no ano de 2017, ficando próximo ao limite.

No gráfico 1.4, na página seguinte, é possível visualizar a queda de recursos destinados à educação de rede municipal de educação de Irati.

Gráfico 1.4 - Evolução do índice de investimentos em educação na rede municipal de Irati-PR. nos anos de 2013 a 2017



FONTE: Organizado pela autora com base no RREO - Portal da transparência prefeitura municipal de Irati – Pr. (2020).

O gráfico acima mostra o índice de investimentos em educação na rede municipal de Irati a partir do cálculo do montante de recursos dos governos federal, estadual e municipal, com base no RREO nos anos de 2013 a 2017. No ano de 2013 representado no gráfico pela posição (1) foi investido o percentual de 27,29%; no ano de 2014 posição (2), o investimento foi de 27,34, apontando um pequeno aumento no percentual; no ano de 2015 posição (3), o percentual aumentou para 28,36%. Esse aumento seguiu no ano de 2016 posição (4), com 29,03%, mas no ano de 2017 posição (5), último ano de análise, ocorreu um decréscimo, em que o percentual foi de 26%, ficando próximo ao mínimo constitucional.

De acordo com a apresentação dos dados elencados neste capítulo, anualmente ocorre um aumento de recursos do FUNDEB e Salário-Educação, mas esses não são suficientes para suprir as necessidades das instituições de ensino. Os recursos do FUNDEB tratados na tabela 3 denotam que o município investiu recursos próprios e ou gerou déficit a ser pago no exercício subsequente, porque esse recurso não cobriu as despesas da rede de ensino do município.

Observamos que as receitas do FUNDEB realizadas e empenhadas pelo município apontam que, nos anos de 2015 e 2017, a gestão complementou as despesas da rede com recursos próprios, e que investiu mais do que arrecadou no período. Com relação ao Salário-Educação, as estimativas das quotas estadual e municipal denotam aumento do recurso, mas acompanhando os coeficientes de distribuição do recurso, que apontam para o aumento do número de matrículas

na rede. Em outras palavras, esse aumento não é do valor do recurso, mas do montante que acompanha o número de matrículas anual, que obviamente cresce.

Com relação aos recursos próprios do município, os RREOs demonstram que o município de Irati vem cumprindo, nos anos de análise, com o percentual acima do que está estabelecido na CF (BRASIL, 1988), em seu art. 212, que estipula 25% de recursos próprios. Portanto, o município está investindo mais recursos na rede de ensino municipal do que os demais entes federados. Essa realidade não é isolada: outros municípios do país investem maior percentual de recursos próprios do que a União e Estados, mesmo sendo, segundo Davies (2008), o ente federado com menor poder de arrecadação tributária.

Precisamos considerar, de acordo com Cortes (1989), que o financiamento da área da educação reflete as consequências históricas das Políticas Públicas no Brasil. As várias crises econômicas que o país atravessa afetam os setores produtivos e interferem na arrecadação tributária, os quais determinam o percentual aplicado na Educação Básica do país.

A dinâmica do montante de receitas, despesas e seus percentuais denotam a insuficiência de recursos para a área da educação pública e, no caso específico, na rede municipal de educação de Irati, em que práticas como a *contribuição voluntária,* por exemplo, garantem complementar os recursos que faltam nas instituições de ensino. Isso reforça nossa defesa de que, com o processo de desresponsabilização do poder público, ocorre a responsabilização financeira da comunidade escolar, com medidas paliativas para atender as necessidades emergenciais das instituições da rede municipal.

Os governos utilizam de manobras contábeis, segundo Davies (2008), para limitar e desviar os recursos dos sistemas educacionais. Com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, o governo federal limitou os investimentos nas áreas sociais, sendo a Educação uma delas, pelo prazo de 20 anos. Tal Emenda afeta diretamente o ensino público do país, porque, para a Educação, isso representa o mínimo obrigatório.

Na prática, quando a EC 95 passou a valer, em 2017, os investimentos em educação foram calculados em torno de 3%, segundo o Banco Central[28], em boletim oficial, ou seja, um teto mais baixo do que a inflação de 2016, que esteve em torno de 6,29%. O governo federal investe o mesmo valor do ano anterior corrigido pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao

[28] Órgão responsável pelo controle da inflação no país, atua para regular a quantidade de moeda na economia que permita a estabilidade de preços. Suas atividades incluem fiscalizar a estabilidade financeira e, para isso, regula e supervisiona as instituições financeiras (BANCO CENTRAL DO BRASIL [s.d.]).

Consumidor Amplo - IPCA[29], mas há um aumento do número de alunos nas redes de ensino público, assim como o custo desses alunos na escola, fatores desconsiderados pelo governo federal.

A EC 95 restringe ainda mais o financiamento da Educação. Segundo especialistas, de cada R$10,00 investidos na Educação, apenas R$ 2,00 vêm do governo federal; os outros R$ 8,00 são repassados por Estados e Municípios. Esses recursos estão atrelados ao imposto sobre circulação de mercadorias e serviços - ICMS. Se o país entra em um período de recessão, significa que as pessoas consomem menos e, consequentemente, será menor a arrecadação do imposto ICMS e, portanto, o investimento em educação será menor. Com isso, o FUNDEB, que é um dos recursos que financia a Educação pública do país, fica comprometido.

A composição do FUNDEB dependente da arrecadação do ICMS. Sendo assim, o governo federal inviabilizou definitivamente a concretização do Plano Nacional de Educação - PNE, pois não só reduziu os investimentos na área, como comprometeu as fontes dos recursos que a financiam. Os novos recursos que poderiam ser redirecionados para a área são insignificantes, porque a estimativa de complementação que, segundo a legislação, deve ser feita por parte do governo federal, é inferior em valores, se comparada com as retiradas realizadas pelo próprio governo através dos instrumentos legais de desvinculação dos recursos já tratados no texto.

Com o processo de municipalização do ensino instituído pela Lei nº 5.692/71 (BRASIL, 1971), do período militar; e pela LDBN Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), o financiamento da educação pública do país se tornou mais limitado. Para Pinto (2006), foi com a aprovação do FUNDEF que o descompasso já existente entre estados e municípios, em relação à disponibilidade de recursos tributários, acentuou-se de forma mais visível.

De acordo com Taporonsky (2016), a situação se agrava quando a União desconsidera o índice do custo-aluno-qualidade-inicial (CAQi)[30], e Pinto (2006) aponta que o CAQi tem, em

[29] O Banco Central considera o índice oficial que mede a inflação e deflação do país. Esse índice mede a variação de preços no comércio (IBGE, 2020).

[30] Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da Educação Básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas para que garantam um padrão mínimo de qualidade para a Educação Básica, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), entre outras leis. Considera condições, como tamanho das turmas, formação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, além de insumos, como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros, tudo para cumprir o marco legal brasileiro. Assim, o CAQi contempla as condições e os insumos materiais e humanos mínimos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender (CARREIRA; PINTO, 2006).

seus princípios, *garantir mais para quem tem menos*, principalmente em se tratando de municípios localizados nos chamados bolsões da pobreza.

Para Monlevade (2014), o valor aluno/ano estipulado atualmente, para a viabilização de recursos, não considera estudos sobre os componentes de qualidade: o cálculo é realizado a partir da disponibilidade orçamentária e estabelecido por meio de portaria interministerial. De acordo com Davies (2008), a União define o *padrão de qualidade* a partir de critérios contábeis.

De acordo com Oliveira (1997), recentemente, o país assumiu compromissos internacionais com relação à oferta educacional, passando a impor maior atuação dos municípios no que se refere ao financiamento da educação. Essa indução, segundo Monlevade (1997), não leva em consideração a capacidade orçamentária desse ente federado, sendo o ente que menos arrecada e que atende o maior número de alunos.

Para concluirmos o presente capítulo, precisamos retomar seu objetivo, que é l*evantar e sistematizar dados sobre o perfil educacional da rede municipal de educação de Irati-Pr,* com ênfase nos investimentos recebidos do FUNDEB, Salário-Educação e 25% dos recursos próprios do município. Apontamos a categoria do Estado norteada pela concepção gramsciana, e destacamos as particularidades do Estado brasileiro, sendo o mediador dos interesses da classe burguesa e, como tal, pontuamos que elabora e institui políticas de financiamento ambíguas para a Educação Básica, que decorrem das contradições próprias da organização social atual.

Como a realidade é permeada pelos interesses de classe, que é uma constante no sistema capitalista, é possível perceber, nas políticas de financiamento da Educação Básica aqui abordadas, o movimento de avanços e recuos que revelam as conquistas dos diferentes grupos sociais. Porém, como esses grupos não são hegemônicos, suas conquistas são constantemente ameaçadas pelas políticas de cunho neoliberal que são implementadas.

O município de Irati é classificado, segundo critérios do IBGE referenciados pelo IPARDES (2007) em seu diagnóstico socioeconômico da região Centro-sul do Estado, como um município que compõe o Paraná Tradicional. Sua base econômica é agrícola, e a rede de educação municipal é extremamente dependente dos recursos federais e estaduais. Isto ocorre, como apontado anteriormente, devido a seu baixo nível de desenvolvimento industrial e, consequentemente, menor arrecadação tributária.

Ainda sobre os recursos próprios do município destinados ao financiamento da rede municipal de ensino de acordo com os RREOS disponibilizados no Portal da Transparência, site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e pelo setor de contabilidade da prefeitura municipal de Irati, esses evidenciam a situação fiscal do município com relação a área da educação, demonstram a execução orçamentária de receitas e despesas de maneira simplificada, sem

constar os valores de receitas arrecadadas e destinada à rede por fonte de recursos, apenas um total, o que compromete nossa análise em partes, mas, apontamos o cumprimento do percentual mínimo destinado as escolas municipais de acordo com o que determina a Constituição Federal.

O dinheiro arrecadado com a contribuição voluntária via APMF não suprem todo o custeio das instituições de ensino, mas financiam despesas básicas que deveriam em tese ser de responsabilidade do poder público. Quando nos referimos ao poder público, estamos apontando como responsáveis a União, Estados e Municípios.

Contudo, no atual contexto, segundo nossa análise, o município vem investindo um percentual maior na rede de ensino, mas se aproximando do limite mínimo constitucional. Segundo Bolde e Schneckenberg em estudo realizado em 2018, as APMF estão se tornando uma ferramenta bancária, com atuação expressiva no que se refere à angariação de recursos financeiros. Isto denota a tendência ainda maior de desresponsabilização do poder público em financiar a Educação Básica pública, e responsabilização dos pais da comunidade escolar.

CAPÍTULO 2 - A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE AS POLÍTCAS DE FINANCIAMENTO E A *CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA* EM REDES MUNICIPAIS

O capítulo tem como objetivo *investigar a origem e ocorrência da prática da contribuição voluntária em outras regiões do país, bem como elementos que colaboram para sua constituição na rede municipal de educação Irati – PR.*

Para tanto, é necessário conceituar os termos *contribuição* e *voluntária,* entender suas principais características e como ocorre o processo de naturalização, situando-a no contexto atual das políticas educacionais. Como a prática não está desconectada do processo de aceitação da comunidade escolar, correlacionamos a função das APMF para efetivação dessa prática, bem como os decretos e leis que a possibilitam.

Como vimos no capítulo anterior, o município é o ente federado mais suscetível aos impactos orçamentários provenientes das políticas de financiamento da Educação Básica atuais, de cunho neoliberal. Tais políticas reduzem recursos das redes municipais de educação e, diante da escassez de recursos públicos, do processo histórico de desresponsabilização do poder público e responsabilização da comunidade escolar que vem ocorrendo, práticas como a c*ontribuição voluntária* são vistas como forma de manter as instituições de ensino público do país em funcionamento.

Por meio das plataformas digitais de pesquisa, como Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, buscamos sistematizar um levantamento da produção acadêmica sobre o tema. O levantamento possibilitou verificar que a prática não ocorre apenas no município escopo do estudo, e revela que ela não é recente. Neste capítulo, realizamos um levantamento de notícias que se assemelham com a problemática da pesquisa e, de maneira sintetizada, apontamos aspectos importantes para a análise do nosso objeto.

Tal análise colabora para a compreensão das ações políticas do Estado em todo o período que sucedeu o processo de redemocratização no Brasil, em que segue as orientações das diretrizes expressas nos documentos internacionais no que se refere às políticas de financiamento da Educação Básica, e relacionando ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE.

A terceira e última subseção trata do conceito e funções da burocracia enquanto mecanismo de controle do Estado, em específico, no que se refere aos recursos provenientes do governo federal. Refletimos sobre o processo de burocratização e como ele interfere nas ações

realizadas no interior das escolas da rede municipal de educação, colaborando para que ocorra a prática da *Contribuição voluntária*.

2.1 A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE A CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA NAS ESCOLAS PÚBLICAS

No levantamento da produção acadêmica sobre o tema, utilizamos os descritores *Caixa escolar*, *Descentralização Financeira*, *Desconcentração Financeira*, *Políticas de Financiamento em Redes Municipais de Educação* e *Contribuição Voluntária em Escolas das Redes Municipais*. As plataformas digitais de busca foram o Banco de Teses e Dissertações e no Portal de Periódicos da CAPES.

Para o levantamento consideramos o período dos últimos cinco anos de produção, ou seja, de 2013 a 2017, com intuito de apresentar as produções atuais sobre o tema. Entretanto, entendendo a necessidade de destacar os aspectos históricos da questão, resolvemos nos debruçar sobre algumas produções anteriores, do ano de 2002.

Identificamos, na busca, 229 trabalhos entre teses, dissertações e artigos que tratam de Políticas de financiamento em redes municipais. Ao realizar a leitura dos resumos e introdução de alguns, foram selecionadas 25 publicações de acordo com os termos da busca.

Com o termo *Contribuição Voluntária em escolas das redes munici*pais não há registros de produções nas plataformas de busca, mas com os termos *Caixa escolar*, *Descentralização Financeira*, *Desconcentração Financeira*, e *Descentralização das Políticas Públicas nas Escolas Públicas Municipais* foram encontrados 218 trabalhos.

Dentre esses selecionamos 17 dissertações, 06 teses e 02 artigos que se aproximam parcialmente do objeto da pesquisa. Identificamos o quantitativo no quadro 2.1.

Quadro 2.1 - Levantamento da produção acadêmica - Teses, Dissertações e Artigos que se aproximam da problemática da pesquisa

Título	Autor	Instituição	Ano	Tipo de publicação
1. A fim de arrancar do erro e da ignorância pequeninos seres: As caixas escolares em Belo Horizonte (1911 – 1918)	BAHIENSE, Priscila Nogueira	Universidade Federal de Minas Gerais	2013	Dissertação
2. Papel do FUNDEB na educação pública de um município do norte do RS: impactos na qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação	BRAND, Paulo Rogério	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões	2013	Dissertação
Continua na página seguinte				

Continuação da página anterior				
Título	**Autor**	**Instituição**	**Ano**	**Tipo de publicação**
3. A evolução histórica do financiamento educacional brasileiro e a importância do FUNDEF/FUNDEB para a educação básica de Mairiporã	GONÇALVES, Adriano de Freitas	Universidade Cidade de São Paulo	2013	Dissertação
4. O Conselho do FUNDEB no município de Itaboraí e a democracia da terceira via: uma análise crítica	LAMARAO, Marco Vinicius Moreira	Universidade Federal do Rio de Janeiro	2013	Dissertação
5. A política de fundos contábeis: o que muda na educação nos municípios goianos	LEITE, Renato Ribeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	2014	Tese
6. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi	LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Úrsula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima	Rev. Adm. Pública [online]. 2014, vol.48, n.2, pp.389-409. ISSN 0034-7612.	2014	Artigo
7. Federalismo, políticas educacionais e qualidade do gasto público: uma análise do FUNDEB no Tocantins	MAGRO, Fabiano Cotic.	Universidade Federal do Tocantins	2014	Dissertação
8. Programas PDE Escola e Mais Educação: descentralização e gestão do ensino	OLIVEIRA, Rita de Cassia	Universidade Federal de Juiz de Fora	2014	Tese
9. O Plano de Ações Articuladas: Um olhar sobre a autonomia municipal	SOARES, Amanda Mendes	Universidade Federal de Juiz de Fora	2014	Dissertação
10. Custeio da Educação Pública na Era Vargas: A caixa escolar do Ceará (1930-1945) Fortaleza – CE	VASCONCELOS, Dimas Augusto de	Universidade Federal do Ceára	2014	Dissertação
11. O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do FUNDEB: o caso de Sinop - MT	GONÇALVES, Antônia Maria Martins	Universidade Federal de Mato Grosso	2015	Dissertação
12. Efeitos do fundo de desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação FUNDEB na educação infantil de Medianeira – Paraná	LIMA, Ezequiel de	Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho	2015	Dissertação
13. Atuação dos conselhos de políticas públicas do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação e o combate à corrupção	PONTES, André Gomes	Universidade de Brasília	2015	Dissertação
14. Uma investigação sobre o financiamento da educação infantil no contexto do FUNDEB: entre limites e contradições no atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa – PB	SANTOS, Joedson Brito dos	Universidade Federal da Paraíba/João Pessoa	2015	Tese
15. A nucleação das escolas do campo no município de Curralinho − arquipélago do Marajó: limites, contradições e possibilidades na garantia do direito à educação	CARMO, Eraldo Souza do	Universidade Federal do Pará	2016	Tese
16. O sistema de financiamento da educação federalismo e redistribuição	COSTA, Edugas Lourenço	Universidade do Passo Fundo – RS	2016	Dissertação
Continua na página seguinte				

Continuação da página anterior				
Título	**Autor**	**Instituição**	**Ano**	**Tipo de publicação**
17. A câmara do FUNDEB do conselho municipal de educação de alta Floresta - MT: lemas e dilemas na atuação	FREIRE, Eduardo Jose	Universidade Federal de Mato Grosso	2016	Dissertação
18. Controle social da educação: a atuação do conselho do FUNDEB em Valença-BA	LISBÔA, Aldo Bomfim	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	2016	Dissertação
19. As políticas públicas e os conselhos municipais de educação: em foco o financiamento	TORMES, Diego Dartagnan da Silv	Universidade Federal de Santa Maria	2016	Dissertação
20. Financiamento da educação − limites e avanços do plano nacional de educação (2014-2024)	FRANÇA, Magna	Revista Holos	2016	Artigo
21. O FUNDEB como política pública de financiamento da educação básica e seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros	BERNARDO, Rosangela Ferreira	Universidade Federal de Uberlândia	2017	Dissertação
22. FUNDEF e FUNDEB: efeitos redistributivos e impacto nas finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul	CONTE, Nelton Carlos	Universidade de Santa Cruz do Sul	2017	Tese
23. Atores, interesses e desafios na formulação do FUNDEB	GONZAGA, Elizete Tavares de	Universidade de Brasília	2017	Dissertação
24. Quando sobra pouco para sonhar: O financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro	MACHADO, Marcelo da Silva	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	2017	Tese
25. Educação de tempo integral condições de qualidade e financiamento das escolas da rede municipal de ensino de Curitiba	SANTOS, Karin Cristina	Universidade Federal do Paraná	2017	Dissertação

Fonte: Sistematizado pela autora com dados do Catálogo de Teses e Dissertações – CAPES (2018).

Ao término da leitura do resumo e introdução das produções acadêmicas, verificamos que o trabalho de Bahiense (2013) investiga o processo de formulação, implementação, funcionamento e constituição das Caixas Escolares. As caixas escolares são definidas pela autora como instituições que têm dimensão filantrópica, e se caracterizaram como dispositivos de legitimação dos Grupos Escolares. Instituídas nas escolas do Estado de Minas Gerais desde o final do século XIX. Tornando-se obrigatórias nos grupos escolares mineiros e facultativas nas escolas isoladas no início do século XX, pela Lei nº 439 de 28 de setembro de 1906, prestavam auxílio financeiro aos indigentes e pobres matriculados nos Grupos Escolares. O estudo concluiu que as caixas escolares representaram um dispositivo que buscava fomentar e impulsionar a matrícula e frequência nos Grupos Escolares de Belo Horizonte durante os anos de 1911 e 1918, sendo um novo modelo escolar.

Brand (2013) analisou, em seu trabalho, os possíveis impactos socioeducacionais do FUNDEB na qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação na Rede Pública de um município da região Norte do Estado do Rio Grande do Sul. Na conclusão do trabalho foi

apontado que não ocorreram grandes avanços com relação à remuneração dos professores com a implantação do fundo, e também não foram demonstrados avanços significativos com relação à qualidade do ensino na rede municipal apontada pelos índices do IDEB.

O estudo de Gonçalves (2013) buscou compreender o sistema de financiamento educacional, bem como sua evolução, demonstrando a importância do FUNDEB para a Educação Básica dos municípios. A pesquisa é de cunho bibliográfico e documental, e em suaconclusão o autor aponta a necessidade de rever os dispositivos de distribuição do financiamento nos municípios para melhor aplicabilidade dos recursos.

No trabalho de Lamarao (2013) é realizada uma análise do Conselho de Acompanhamento Social do FUNDEB no município de Itaboraí (RJ), focalizando como ele pode servir de instrumento ou não de uma educação emancipatória para os trabalhadores. Na conclusão do estudo, o autor aponta, a partir dos resultados obtidos, que atualmente o Conselho de Acompanhamento Social se constitui em um espaço formador de consenso e de sociabilidade do capitalismo financeiro através da terceira via. Mesmo com a existência de um conselho do FUNDEB no município, não significa que o recurso seja distribuído de forma igualitária, suprindo o custeio do MDE.

A tese de Leite (2014) constitui-se em um estudo sobre política pública de financiamento da Educação Básica, que objetiva analisar os investimentos feitos em educação, e as condições de oferta em 20 municípios goianos após a implantação do FUNDEB. Os dados coletados na pesquisa são provenientes do Tribunal de Contas dos municípios de Goiás e micro dados do Censo Escolar, seguindo uma abordagem teórico-crítica. Na conclusão do trabalho, foram reunidas evidências que revelam que os recursos financeiros investidos na educação desses municípios são insuficientes, a infraestrutura das escolas municipais não foi conservada e nem ampliada.

O estudo de Magro (2014) teve como objetivo averiguar a qualidade do gasto público em Educação Básica nas redes de ensino público de Tocantins, com relação aos mecanismos de financiamento do FUNDEB. O estudo compara realidades distintas de dois municípios de microrregiões diferentes para verificar se o FUNDEB promove a redistribuição equânime de recursos. Como resultado, a pesquisa apontou que os municípios com maior arrecadação tributária, que não dependem exclusivamente do FUNDEB, têm melhores condições estruturais; por outro lado, se os recursos forem aplicados conforme a lei federal, podem fazer a diferença no ensino público de municípios com menor arrecadação.

O trabalho de Oliveira (2014) analisa os Programas PDE Escola e Mais Educação nos anos de 2007 a 2012, partindo do princípio de que esses programas induzem mudanças na gestão

das escolas públicas. A autora buscou tratar das mudanças ocorridas nessas instituições a partir da implementação desses programas nas escolas municipais de Juiz de Fora. Concluiu que surge, no ambiente escolar, a possibilidade de reconhecimento e da condição de *poder* que, embora seja percebida, não se inscreve em uma perspectiva participativa que possa concretizar mudanças, sobretudo na atuação dos profissionais da educação nos processos de planejamento nas escolas e nos órgãos do poder público.

A pesquisa de Soares (2014) analisou o Plano de Ações Articuladas (PAR) do município de Juiz de Fora, procurando entender como se encontra[va] a configuração da autonomia do sistema de ensino desse município mediante a adesão ao plano. A final da pesquisa, a autora concluiu que ocorre a descontinuidade das políticas educacionais no município, havendo momentos em que o município apresentou maior e menor autonomia. A autonomia do sistema de ensino do município não tem sido afetada diretamente pelo PAR, e a concretização da política está comprometida devido a carências e limitações do município com relação aos recursos financeiros.

O trabalho de Vasconcelos (2014) teve como objetivo trazer para reflexão o instituto Caixa Escolar no Estado do Ceará. Buscou compreender a captação, organização e gestão dos recursos, a fim de esclarecer sobre esse mecanismo de financiamento da educação, que tinha como população de atendidos os mais pobres do Ceará. Ao concluir o estudo, foram apontadas algumas questões sobre a relação entre educação e seu custeio, em que a Caixa Escolar foi importante no sentido de auxiliar as crianças pobres nos estabelecimentos públicos, impactando em muitos ramos da sociedade daquele período.

O artigo de Limonti, Peres e Caldas (2014) aborda a importância da Constituição Federal de 1988 como marco histórico, ao reafirmar a importância dos Estados e Municípios para concretizar as políticas públicas na área da educação. Aponta as dificuldades a partir da década de 1990, dos entes federados em conduzir políticas educacionais. A implementação do FUNDEB, por exemplo, demonstra distorções e iniquidades na distribuição dos recursos nos municípios do Estado de São Paulo. O artigo discute as distorções a partir de dois fundos constitucionais e à luz das arenas políticas de Lowi[31].

A pesquisa de Gonçalves (2015) teve como foco de análise a importância da atuação efetiva do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no município de Sinop – MT, e seus avanços e limites com relação aos investimentos do fundo. O que Gonçalves (2015)

[31] Theodore J. Lowi (1931-2017) foi um cientista político norte-americano que desenvolveu um estudo sobre tipologias de políticas públicas (INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2017).

pontuou em sua pesquisa nos faz refletir sobre as condições de subserviência entre os conselhos e os gestores municipais. Esse é um agravante diante do que apontamos em nossa pesquisa, que foi a distribuição de competências entre os entes federados, sendo extremamente desigual, e a necessidade de o FUNDEB passar por ajustes de ampliação.

No trabalho de Lima (2015) foram analisados os efeitos do FUNDEB no município de Medianeira (PR). O autor aponta a necessidade de compreender a relação e a influência entre políticas públicas de financiamento da educação e os efeitos na educação para entender quanto está[va] sendo investido na educação do município, no que tange salário dos profissionais da educação e a infraestrutura das escolas.

A pesquisa de Pontes (2015) colocou que os Conselhos de Aconselhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - CACS-FUNDEB são espaços de prestação de contas do Poder Executivo para com a sociedade civil. Esses conselhos são alvo de estudos que avaliam os aspectos que influenciam o exercício do controle social nessas instâncias de participação. Os resultados da pesquisa apontaram para uma atuação eficiente dos conselhos, no que se refere a ações simples, e indicam limitações no que se refere a identificar práticas de corrupção.

A pesquisa de Santos (2015) abordou as políticas de financiamento, em específico o FUNDEB, para verificar se essas são capazes de financiar, de forma adequada, o atendimento e a expansão da Educação Infantil no município de João Pessoa. Ao final, concluiu que o fundo não financia adequadamente esse segmento por se tratar de um arcabouço institucional e financeiro, que é definido a partir de uma estrutura societária e do modelo econômico capitalista liberal.

No trabalho de Carmo (2016) é analisada a política de nucleação das escolas rurais do município de Curralinho, em Marajó - PA, a partir das reformas educacionais do Estado capitalista. Na conclusão do trabalho foi apontado que a política de nucleação ampliou o acesso das populações do campo à escola, e melhorou as taxas de rendimento escolar, mas não houve investimento material na infraestrutura das escolas, além de que a nucleação promoveu o fechamento de 59% dos estabelecimentos de ensino no campo, deixando uma grande parcela da população distante dos núcleos escolares.

A pesquisa de Costa (2016) concentrou-se no sistema de financiamento da Educação Básica, delimitando-se na operacionalização do FUNDEB no Estado do Rio Grande do Sul e seus 497 municípios. Ao final da pesquisa, o autor concluiu que o atual sistema de financiamento da educação, cuja expressão maior de recursos é o FUNDEB, não oferece mecanismos de

ampliação da capacidade de atendimento das redes/sistemas de ensino, suscitando, dessa maneira, mudanças diante do crescente contingente de alunos nas redes públicas de ensino.

O trabalho de Freire (2016) teve como objetivo principal compreender o funcionamento da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no município de Alta Floresta, no Estado do Mato Grosso.Os resultados evidenciaram que a Câmara apresenta fragilidades no plano de suas funções, pois, segundo o autor, foram constatados limites na funcionalidade quanto à forma hegemônica de participação dos Conselheiros, que ocorre como participação instrumental.

No trabalho de Lisbôa (2016) há uma discussão sobre a atuação do Conselho do FUNDEB de Valença, Estado da Bahia, especialmente no que se refere ao controle e acompanhamento social dos recursos oriundos do FUNDEB. Ao final do trabalho, concluiu que há a necessidade de formação continuada para os conselheiros e a ampliação de investimentos que garantam a infraestrutura do Conselho, visando, assim, à redução da cultura da ingerência praticada há anos por parte do poder executivo durante o processo de atuação dos membros do conselho.

O trabalho de Tormes (2016) buscou analisar a atuação dos Conselhos Municipais de Educação das cidades de Santa Maria e São Sepé, quanto à participação como propositores e fiscalizadores de políticas educacionais, especificamente no que se refere às políticas de financiamento vinculadas ao FUNDEB. Ao final do estudo, ficou evidente que o CME busca sua legitimação social e institucional para poder atuar como atores no processo de gestão democrática educacional, principalmente no que envolve o financiamento da educação básica municipal.

A pesquisa de França (2016) teve como objetivo analisar as principais leis que tratam da redistribuição dos recursos para a Educação Básica. O resultado da análise dos dados mostrou que os recursos existentes são escassos para o fortalecimento da gestão e financiamento do PNE, sendo apresentados desafios para angariar novas fontes de recursos, bem como implementar a Lei nº 12.858/2013, que destina 75% dos royalties do petróleo e 50% do Fundo Social do Pré-Sal para a educação.

O trabalho de Bernardo (2017) buscou compreender os fatores que levam um determinado município a ganhar ou perder os recursos do FUNDEB e, a partir disto, verificar as consequências em termos de alocação de recursos destinados à Educação Infantil e Ensino Fundamental. Segundo a autora, os dados evidenciam que a quantia enviada pelos municípios para formação do FUNDEB é influenciada por fatores econômicos e financeiros. Com relação à alocação de recursos, verificou-se que, nos municípios que perdem recursos, os investimentos

em Educação Infantil são menores, sendo priorizado o Ensino Fundamental. Esses municípios investem mais de 93% em valorização dos profissionais da educação e 30,4% na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O estudo de Conte (2017) faz uma análise dos desequilíbrios fiscais na estrutura federativa brasileira, com ênfase no sistema de transferência intergovernamental, a partir da avaliação dos fundos contábeis FUNDEF e FUNDEB. O recorte territorial foi o estado do Rio Grande do Sul no período de 2005 a 2014. O estudo traz que, a partir das reformas do Estado ocorridas na década de 1990, tem ocorrido a nítida tendência de deslocamento do poder de gasto e encargos efetivos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Ao final do trabalho, evidenciaram-se desequilíbrios decorrentes da distribuição de receitas na esfera municipal.

A pesquisa de Gonzaga (2017) teve como objetivo principal descrever os atores, interesse e desafios na formulação do FUNDEB, que substituiu o FUNDEF. Segundo a autora, o FUNDEB é um instrumento importante na forma de financiamento da educação pública brasileira, visto que, por meio dele, são estabelecidas as regras de subvinculação dos recursos destinados à Educação Básica. No estudo ficou evidente, desde a promulgação, que ocorreram oscilações na primeira Constituição de 1824 até a Constituição de 1988. Os desafios mais latentes foram a divergência de interesses e prioridades entre as áreas econômicas e sociais da União, e o tempo do processo de formulação da política de financiamento.

O trabalho de Machado (2017) analisou o financiamento das redes municipais de educação do Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão da política educacional local, a partir de estudos de caso em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis. O resultado da pesquisa aponta que há a necessidade de redefinição, em nível nacional, do papel de cada ente federado pela regulamentação do regime de colaboração previsto na CF de 1988. Outro aspecto apontado pelo autor é que é necessária a definição de regras mais claras para a composição e permanência dos técnicos e gestores que atuam nas secretarias municipais de educação, e efetivo controle social dos recursos da educação.

O trabalho de Santos (2017) teve como foco de análise as condições de qualidade das escolas de tempo integral da rede municipal de ensino de Curitiba, estado do Paraná, e suas possíveis relações com o financiamento da educação. Para aferir as condições de qualidade, foi utilizado como método de análise quantitativa o índice de Condições de Qualidade (ICQ) desenvolvido pela equipe de pesquisadores da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Na conclusão da pesquisa, destaca-se que o financiamento educacional, as condições materiais, a extensão de carga horária, a gestão escolar e as condições de trabalho dos professores são

influenciadoras na qualidade da educação, e que as escolas de tempo integral da rede analisada possuem os piores índices de condições de qualidade.

Ao término da síntese dos trabalhos, destacamos alguns aspectos para análise, presentes nas pesquisas, com o intuito de relacioná-los com o nosso objeto de estudo, a *contribuição voluntária*. Os trabalhos de Bahiense (2014) e Vasconcelos (2014) são os que mais se aproximam do nosso objeto de estudo. Ambos apontam a existência de uma instituição legitimamente criada para angariar recursos financeiros da sociedade civil no início do século XX. No Estado de Minas Gerais a instituição das Caixas escolares data desde 1906, porém o recorte temporal da pesquisa de Bahiense (2014) é de 1911 a 1918.

No trabalho de Vasconcelos (2014) objetivou analisar a captação, organização e gestão do recurso que financiava as escolas públicas do Estado do Ceará tendo como data baliza os anos de 1930 a 1945 no governo Vargas. A instituição denominada de "Caixa escolar" é criada pautada no discurso de insuficiência de recursos públicos, responsabilizando terceiros no que se refere ao custeio das escolas públicas municipais.

Com relação ao termo *Políticas de financiamento atuais das redes municipais de ensino*, os trabalhos de Brand (2013), Gonçalves (2013), Leite (2014), Magro (2014), Limonti, Peres e Caldas (2014), Lima (2015), Santos (2015), Carmo (2016), Costa (2016), Tormes (2016), França (2016), Bernardo (2017), Conte (2017), Machado (2017), Santos (2017) e Gonzaga (2017) indicam a necessidade da revisão dos dispositivos de redistribuição do recurso do FUNDEB e sua aplicabilidade.

No que se refere aos termos *descentralização* e *desconcentração financeira*, o estudo de Oliveira (2014), que analisou o programa federal PDE Escola e Mais Educação, dos anos de 2007 a 2012, apontou as mudanças que ocorreram a partir de sua implementação, no que diz respeito à autonomia da escola, inclusive no que se refere ao financiamento. A autora aponta que a autonomia, em uma perspectiva de participação coletiva, não se concretiza, e que mesmo com os recursos provenientes desses programas, eles não são suficientes.

A pesquisa de Soares (2014), que analisou o PAR no município de Juiz de Fora, constatou que há momentos de maior e menor autonomia, e que isso não tem sido afetado pelo PAR, até porque sua concretização é afetada pela falta de recursos, sendo, no mínimo, contraditório. Os trabalhos de Lima (2015) e Gonçalves (2013) convergem, quando apontam as fragilidades na formulação de políticas de financiamento da área da educação.

As pesquisas de Lamarao (2013), Pontes (2015), Gonçalves (2015), Freire (2016) e Lisbôa (2016) propõem uma reflexão crítica sobre a responsabilidade dos Conselhos que fiscalizam o FUNDEB, pois fazem parte de uma política de financiamento que é norteada por

um modelo societário capitalista, sendo utilizado como instrumento formador de consenso, e inoperante, no que se refere à fiscalização.

O trabalho de Leite (2014) tem caráter de denúncia, com relação aos desvios de recursos públicos do FUNDEB por parte de gestores públicos em alguns municípios de Goiás. Em seu trabalho, Limonti, Peres e Caldas (2014) reafirmam que, com o processo de municipalização do Ensino Fundamental, as políticas de financiamento, como vem sendo desenvolvidas, não suprem as necessidades de acesso e garantia da educação.

Os trabalhos de Oliveira (2014) e Soares (2014) denotam que a falta de recursos públicos para a efetivação dos programas do governo federal nas redes e sistemas municipais de ensino é o ponto frágil para a implementação de qualquer política.

As principais contribuições dos trabalhos consultados com relação ao nosso objeto de estudo, a prática da *contribuição voluntária*, é de que ela se institui legalmente no século XX, sendo implementada como *Caixa escolar*. Ao longo dos anos, a prática se modifica estruturalmente, mas vem sendo retomada diante da ineficiência das políticas de financiamento da Educação Básica.

Devido ao recorte temporal adotado na presente pesquisa buscamos nos trabalhos de 2013 a 2017 o resultado da produção acadêmica em torno do nosso objeto de estudo. Porém, apontamos que trabalhos anteriores tratam do tema, a exemplo temos a pesquisa das autoras Carvalho e Bernardo (2012) que colocam que a primeira menção a esse modelo de instituição que angariava recursos da sociedade civil para financiar a educação pública no Brasil, data do período imperial.

Segundo as autoras o modelo se apresentava em diversos Estados da União no período republicano, mas, as primeiras indicações desse modelo provêm da França oitocentista e no Brasil surgem como sugestões do então ministro imperial Leôncio de Carvalho. Para Carvalho e Bernardo (2012) após consultar a fontes documentais sobre a origem da instituição da Caixa escolar, é notório que o ministro imperial estava imbuído de ideias de cunho liberal de ensino difundidas pelo projeto norte americano, expondo essas em seu decreto Nº 7.247 de 19 de abril de 1879.

As autoras destacam que a intenção do ministro era instituir um caixa escolar para depósito de donativos provenientes da sociedade civil em cada distrito, as somas em dinheiro deveriam formar um *fundo escolar*. Essas instituições seriam administradas por um conselho formado pelo inspetor da escola. O financiamento da educação pública ficaria a cargo de terceiros e não acarretaria despesas ao governo imperial.

Identificamos, nas demais produções, elementos que colaboram para que possamos compreender a problemática da nossa pesquisa, que é: **como e por que a *contribuição voluntária* se constitui como algo indispensável para a manutenção das escolas municipais, buscando contextualizar a origem da prática?**

Tais produções abordam, de forma geral, a inconsistência dos dispositivos legais que garantem a distribuição igualitária dos recursos federais aos entes federados, em especial aos municípios; a inoperância dos CACS em municípios com realidades diversas; a utilização dos CACS como mecanismos legais para aprovação do orçamento público dos gestores municipais; a reforma do aparelho estatal, que acelera o processo de desresponsabilização do Estado e, consequentemente, a redução das atribuições da União com relação aos demais entes federados, no que se refere ao financiamento da Educação Básica.

Diante do exposto no levantamento da produção acadêmica, apontamos a necessidade de pesquisas com o intuito de discutir o tema no âmbito científico, pois observamos, no *lócus* onde o estudo está sendo desenvolvido, que a problemática que envolve o objeto é imbuída de senso comum. Os estudos revelam um projeto societário de desresponsabilização do Estado para com os serviços públicos, que vem se consolidando no decorrer do processo histórico no Brasil, em que a manutenção da educação pública está atrelada a ações da inciativa privada.

Os gestores escolares, diante da escassez de recursos, buscam, na comunidade escolar, base de apoio financeiro via *contribuição voluntária*. De acordo com Schlesener, Masson e Subtil (2016), as políticas públicas, no Brasil, são políticas de construção de uma hegemonia burguesa, que proporcionam, de forma histórica, dentro do *sistema escolar*, o mínimo para as classes trabalhadoras. A educação, mesmo sendo um direito fundamental ao sujeito, lhe é negada constantemente, sendo sucateada de muitas formas.

2.2 CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA NAS ESCOLAS PÚBLICAS NA ATUALIDADE: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

Nesta subseção, buscamos definir a prática denominada *Contribuição voluntária*, como se constitui nos dias atuais, e suas principais características. Como a contribuição é recolhida em nome das APMF, é necessário entender como ela foi instituída legalmente, sua a importância no contexto escolar, bem como os documentos normativos que deliberam sobre suas funções que possibilitam a essas associações captarem recursos para as instituições de ensino público.

Tratamos alguns pontos sobre as recomendações dos organismos internacionais, que determinam o ajuste estrutural nos países da América Latina, afetando diretamente a elaboração

e execução das políticas atuais na área da educação, em que os termos *descentralização* e *autonomia financeira* permeiam o processo.

Na sequência, são analisadas notícias que envolvem o objeto da pesquisa, bem como elementos agregadores da problemática do estudo, com o intuito de refletir se a prática da *Contribuição voluntária* ocorre de forma isolada no *lócus* de pesquisa. Por fim, destacamos a forma como a *Contribuição voluntária* pode ser entendida nas políticas atuais da educação no Brasil.

A prática ocorre no âmbito das escolas públicas do município de Irati - Pr, e o estudo se delimita nas instituições de ensino da rede municipal. A prática consiste na direção das escolas enviar envelopes datados e nominados aos alunos, mensalmente, para que esses levem até seus pais. Eles podem ou não contribuir com uma quantia em dinheiro para a instituição, e a princípio não é estipulado valor, ficando a critério dos pais determinar uma quantia. Caso não concordem, não realizam a contribuição.

Para compreendermos a origem da prática, é preciso entender o significado dos termos *contribuição* e *voluntária*. Segundo o dicionário Michaelis (2000, p.154 e p. 628), contribuição "originário do latim *contributio* significa 1. Ato ou efeito de ter parte em uma despesa; 2. Ajuda ou auxílio; 3. Concorrer para a realização de um fim". O termo voluntário originário do latim *voluntarius* significa "1. Aquele que age por vontade própria; 2. Que é feito sem constrangimento ou coação".

Ambos os termos vêm sendo utilizados para nominar a arrecadação de dinheiro que colabora no custeio e manutenção das escolas municipais de Irati, como, por exemplo, na compra de materiais de limpeza e escritório para o administrativo das instituições, entre outras despesas.

As APMF são instâncias importantes no processo que envolve o recebimento de recursos públicos. Elas foram instituídas por meio de decreto nº 2.896, de 23 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998a), em seu art. 1º, referente ao inciso I do Art. 8º da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998b), como Unidades Executoras das escolas instituídas e mantidas pelo poder público, participantes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). São associações da sociedade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que têm como funções receber e gerenciar os recursos direcionados às escolas, incluindo os recebidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

O art. 14 da LDB nº 9.394/1996 garante a gestão democrática nas escolas públicas por meio da participação da comunidade escolar e por meio de associações e conselhos (BRASIL, 1996). A APMF está prevista enquanto estratégia do PNE Nº 13.005/2014, situada na estratégia

de número 19.4, que prevê o fortalecimento de entidades da comunidade escolar (BRASIL, 2014).

Cada Estado elabora sua própria legislação com relação à APMF. A partir disso, é estabelecido um estatuto padrão para todas as entidades da rede estadual. No caso do Paraná, as associações das escolas estaduais contam com um estatuto próprio. A legislação estadual dá autonomia para as redes municipais de ensino seguirem o mesmo padrão. No Estado do Paraná, elas objetivam a integração da escola e comunidade:

> A APMF, pessoa jurídica de direito privado, é um órgão de representação dos Pais, Mestres e Funcionários do Estabelecimento de Ensino, que não tem caráter político-partidário, religioso, racial, nem fins lucrativos. Seus dirigentes e conselheiros não são remunerados, são constituídos por prazo indeterminado e devem obedecer ao objetivo de promover a integração escola-comunidade (PARANÁ, 2003).

O intuito da criação das associações era de desburocratizar o acesso aos recursos financeiros às escolas, com dois discursos permeando o contexto da década de 1990, como apontam Oliveira e Artigas (2017).

> [...] um por parte do Estado de que essa medida atendia demandas da comunidade escolar em tempo real e outro que a sociedade, fundamentada em um período que acabava de sair pós ditadura militar, tinha como objetivo a abertura de espaços para viabilizar a perspectiva da construção de decisões coletivas. (OLIVEIRA; ARTIGAS, 2017, p. 8017).

Com a CF de 1988, conhecida por representar uma constituição cidadã, segundo Oliveira e Camargo (2017), houve a descentralização e compartilhamento de competências entre os entes federados com relação à educação. Com essas mudanças, os estados criaram leis que legitimam a participação cada vez maior da sociedade civil nos espaços escolares.

De acordo com Adrião e Peroni (2007), os programas do governo federal repassam, por meio do decreto nº 2.896/98, os recursos financeiros diretamente aos estabelecimentos de ensino, por meio do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) das Associações de Pais, Mestres e Funcionários - APMF (BRASIL, 1998a). Elas são cadastradas na Receita Federal e no FNDE. Este último é uma autarquia criada no período da ditadura militar, pela Lei de Nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 (BRASIL, 1968), alterada pelo Decreto-lei nº 872, de 15 de setembro de 1969 (BRASIL, 1969), cuja função é a execução de políticas educacionais no Ministério da Educação, e distribuição dos recursos públicos que advém da União, de forma direta, para as APMF, denominadas UE pelo decreto nº 2.896/98 (BRASIL, 1998ª).

Os recursos financeiros do governo federal e o dinheiro arrecadado mensalmente nas instituições de ensino, denominado *Contribuição voluntária*, são computados pelos gestores escolares e representantes das APMF das escolas municipais. Segundo relatos dos gestores

escolares municipais, em algumas escolas, ambos são creditados em conta da própria da associação, que é amparada juridicamente pelo Código Civil[32].

Em algumas escolas, o dinheiro arrecadado da *contribuição voluntária* não é creditado na conta da APMF, devido aos custos de manutenção da conta, ficando sob responsabilidade do gestor escolar, demonstrando que o trâmite entre arrecadação e controle do gasto do recurso é frágil. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi iniciado o processo de flexibilização das ações dessas associações que, segundo o Código civil, Lei Nº 10.406/2002, art. 44, são denominadas como pessoa jurídica de direito privado, podendo, assim, receber legalmente contribuições financeiras de pessoas jurídicas e físicas em seu nome (BRASIL, 2002).

As APMF são entidades que atuam como mecanismo de descentralização financeira, cujo processo nas escolas públicas do país iniciou a partir da Resolução Nº 12, de 10 de maio de 1995 (BRASIL, 1995). Os recursos federais, como Dinheiro Direto na Escola, por exemplo, vêm diretamente na conta das UEs (APMF ou Conselho Escolar), e os presidentes das associações assinam para efetuar a retirada do dinheiro advindo dos recursos federais dessa conta e repassam aos gestores escolares.

Eles se responsabilizam pelo destino do dinheiro mediante critérios de controle e fiscalização, de acordo com Adrião e Peroni (2007). A descentralização proposta pelo Estado, nos documentos oficiais, flexibiliza a gestão do recurso público, ao mesmo tempo em que amplia a participação da comunidade escolar na gestão. Quando nos referimos à gestão, estamos reportando a partir da perspectiva que o Estado prevê, que é a de responsabilizar a comunidade em gerir os gastos, mas de encontrar maneiras de arrecadar recursos também.

O dinheiro da *Contribuição voluntária*, recebido de forma direta na escola, permite que o gestor escolar aplique o recurso de acordo com as necessidades da instituição de ensino, sem a burocracia que, muitas vezes, dificulta o andamento da gestão escolar. A fiscalização da arrecadação e do gasto da *Contribuição voluntária* é realizada internamente, nas instituições, pelos gestores escolares e membros da APMF. Não há uma lei orgânica municipal que a reconheça.

Pelo levantamento realizado no município de Irati desconhecemos um Conselho ligado à prefeitura para averiguar o sistema de recebimento e a contabilidade desses recursos. Podemos pontuar, de acordo com a CF de 1988, em seu art. 208, a explícita a obrigação do Estado com

[32] Conjunto de normas que determinam os direitos e os deveres das pessoas, dos bens e de suas relações no âmbito privado, com base na Constituição Nacional (BRASIL, 2002).

relação à Educação Básica gratuita e obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade. Porém, o art. 205 coloca que "Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Portanto, a prática da *Contribuição voluntária* não é inconstitucional, mas, cabe destacar que essa tem aspecto imoral, no sentido de que os sujeitos em situação financeira desfavorável são convidados a contribuir, sentindo-se coagidos pela circusntância o fazem mesmo sem condições.

Segundo Raposo (2005, *apud* Câmara, 2013), o art. 208 da Constituição é uma norma coagente, ou seja, o Estado é levado, de forma coercitiva, a cumprir o que lhe fora imputado, não podendo, a princípio, delegar a outrem:

> O art. 208, § 1º, da Constituição vigente não deixa a menor dúvida a respeito do acesso ao ensino obrigatório e gratuito que o educando, em qualquer grau, cumprindo os requisitos legais, tem o direito público subjetivo, oponível ao Estado, não tendo este, nenhuma possibilidade de negar a solicitação, protegida por expressa norma jurídica constitucional cogente (CÂMARA, 2013, p. 4).

Cabe destacar que as instituições de ensino do município são orientadas juridicamente a elaborar seus estatutos, e neles há a caracterização das APMF como instâncias de cunho administrativo e financeiro. Uma das leis que regem o Estatuto das APMF, atualmente, é a Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu cap. V, art. 109, no que tange aos recursos administrativos. Ela estabelece normas gerais de licitação, contratos administrativos sobre obras, serviços, publicidade, compra, alienação e locação para os poderes públicos da União, Distrito Federal, Estados e Municípios (BRASIL, 1993).

As APMF das escolas municipais possuem determinada autonomia jurídico-financeira, e vem se delineando, segundo Bolde e Schneckenberg (2018), como instrumento para angariação de verbas para a manutenção básica das escolasAs autoras apontam as novas funções das APMFS municipais:

> [...]. Em relação à autonomia política e pedagógica no poder decisório da escola, esta vem como algo positivo onde a instituição de ensino pode definir seu próprio projeto político pedagógico. Já no viés administrativo e financeiro, observa-se um movimento de atribuir cada vez mais, obrigações financeiras que outrora eram obrigação dos Estados e União (BOLDE; SCHNECKENBERG, 2018, p. 2).

De acordo com as autoras, as associações passam por um processo de acúmulo de responsabilidades, principalmente com relação à arrecadação de recursos que, até então, era do Estado. Segundo Oliveira e Camargo (2017), as APMFS são instâncias colegiadas que poderiam promover uma gestão democrática, em um processo de participação coletiva em que todos os

envolvidos da comunidade escolar deveriam ocupar seu espaço de discussão e contribuir para a melhoria do processo educativo. Sobre isso, Prais (1996, p. 82) aponta:

> A administração colegiada ao se efetivar como prática democrática de decisões, deve ser capaz de garantir a participação de todos os membros da comunidade escolar, a fim de que assumamos papel de corresponsáveis no projeto educativo da escola e, por extensão, na comunidade social. Em consequência, esta prática produz resultado pedagógico imediato e concreto, mais seguro e garantido do que o mero discurso sobre a necessidade democrática. A conclusão encontra seu pressuposto na afirmação de que é na prática que se gesta a consciência. Assim, através da prática da administração colegiada, a comunidade escolar vivencia situações de cidadania próprias da dinâmica social e do papel do cidadão nessa dinâmica.

O autor coloca que o papel das associações dentro do âmbito escolar é colaborar para que as responsabilidades no processo pedagógico sejam compartilhadas com a comunidade escolar na construção de uma escola democrática e cidadã. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei Nº 9.394/96, coloca que o ensino público deve ser permeado pelos princípios da gestão democrática (BRASIL, 1996). Isto significa, segundo Bolde e Schneckenberg (2018), que a participação da comunidade escolar, de maneira direta no cotidiano da escola, colabora para que ocorram avanços no ensino.

> A partir da década de 80, em discursos elaborados sobre a gestão democrática, as instâncias colegiadas passaram a ser priorizadas e valorizadas, pois favoreciam espaços de discussão coletivas. Dentre elas pode-se destacar o Conselho Escolar, Conselho de classe, APMF – Associação de Pais, Mestres e Funcionários e Grêmio Estudantil (BOLDE; SCHNECKENBERG, 2018, p. 4).

Podemos perceber que, naquele período, ocorreu uma movimentação da sociedade, influenciando o processo organizacional das escolas públicas, em que as APMF têm um papel importantíssimo no contexto escolar democrático. De acordo com Veiga (1998), as instâncias colegiadas são espaços representativos dos segmentos da escola, e nesses espaços, a gestão democrática ganha força.

Para Veiga (1998), a escola tem a possibilidade de usufruir da atuação dos membros da comunidade escolar, bem como as instâncias colegiadas que nela atuam, no intuito de promover maior participação coletiva. Entretanto, segundo a autora, a escola vem se delineando como prestadora de serviços; e as APMF, restringindo-se às responsabilidades financeiras, dificultando a efetivação da gestão democrática.

Paro (1998) coloca que a proposta de escola pública com uma gestão democrática efetiva é considerada utópica pela própria comunidade, porque, para alcançar tal intento, é necessária a ação conjunta de gestores escolares, professores, pais e alunos, no que se refere às decisões tomadas no âmbito escolar. Segundo o autor, o que vem ocorrendo é o inverso: a despolitização

da comunidade escolar em detrimento das estratégias do neoliberalismo postas no interior da escola.

Tais estratégias visam à reestruturação das ações e decisões dos agentes dentro do âmbito escolar, no intuito de facilitar a desresponsabilização do Estado em relação aos serviços essenciais na educação. Porém, cabe destacar que o autor aponta que a luta pelo processo de democratização do ensino público também ocorre, mas vem se tornando cada vez mais difícil de ser concretizada, porque a ideia de uma gestão moderna de cunho empresarial mais *eficaz* vem ganhando espaço na sociedade. As ações das APMF junto à comunidade escolar por vezes se limitam ao aspecto financeiro das instituições de ensino.

Segundo Galina (2008), culturalmente, no Brasil, as instâncias escolares não funcionam, se analisarmos o aspecto de espaços democráticos que visam à qualidade da educação em uma visão revolucionária, que Gramsci (1978) denomina conscientização crítica da classe trabalhadora.

Existem APMFS em que seus integrantes não são presentes e participativos, cumprindo funções de mera formalidade, como assinatura de cheques, retirada de recursos do governo federal da conta da associação, sem acompanhar a empregabilidade do recurso, sem colaborar nas decisões que envolvem os investimentos realizados pelos gestores escolares.

Para Oliveira e Camargo (2017), a escola atual é um espaço antidemocrático, e o Estado não proporciona mecanismos que materializem e garantam a expressão da comunidade local. Prais (1996) coloca que os corresponsáveis pelo processo educativo devem ser os sujeitos que compõem a comunidade escolar. São eles que conhecem as necessidades dela, bem como as possíveis formas para melhorá-la. Nesse aspecto, não é função das APMF buscar novas formas de arrecadação de recursos.

As instâncias colegiadas podem articular meios para concretizar a gestão democrática, sem estar submissas aos gestores escolares, mas a tendência, pelo que consta, é que contribuem para suprir a falta de atuação do poder público. A proposta de desresponsabilização do Estado e descentralização da gestão financeira para as escolas com relação à educação é um processo que se intensificou, no Brasil, a partir da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Porém, é resultado de recomendações dos organismos internacionais.

Segundo Souza e Faria (2007), essas recomendações foram acatadas pelo grupo de países da América Latina e Caribe. Entre esses organismos, podemos destacar o Banco Mundial, que protagonizou o processo denominado *ajuste estrutural*, que consistia em mudanças na organização, nos objetivos, funções e articulação das instituições governamentais nos países

latino-americanos, com relação aos mercados nacionais e globais. Esse processo é denominado *Reforma do Estado*.

Sobre a atuação dos organismos internacionais, podemos pontuar,

> A partir dos anos 1980, o BM, além de sua função original, passou a recomendar e supervisionar as políticas públicas dos Estados afetados pela crise internacional. A aceitação dessas recomendações de política facilitou que economias severamente endividadas continuassem pagando os juros de dívidas acumuladas e reinicia esse processo de endividamento, interrompido pela incapacidade de pagamento dos afetados. A política de crédito do organismo também buscou dotar de estabilidade governos que enfrentavam desafios sociais e políticos severos como efeito da crise e do modo como ela era encarada, e inibir iniciativas heterodoxas que pusessem em questão os fundamentos da ortodoxia econômica neoclássica – convertida em pouco menos que doutrina oficial dos governos do Reino Unido (Thatcher) e dos Estados Unidos (Reagan) na mesma época (VILAS, 2014, p. 65-66).

Segundo o autor, o BM é um mecanismo que colabora nas ações da política externa dos Estados Unidos, e atua nos países do capitalismo periférico com o intuito de acompanhar e interferir em sua economia, se necessário, visando a manter a hegemonia política e econômica norte-americana.

Segundo Pereira (2010), esses países são áreas estratégicas para a construção de uma hegemonia transnacional. Os governos sofrem pressões por parte dos organismos internacionais, mas as elites dominantes desses países encontram terreno propício para se manterem no poder através da política, e acatam essas recomendações de acordo com seus interesses.

Grupos empresariais que possuem negócios vantajosos na área da educação veem nessas recomendações possibilidades concretas para o processo de privatização. Portanto, descentralizar a gestão financeira é o início desse processo.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, em seu art. 15, aborda a possibilidade para a efetivação da descentralização da gestão financeira:

> Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

A Lei nº 10.172/01, que aprovou o Plano Nacional de Educação, confirma a tendência de reformulação do Estado e formulação de políticas educacionais implementadas pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2001). Segundo França (2005), essas mudanças estão em consonância com as determinações dos organismos internacionais, e mostram como vem se configurando o cenário de transformações econômicas, políticas e sociais no mundo.

Nesse processo de transformações, os termos **descentralização** e **autonomia** na gestão escolar pública, com relação aos recursos financeiros, permeiam os documentos oficiais, abrindo

espaço para que outros segmentos sociais atuem na área. Adrião e Peroni (2007) apontam que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE de 1995, promovido pelo então ministro Bresser-Pereira, foi o documento propulsor dessas transformações políticas e sociais.

As diretrizes que norteiam esse documento apontam que, para melhorar a economia e atenuar as finanças da máquina estatal, as políticas educacionais devem ficar sob tutela do setor público não estatal, denominado Terceira Via[33], elaborado por Giddens (2001), que se apresenta como alternativa de superação dos problemas sociais.

As associações civis, como as APMF, representam o tipo de entidade sem fins lucrativos e que não pertencem a nenhum indivíduo ou grupo, e sua atuação está atrelada aos interesses públicos. Então, é criada a ideia de controle social direto da comunidade escolar com relação aos seus recursos. Essas associações estão mudando sua função original e vem sendo utilizadas pelos diferentes modelos de gestão escolar como mecanismo para novas formas de privatização dos serviços públicos com a coparticipação da sociedade civil.

A retirada paulatina da responsabilidade do Estado com relação à asseveração da educação pública ocorre mediante uma construção social da aceitação de tal medida. Sendo assim, são atribuídas maiores funções às APMF. De acordo com Adrião e Peroni (2007), o Estado tem o papel de financiador ou cofinanciador, e o que fica sob sua tutela é visto a partir da lógica do mercado.

O sistema de ensino do país recebe o incentivo do governo para seguir a lógica de mercado em seus próprios programas que financiam à educação. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, por exemplo, foi instituído por meio da Medida Provisória Nº 1.784 de 14 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998b), e incentiva práticas de autonomia financeira exercidas pelas APMF, representando a concretude da descentralização financeira. Sobre isto, podemos apontar que

> [...] é possível identificarmos que PDDE foi criado com o propósito de descentralizar os recursos, outra característica do programa é a autonomia oferecida às escolas com o envio do recurso para as mesmas. [...] o PDDE oferece as escolas uma autonomia relativa. Pois a escola pode gastar o dinheiro em algumas despesas que já veem predestinadas. Sendo que os recursos resolvem os problemas imediatos da escola (LIMA; OLIVEIRA; GUARDACHESKI, 2016, p. 12).

Como abordado pelas autoras, o PDDE está condicionado a determinados investimentos dentro da instituição de ensino público, não havendo a possibilidade de ser redirecionado para

[33] Corrente teórica que tem como precursor o pensador britânico Anthony Giddens, que defende que as forças políticas de direita e esquerda estariam ultrapassadas e, portanto, seria necessário pensar o cenário político através de uma *terceira via*, que seria um caminho intermediário, denominada social democracia (SABEDORIA POLÍTICA, [s.d.]).

custear outras despesas. Esse programa está vinculado ao Salário-Educação, como pontuamos no capítulo I, e do total arrecadado em nível nacional, 10% é destinado ao FNDE e alocado ao PDDE; os outros 90% são divididos em cota parte federal para implementação de outros programas, cota parte estadual e cota parte municipal, redistribuídos conforme o número de alunos matriculados na rede de ensino.

De acordo com Adrião e Peroni (2007), a iniciativa de descentralização de gerir recursos, como o do programa PDDE, não ocorre de forma isolada. A tendência é de descentralizar a sua arrecadação encontrando meios de angariá-los, legitimando essa responsabilidade à sociedade civil.

Os recursos do programa PDDE vêm do Salário-Educação e são distribuídos pelo FNDE às Unidades Escolares - UE (APMF), cuja função se amplia em

> [...] administrar os recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, [também os] advindos da **comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares**, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola (BRASIL, 1997, p. 11, grifo nosso).

O decreto n°3, de 4 de março de 1997, demonstra a ampliação das funções das associações no âmbito escolar e a consequente desresponsabilização do poder público. As APMF abnegam seu papel fundamental, que é o de discutir as políticas públicas para a efetivação do processo de ensino e aprendizagem de qualidade, e passam a congregar um caráter de associação voluntarista. De acordo com Bolde e Schneckenberg (2018), essa nova função determina sua existência, em que angariar recursos financeiros tornou-se prioridade.

Com o objetivo de mostrar que a prática da *Contribuição voluntária* não ocorre de maneira isolada no município de Irati – PR., e que ela ocorre em outros estados e municípios do país, levantamos e sistematizamos notícias em portais e periódicos online, que divulgam práticas como essa, incluindo ações inconstitucionais, como a cobrança pela emissão de documentos públicos, apontando o processo de naturalização que ocorre com relação ao objeto da pesquisa.

O período utilizado como data baliza que delineia o levantamento de notícias é de 1999 a 2019. É importante destacar que, ao responsabilizar a sociedade pelo custeio da educação pública de maneira tênue e morosa, eximimos o Estado de suas responsabilidades sociais previstas na CF de 1988.

Para o levantamento de notícias, utilizados como descritores *Contribuição Voluntária; Contribuição Espontânea; Pais; Associação de Pais, Mestres e Funcionários e Escolas Públicas.* O resultado totalizou 139 notícias que envolviam alguns desses descritores, mas foram selecionadas apenas 18 notícias, que tratam do objeto da pesquisa. Elas estão sob a forma de

entrevistas e reportagens, e denunciam a prática da *Contribuição voluntária*, que se caracteriza, no atual contexto, pela ajuda financeira da comunidade escolar para as Associação de Pais e Mestres das escolas públicas.

Quadro 3.2 - Notícias sobre a *contribuição voluntária* e/ou espontânea dos pais para as escolas públicas e/ou Associações de Pais e Mestres das escolas públicas

Título da notícia	Fonte / Data	Link/ Cidade/ Estado e Reportagem
1- Escolas cobram 'contribuição espontânea'	Folha de Londrina 20/11/99	https://www.folhadelondrina.com.br/cidades/escolas-cobram-contribuicao-espontanea-226107.html Londrina / Paraná/ Israel Reinstein
2- Prédio precário de escola agrícola de distrito de Rio Claro preocupa pais e alunos: 'muito medo'	G1 – São Carlos e Araraquara – EPTV – 21/08/01	https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2019/08/21/predio-precario-de-escola-agricola-de-distrito-de-rio-claro-preocupa-pais-e-alunos-muito-medo.ghtml São Carlos/ São Paulo
3- Cobrança obrigatória da APM é ilegal	ESTADÃO 30/01/01	https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cobranca-obrigatoria-da-apm-e-ilegal,20010130p10667 Curitiba / Paraná
4- Escola modelo é acusada de cobrança compulsória de taxas	Folha de São Paulo 05/12/01	https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0512200121.htm São Paulo / São Paulo / Gabriela Athias
5- Novas denúncias mostram pagamento de taxa a Associação de Pais e Mestres	G1 20/06/07	http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL55206-5605,00-NOVAS+DENUNCIAS+MOSTRAM+PAGAMENTO+DE+TAXA+A+ASSOCIACAO+DE+PAIS+E+MESTRES.html São Paulo / São Paulo
6- Doação para associações de pais e professores não é obrigatória	DC – Santa Catarina 07/11/12	https://www.nsctotal.com.br/noticias/doacao-para-associacoes-de-pais-e-professores-nao-e-obrigatoria Joinville/ Santa Catarina
7- Escolas pedem doação 'voluntária' de R$ 5,00 para compra de temperos no DF	G1 18/02/14	http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2014/02/escolas-pedem-doacao-voluntaria-de-r-5-para-compra-de-temperos-no-df.html Santa Maria/ Distrito Federal/ Raquel Morais
8- Escolas com dívidas na Receita têm rifas para pagar contas, dizem mães	G1 27/08/15	http://g1.globo.com/sao-paulo/itapetininga-regiao/noticia/2015/08/escolas-com-dividas-na-receita-tem-rifas-para-pagar-contas-dizem-maes.html Itapetininga/ São Paulo
9- Escolas públicas geridas pela PM cobram taxa de manutenção no Amazonas	CARTA CAPITAL 24/02/16	https://www.cartacapital.com.br/sociedade/escolas-publicas-administradas-pela-pm-cobram-taxa-de-manutencao/ Manaus / Amazonas
10- MP-GO questiona PM sobre pagamento feito por pais de alunos de colégios militares	O POPULAR 17/11/17	https://www.opopular.com.br/noticias/cidades/mp-go-questiona-pm-sobre-pagamento-feito-por-pais-de-alunos-de-col%C3%A9gios-militares-1.1395429 Goiânia / Goiás
11- Pais não precisam pagar mensalidades em colégios militares	Fm Nova Liberdade 21/11/17	novaliberdade.com.br/pais-nao-precisam-pagar-mensalidade-em-colegios-militares,NTV,NDc5.html Catalão / Goiás
		Continua na página seguinte

Continuação da página anterior		
Título da notícia	**Fonte / Data**	**Link/ Cidade/ Estado e Reportagem**
12- Escola do Estado cobra material, merenda e até dinheiro de pais	Amazonas 1 13/08/18	https://amazonas1.com.br/manaus/https-amazonas1-com-br-wp-admin-post-phppost45775actionedit/ Manaus/ Amazonas/ Jessica Fernandes
13-Associação de pais denuncia desvio e pede verbas para escola da zona sul	Giro Marília 29/08/18	https://www.giromarilia.com.br › noticia › educacao › associacao-de-pais- Marília / São Paulo / Rogério Martinez
14- Colégios da PM ignoram Justiça e continuam cobrando taxas de até R$ 4,4 mil	Acrítica 18/01/18	https://www.acritica.com/channels/manaus/news/colegios-da-pm-ignoram-justica-e-continuam-cobrando-taxas-que-somam-mais-de-r-1-mil Manaus/ Amazonas / Silane Souza
15- Pais seguem insatisfeitos e denunciam cobranças de taxas em colégios da PM	Acrítica 12/12/18	https://www.acritica.com/channels/manaus/news/pais-seguem-insatisfeitos-e-denunciam-cobrancas-de-taxas-em-colegios-da-pm Manaus/ Amazonas/ André Nunes
16- Ministério Público repassa orientações sobre funcionamento de colégios militares.	Jornal Opção 30/03/2019	https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/ministerio-publico-repassa-orientacoes-sobre-funcionamento-de-colegios-militares-174836/ Itapaci/Goiás/Lívia Barbosa
17- Pais de alunos do CPM1 denunciam nova direção da instituição	Portal do Holanda 15/08/19	https://www.portaldoholanda.com.br/noticia-hoje/pais-de-aluno-do-cpm1-denunciam-nova-direcao-da-instituicao-de-ensino Manaus/ Amazonas
18- "Alunos reclamam que direção torna contribuição da APMF obrigatória"	Jornal Toledo 27/08/19	https://www.jornaldooeste.com.br/noticia/alunos_reclamam_que_direcao_torna_contribuicao_da_apmf_obrigatoria Toledo/ Paraná/ Francielly Hirata

Fonte: Dados sistematizados pela autora (2018).

As notícias podem ser acessadas na íntegra através dos links. Na sequência, organizamos um quadro com os principais destaques das notícias, que foram separadas por assuntos e abordam o objeto do estudo, que é a prática da *Contribuição voluntária*.

Quadro 2.4 – Resumo das notícias Grupo 1 - Cobrança da contribuição espontânea nas escolas públicas em caráter obrigatório - Cobrança por emissão de documentos públicos

Notícia – 1	Há denúncia que várias escolas públicas de Curitiba realizam a prática da *contribuição espontânea*, vinculada à matrícula dos alunos para o próximo ano letivo. Segundo os pais dos alunos, o valor varia de R$10,00 a R$ 20,00, sendo realizado na secretaria das escolas. Porém, a arrecadação é realizada em nome das Associações de Pais, Mestres e Funcionários - APMFS.
Continua na página seguinte	

	Continuação da página anterior
Notícia – 2	A escola agrícola de Rio Claro, no estado de São Paulo, está em condições precárias de funcionamento. Os pais alegam que todos esses problemas afetavam diretamente o cotidiano dos alunos. Como se trata de uma instituição agrícola, a manutenção das atividades com os animais foi reduzida em 90%, e o restante do custeio vem de promoções realizadas pela Associação de Pais e Mestres da escola municipal. A prefeitura municipal diz que a responsabilidade é da comunidade escolar, porque não se caracterizava como investimento em ensino e, portanto, a prefeitura não irá custear essas despesas.
Notícias - 3 e 4	As escolas públicas do Estado de São Paulo estão realizando cobrança voluntária como obrigatória. Os pais de várias escolas da rede pública alegam pagar taxas que variam de R$ 30,00 a R$ 80,00, entre elas estão matrículas, carteirinhas e uniformes. A secretária de uma das instituições de ensino alegou que *"é no ato da matrícula que é possível fazer a cobrança, porque depois fica mais difícil"*. A cobrança compulsória é proibida nas escolas da rede pública, e os pais podem contribuir se assim o quiserem, segundo o promotor da Infância e Juventude, Motauri Ciochetti de Souza. A Secretaria da Educação reforçou a proibição da obrigatoriedade das taxas. Alguns diretores foram afastados do cargo para que fossem investigadas as denúncias sobre a venda de carteirinhas de estudante.
Notícia – 5	As escolas da zona leste de São Paulo vêm solicitando, aos pais dos alunos, que façam depósitos bancários direto para a conta da Associação de Pais e Mestres. O estatuto das Associações de Pais e Mestres, que está disponibilizado na internet, diz que a APM pode obter recursos através da contribuição dos associados e arrecadar dinheiro com atividades culturais que envolvem a comunidade, como as festas juninas, por exemplo.
Notícia – 6	Os pais dos alunos das escolas públicas de Santa Catarina estão revoltados com a prática da *doação voluntária* para as Associações de Pais e Professores. A Associação - APP encaminha os recursos para a manutenção da unidade escolar, segundo a secretaria municipal de Educação, Vanessa da Rosa. Ela coloca que, caso os pais saibam do mau uso do recurso, eles podem denunciar diretamente ao Conselho Municipal de Educação e, nesse caso, uma equipe será direcionada até o estabelecimento de ensino para averiguar o fato.
Notícia – 7	Os pais dos alunos das escolas públicas de Santa Maria, no Distrito Federal, reclamam que a regional de ensino convocou os pais a contribuir *voluntariamente* com a compra do tempero dos alimentos que são consumidos pelos estudantes. Segundo a regional, cada família deve enviar R$5,00 por mês por um período de dez meses, para ajudar nas despesas. Vários pais decidiram aderir para que seja garantida uma alimentação adequada aos filhos e reiteram que o custeio da escola pública cabe aos governos.
Notícia – 8	As escolas municipais de Itapetininga, no Estado de São Paulo, contraíram dívidas com a Receita Federal e a prefeitura se exime em colaborar com o pagamento das multas. Segundo os pais, a comunidade vinha arrecadando dinheiro por meio de promoções, como rifas, festas e compras de salgados para quitar os débitos. As mães dizem "*que não têm recurso para ajudar a escola, mas colaboram porque conseguir a vaga na creche é muito difícil"*. A prefeitura diz que os débitos são responsabilidade dos diretores das escolas municipais.
Notícia – 13	A Associação de Pais e Mestres - APM da Escola Antonio Augusto Neto, da zona sul de Marília, protocolou, junto ao Ministério Público do Estado, um pedido de investigação sobre o desvio de R$ 115.000,00 da escola. A representação pede ao promotor que intervenha e seja feita a apuração criminal sobre o caso. A denúncia coloca que houve rombo nas contas e a responsável foi a direção da instituição. O presidente da APM da escola afirma que as promoções e eventos promovidos pela associação propiciam esse tipo de situação de irregularidade, pois é um recurso que tem uma fiscalização muito frágil. A situação da escola piorou porque ocorreu o bloqueio de recursos para instituição por parte do governo, devido ao rombo das contas.
	Continua na página seguinte

	Continuação da página anterior
Notícia – 18	Os alunos das escolas públicas de Toledo, no Estado do Paraná, denunciam que a direção das escolas tornou obrigatória a contribuição da Associação de Pais, Mestres e Funcionários. No Colégio Estadual Presidente Castelo Branco – Premem, os documentos escolares são retirados mediante pagamento de taxas à APMF da escola, alegou um dos alunos. A direção do colégio nega o fato. Porém, nas redes sociais, as publicações apontam o contrário, pais de alunos se manifestam dizendo que os boletins não são entregues se a contribuição para a APMF não estiver em dia. Segunda denúncia dos alunos, eles assinam um termo de compromisso como garantia do pagamento da contribuição. Em 2019, no primeiro semestre, foram arrecadados, via APMF R$ 68.000,00 provenientes de contribuições voluntárias e promoções, como rifas e festas.

Fonte: Informações sistematizadas pela autora (2018).

Quadro 2.5 - Resumo de notícias Grupo 2 - Cobrança de taxas nas escolas públicas sob o modelo de gestão escolar militarizada

Notícia – 9	As escolas públicas administradas pela Polícia Militar em Manaus, no Estado do Amazonas, têm convênio entre o governo do Estado e Polícia Militar, e o Estado entra com o dinheiro e as instalações; e a PM, com a administração física e pedagógica das unidades de ensino. Com a entrega das escolas à gestão militar, o número de vagas foi ampliado, apesar de essas instituições de ensino estarem vinculadas à Secretaria da Educação do Estado do Amazonas (Seduc). Para estudar em uma das unidades, o aluno precisa depositar o valor de R$ 480,00 em *contribuição obrigatória* à Associação de Pais e Mestres - APM, e até R$ 2.000,00 para a compra de materiais didáticos. Entre os pais, a cobrança da *taxa de manutenção*, como é denominada a tarifa, é polêmica.
Notícia – 10	Os colégios militares de Goiás estão cobrando mensalidade. O Ministério Público de Goiás questiona a Polícia Militar sobre o pagamento da *contribuição voluntária*, e esse afirma ser expressamente proibida a cobrança dessa contribuição pelas instituições de ensino público do país. O representante da PM diz que é facultativa, e nunca estipulou valores.
Notícia – 11	Os pais dos alunos dos colégios militares no município de Catalão, no estado de Goiás, denunciam a cobrança de mensalidade. Segundo a promotora, Maria Bernadete Ramos Crispim, as APP incentivam, quando não tornam obrigatórias essas contribuições, que vão de R$ 60,00 a R$ 80,00. O Comando de Ensino da Polícia Militar diz que o pagamento é voluntário, e que caso a cobrança esteja sendo feita de maneira obrigatória, está em desacordo com o que a corporação e o Estado defendem. Porém, não aponta as sanções às instituições que infringirem o que a corporação determina.
Notícia – 12	Os pais dos alunos do Colégio Militar Waldock Fricke Liya, localizado na comunidade Parque São Pedro, cidade de Manaus, denunciam cobranças constantes por parte da diretoria da escola, que exige ajuda financeira dos responsáveis pelos alunos. A direção da instituição e a APM negam que isso ocorre, mas a denúncia ao Ministério Público do Estado do Amazonas obteve liminar na justiça para que houvesse suspensão de taxas de cobrança nesse colégio militar. A investigação, que data de 2014, aponta que em 2015, uma das escolas militares arrecadou mais de R$ 1.000.000,00 em taxas cobradas por meio da Associação de Pais e Mestres do Colégio da Polícia Militar - APMC.
	Continua na página seguinte

	Continuação da página anterior
Notícias – 14 e 15	Os Colégios da Polícia Militar ignoram a determinação da Justiça do Estado do Amazonas e continuam a cobrar as altas taxas dos pais dos alunos das escolas públicas. Os pais, insatisfeitos com a cobrança, alegam que, para efetivar a matrícula nos Colégios Militares é muito caro. O procedimento de matrícula chega a custar cerca de R$1.000,00, o que é ilegal, segundo a liminar da Justiça que suspendeu a cobrança de taxas em todos os colégios militares desde dezembro de 2017. Mesmo assim, as denúncias chegam ao Ministério Público diariamente. O PROCON diz que, em Manaus, as instituições militares cometem outros atos inconstitucionais, como o de exigir a lista de materiais fechada, com materiais que não podem ser solicitados nem mesmo em escolas particulares, de acordo com a portaria 001/2016 do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) do Amazonas.
Notícia – 16	O Ministério Público de Goiás repassa informações sobre o funcionamento de colégios militares e solicitações financeiras da direção à comunidade escolar. Os pais precisam ter claro que essas contribuições são *voluntárias,* e não podem gerar sanções, afirma o promotor de justiça, Francisco Borges Milanez. O promotor ainda destacou que é importante fortalecer as Associações de Pais e Mestres das escolas públicas como forma de fomentar a educação. Com relação às contribuições, o promotor ressaltou seu caráter voluntário e que nenhuma taxa de matrícula, uniforme ou realização de provas pode ser cobrada dos pais. As solicitações financeiras da direção das unidades aos pais são voluntárias, e não podem gerar sanções. Por outro lado, o promotor aconselhou os pais que compareçam e acompanhem o trabalho das associações.
Notícia – 17	Ocorrem denúncias contra o colégio militar do Estado do Amazonas, situado no bairro Cachoeirinha. Os pais reclamam da falta de professores no local e sobre a atuação da direção da instituição. Segundo o representante da Associação de Pais, Mestres e Comunitários - APMC, os associados pagam o valor de R$ 440,00 anualmente para que os alunos tenham melhorias na escola, mas até o momento, a direção não prestou contas do que vem sendo feito com o dinheiro arrecadado. No entanto, faltam professores, os alunos não têm cantina, nem mesmo a barbearia e a escolinha de futebol para as crianças estão funcionando. Essas atividades que seriam custeadas com o dinheiro da *contribuição voluntária*. A data marcada para a reunião de prestação de contas foi cancelada por *decisão do estado maior*. O representante dos pais alega que o novo diretor está prejudicando os 4.470 alunos que estudam na instituição de ensino, pois tirou dois pedagogos e colocou duas militares que não têm formação na área, que segundo informações, são concursadas para atuar na rua. O chefe do estado maior proibiu que fossem feitas quaisquer reuniões dos pais com a APMC. A Secretaria de Estado e Qualidade de Ensino foi comunicada, mas informou que não poderia fazer nada sobre o assunto. Diante da situação, a APMC registrou as denúncias em um documento e enviou ao Ministério Público do Estado.

Fonte: Informações sistematizadas pela autora (2018).

Os quadros com os resumos das notícias que envolvem a prática da *Contribuição voluntária* mostram que a nomenclatura varia, mas mesmo com outros nomes, ela ocorre em outros estados e municípios. Seu caráter que, a princípio seria voluntário, vem se tornando obrigatório em diversas instituições de ensino público do país.

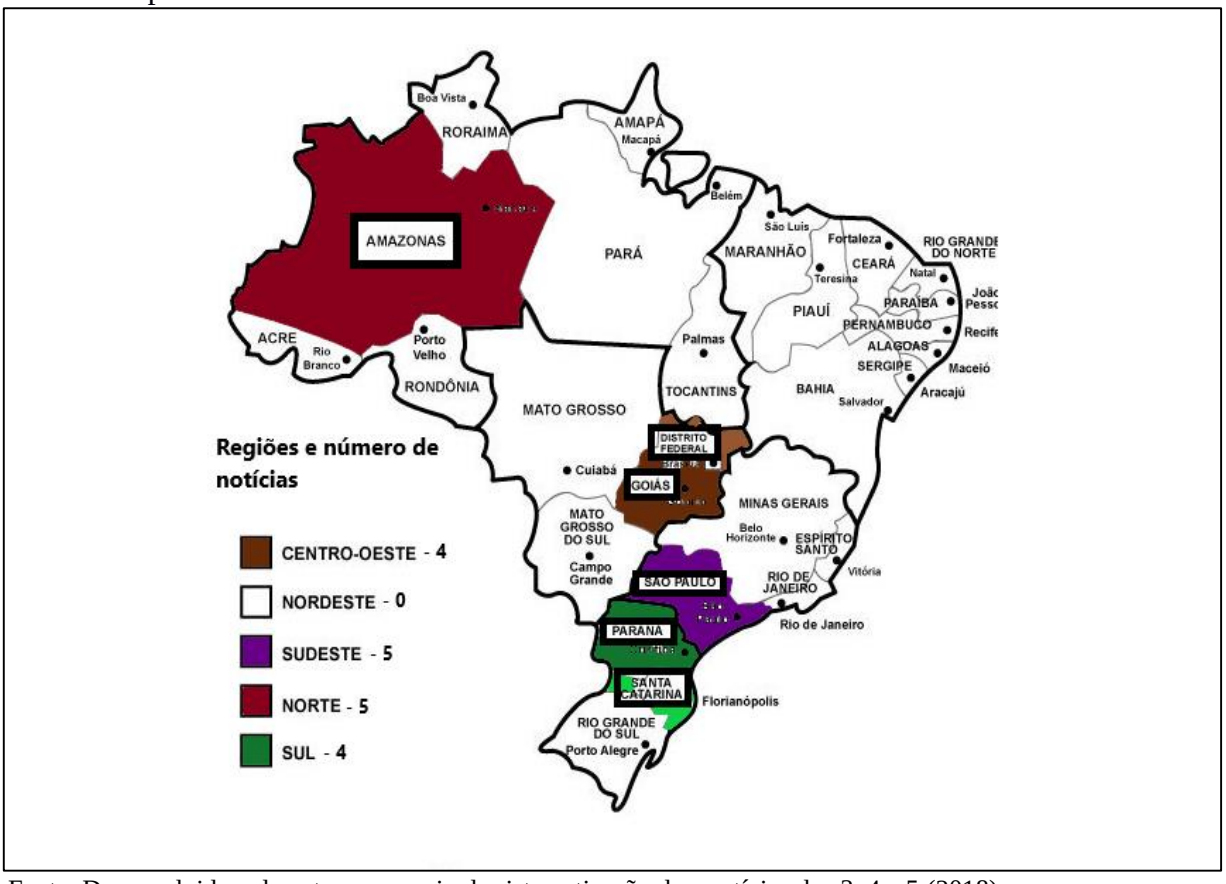
No quadro 2.3, as notícias abordam a questão do sucateamento das escolas públicas, a cobrança pela emissão de documentos públicos para a comunidade escolar, e a fragilidade no controle dos recursos provenientes da *contribuição voluntária* de pais que, segundo relatos dos entrevistados, permite desvio.

O quadro 2.4 aborda notícias sobre as denúncias da *contribuição voluntária* nas escolas militarizadas, encaminhadas ao Ministério Público dos Estados. As direções das escolas militarizadas estipulam altos valores vinculados à matrícula dos alunos, e obrigam os pais a adquirir materiais em lojas vinculadas à escola, o que é expressamente proibido pelo PROCON.

Por fim, as notícias do quadro 2.4 apontam a falta de transparência na prestação de contas por parte da direção das escolas militarizadas. De acordo com os entrevistados, o montante de recursos arrecadados nessas escolas é bastante expressivo, e o Estado não intervém no trâmite de fiscalização.

Na sequência, com intuito de ilustrar em quais regiões do país se constituem práticas como a *Contribuição voluntária*, tendo como base o levantamento de notícias, organizamos um mapa que mostra as regiões em que ocorrem e o número de denúncias de cada região junto ao Ministério Público dos Estados.

Figura 2.1 - Mapa com regiões e o número de denúncias da prática da *Contribuição voluntária* em escolas públicas do Brasil - 1999 a 2019



Fonte: Desenvolvido pela autora por meio da sistematização das motícias dos 3, 4 e 5 (2018).

Como podemos observar, a figura 2.1 mostra que as ocorrências de casos da prática da Contribuição voluntária se concentram nas regiões centro-oeste, sudeste, norte e sul do país, nos Estados do Amazonas, Distrito Federal, Goiás, São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

Os Estados de Goiás e Amazonas apontam maior concentração das instituições militarizadas e que estão envolvidas em denúncias junto ao Ministério Público dos Estados. As alegações são de que as taxas das contribuições são altas; têm caráter obrigatório nas instituições; não são visíveis as melhorias na estrutura física das instituições; ocorre o favorecimento de integrantes da corporação nessas instituições de ensino; e a prestação de contas à comunidade não ocorre de forma transparente.

Ao retomarmos a problemática da pesquisa: Como e por que a Contribuição voluntária se constitui como algo indispensável para a manutenção das escolas municipais de Irati – PR., buscando contextualizar a origem da prática, podemos relacionar o conteúdo das notícias e destacar alguns pontos para reflexão, que colaboram com o estudo do objeto. Isto porque a prática não ocorre de maneira isolada, apenas no município escopo do estudo.

O levantamento de notícias possibilitou percebermos que, a princípio, a prática da contribuição é colocada como facultativa pelos gestores escolares, mas se delineia como algo obrigatório devido às necessidades concretas das instituições de ensino, e permeia a realidade do ensino público.

Como apontamos no capítulo I, as brechas legais existentes nos níveis federal, estadual e municipal respaldam tais práticas, mas isso não significa que sejam consideradas legítimas perante a comunidade escolar. Como abordamos no resumo das notícias, alguns integrantes da comunidade escolar não concordam com a prática, e formalizaram denúncias junto ao Ministério Público dos diferentes Estados.

As notícias demonstram que a prática ocorre em território nacional e não de forma isolada, reforçando os apontamos que realizamos no capítulo I, seção 1.2, que tratam de alguns dos documentos normativos, como CF de 1988 e LDB Nº 9.394/96. A União está se que desresponsabilizando do financiamento da educação pública.

Destacamos que essas práticas fazem parte de um projeto societário do sistema capitalista, desresponsabilizando o Estado de forma gradual e responsabilizando outros setores sociais com relação ao financiamento da educação pública. Sobre isso, Neves (2010, p. 71, grifo nosso) aponta:

> [...] deixa de ser responsável direto pela execução das políticas sociais, mas, enquanto o neoliberalismo defende a privatização e passa essa responsabilidade para o mercado, a Terceira Via repassa a responsabilidade para as organizações da sociedade civil, criando o conceito de "**público-não-estatal**", na passagem de um Estado de bem-estar social para uma sociedade de bem-estar social.

O discurso dos gestores escolares, de que a Contribuição voluntária é necessária para suprir as necessidades básicas das escolas públicas, contribui para delinear seu caráter

obrigatório, incutindo a responsabilidade à comunidade escolar. Os gestores não vêm alternativa, senão contar com a colaboração dos membros da comunidade escolar diante da escassez de recursos apontada no capítulo I.

As denúncias elencadas na pesquisa revelam que a prática divide opiniões, e que as APMF vêm sendo utilizadas exclusivamente para a arrecadação de fundos para as instituições de ensino no atual contexto das políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil.

Porém, seguindo a perspectiva gramsciana, ao observarmos nosso objeto de estudo, percebemos que esse processo é permeado por relações contraditórias, pois parte da comunidade escolar discorda, questiona e se articula na tentativa de inibir tais ações no interior das escolas públicas, denunciando a adoção de práticas ao Ministério Público dos estados em que elas ocorrem.

Segundo relatos dos entrevistados, eles entendem que o processo de responsabilização da comunidade é inconstitucional, e alegam que pagam uma alta tributação para o governo. Algumas associações movimentam grande quantia em dinheiro proveniente de práticas que dispõem de fiscalização desburocratizada e frágil.

O levantamento realizado possibilita compreender como a prática da *Contribuição voluntária* pode ser entendida nas políticas atuais da educação, e precisamos destacar que as necessidades da escola pública são reais e imediatas. Com a omissão do Estado, é a comunidade escolar que se responsabiliza por aquele espaço social, porque o seu não funcionamento a afeta diretamente.

Nesse sentido, a comunidade demanda esforços para fornecer as condições mínimas de funcionamento. Cabe ressaltar que o discurso de responsabilização da sociedade com relação ao financiamento da educação pública vem sendo construído nas últimas décadas em torno das políticas educacionais no Brasil.

Essas políticas são balizadas pela doutrina do neoliberalismo, de acordo com Frigotto e Civiatta (2003), resultado do documento redigido pelos representantes do capitalismo central no *Consenso de Washington*.

A partir desse evento, a reorganização das ações estatais foi e está sendo realizada nos países do capitalismo periférico a partir da década de 1990. Segundo Araújo (2016), o Brasil faz parte desse grupo, e serve de instrumento nesse processo. Ao considerarmos a categoria da totalidade, entendemos que políticas educacionais que atendem aos interesses dos organismos internacionais, como as do Brasil, não são estanques, mas vêm se estruturando em toda a América Latina.

Tais medidas congregam um projeto societário em nível global, de maximização do Estado a favor do capital financeiro em detrimento do desmantelamento dos serviços públicos e redução proposital dos recursos que financiam as áreas sociais. Essas políticas são elaboradas no conjunto das relações sociais de um sistema que está em crise, e de acordo com Mészáros (2015), o Estado age pela sobrevivência desse sistema.

Concluímos, nesta subseção, que a descentralização financeira é uma orientação que permeia os textos constitucionais como a LDB nº 9.394/96, especificamente em seu art. 15 (BRASIL, 1996); e a Lei nº 10.172/01 (BRASIL, 2001), que possibilitam a efetivação da autonomia financeira nas escolas públicas. Dessa forma, a Contribuição voluntária pode ser entendida, nas políticas atuais da educação, como a retomada induzida pelo Estado de uma prática já realizada no Brasil historicamente, em que ocorre a responsabilização da comunidade escolar pelo financiamento da Educação Básica, utilizando as APMF como mecanismo de arrecadação de recursos financeiros, organizada via sociedade civil.

Para Gramsci (2007), as associações que compõem a sociedade civil detêm a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre os demais indivíduos da sociedade. Partindo do pressuposto que as entidades APMF foram construídas no seio da sociedade civil, elas são vistas pela comunidade como munidas de conteúdo ético e suprapartidário, sendo organizações próximas dos sujeitos sociais e, por essa razão, consideradas idôneas.

No contexto político atual, o Brasil possui acordos internacionais com os países que detém o capital financeiro, oriundos de eventos de cunho ultraliberal. A área da educação recebe influências desses acordos e, portanto, criam-se mecanismos por parte do governo, segundo Oliveira e Camargo (2017), para atribuir a entidades como APMF novas funções, dentre elas, a de dividir responsabilidades financeiras com o poder público.

De acordo com Pronko (2014), o Brasil, assim como a maioria dos países subdesenvolvidos, recebe pressão dos organismos multilaterais para reduzir recursos nas áreas sociais. Isto está atrelado às regras de condicionalidade para a obtenção de empréstimos nessas instituições financeiras.

No atual contexto, o discurso de naturalização de práticas, como a contribuição voluntária, é uma estratégia política para aceitação dessa responsabilidade financeira pela comunidade escolar. Isto porque "[...] práticas discursivas, narrativas, ou melhor, 'grandes narrativas' compartilhadas por subalternos são necessárias aos poderes" (MORDENTI,2014, p. 19).

2.3 A BUROCRATIZAÇÃO DO ESTADO E OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

> Não é verdade que a burocracia italiana seja tão "antiliteraria" como afirma Pedrazzi, mas é verdade que a burocracia (e se quer dizer a alta burocracia) não escreve sobre a sua própria atividade. As duas coisas são diferentes, creio, aliás que exista uma mania literária própria da burocracia, mas diz respeito ao "escrever bonito", "à arte", etc. Talvez possa demonstrar que a grande massa do rebotalho se deva aos burocratas. Ao contrário é verdade que não existe na Itália (como na França e em outros lugares) uma literatura de valor escrita por funcionários públicos (militares e civis) e que trate da atividade desenvolvida no exterior, pelo pessoal diplomático e, na frente de batalha, pelos oficiais, etc. O que existe na maioria dos casos é, apologia. *"Na França e na Inglaterra, generais e almirantes escrevem para seu povo, entre nós, escreve-se apenas para os superiores". Ou seja: a burocracia não tem caráter nacional, mas de casta"* (GRAMSCI, 2002, p. 167, grifos itálicos nossos).

Ao utilizarmos a citação do pensador sardo Antonio Gramsci sobre a burocracia, o fazemos por estar correlacionada ao nosso objeto de estudo, que é a prática da *contribuição voluntária*. No decorrer da pesquisa, ao realizarmos as entrevistas com os sujeitos da comunidade escolar elencados, está presente em seus apontamentos o processo burocrático que permeia o acesso e a gerência dos recursos financeiros advindos do Estado e União.

Nesse sentido, entendemos que é necessário refletir sobre o conceito e função do termo *burocracia* para que sua compreensão agregue para o entendimento com relação à problemática da pesquisa: *como e por que a contribuição voluntária se constitui como algo indispensável para a manutenção das escolas municipais, buscando contextualizar a origem da prática*.

Partindo do pressuposto de que o estudo visa a compreender o objeto a partir do contexto inserido na totalidade, consideramos necessário abordar a *burocratização* enquanto categoria de mediação do objeto de pesquisa.

O pensador sardo refere-se ao termo *burocracia* apontando seu caráter mecânico. Sua existência favorece determinados indivíduos de um grupo, tendo função social, mas psicológica também. Gramsci (2002) faz uma crítica ao mecanismo da burocracia no sentido de que tem caráter parasitário e obstaculariza o direcionamento das políticas do Estado, centralizando as ações do governo e prejudicando a população.

Como apontamos nas subseções anteriores, a prática da *contribuição voluntária* ocorre no *lócus* de estudo, bem como em outros estados e municípios do país, e se originou no início do século XIX, sendo retomada, por parte do Estado, no contexto atual das políticas da educação.

Os apontamentos colocados na pesquisa indicam um Estado classista, que elabora e implementa políticas que têm como consequência a sua desresponsabilização com relação ao financiamento da Educação Básica do país. Além da insuficiência de recursos por parte da União

e Estado, soma-se a isto a existência de uma estrutura burocrática que dificulta o acesso e gerência dos referidos recursos. Tal tendência permeia os relatos dos entrevistados na pesquisa.

Como citamos na subseção anterior, os programas federais que financiam a educação incentivam práticas de autonomia financeira, sendo o caso do PDDE, mas condicionam seus recursos a determinados investimentos dentro das instituições, engessando a gerência do dinheiro. Portanto, desconsideram as necessidades da escola e impossibilitam que o gestor escolar os redirecione para o custeio de outras despesas de maior imediatidade.

A burocracia do acesso e gerência aos recursos financeiros no âmbito escolar contribui para que ocorra a prática da contribuição voluntária, pois ela é considerada pela comunidade escolar como um recurso desburocratizado, como caracterizamos e definimos na subseção 2.2 do presente capítulo. Contudo, qunestionamos: qual é o conceito de burocracia? Qual sua função ou funções? Como se origina no aparelho do Estado moderno interferindo na educação?

De acordo com Oliveira (1970), Weber conceitua a burocracia como uma organização hierárquica, que aplica regras impessoais, delimitando com precisão as esferas de competência, os direitos e deveres de cada indivíduo. Devido à hierarquia de funções, cria relações de subordinação e tem a posse dos meios de produção.

Entretanto, cotidianamente, o termo designa uma conotação pejorativa, no sentido de sinônimo de processo lento, inútil e complicado, em que as regras são rígidas e intransponíveis. Weber considerava, em seu conceito sobre o tema, que essas características são fenômenos das disfunções burocráticas, resultado do modo de organização social vigente naquele lócus.

Para Girglioli (1986), o termo burocracia foi utilizado pela primeira vez na literatura no século XVIII, por Vincent de Gournay[34], identificando o segmento de funcionários da administração do Estado absolutista francês, e de acordo com o autor, desde o início o termo adquiriu uma conotação negativa. Depois, a expressão foi difundida e popularizada, sendo definida como normas e formalismos, presente tanto em instituições estatais quanto privadas.

A conceituação de Lefort (1984) aponta, a partir da corrente teórica marxista, que a burocracia é uma categoria desprovida de autonomia, e mesmo sendo legitimada socialmente e politicamente, não é formada por um grupo de pessoas ou classe social. Para refletirmos sobre o fenômeno da burocracia, precisamos retomar a concepção do Estado moderno que, segundo a perspectiva gramsciana, é histórico, permeado por contradições próprias da luta de classes, sendo

[34] Pensador iluminista (1712 – 1759), autor da célebre frase: *Laisse faire, laissez passer, lê monde va de luimême* (Deixe fazer, deixe passar, o mundo vai por si mesmo). Os pensadores iluministas que se ocuparam de questões econômicas deram origem a duas grandes correntes de pensamento. A primeira delas foi a fisiocracia, que obteve grande circulação nos fins do século XVIII; outra teoria mais amplamente desenvolvida foi o *liberalismo*, que até hoje influencia fundamentos do pensamento econômico contemporâneo (ACADEMIA LIBERALISMO ECONÔMICO, 2017).

a expressão de sua base econômica (GRAMSCI, 1999). Como tal, elabora mecanismos de controle administrativos nas instituições de governo, que teriam como principal função, segundo Tragtenberg (2012), a de organizar para que a máquina do Estado funcione de maneira mais produtiva e integrada, tal qual o sistema capitalista.

Autores marxistas, como Marx, Lenin e Trotski referem-se ao termo *burocracia* enquanto categoria, relacionando a um corpo de funcionários do governo comparados a parasitas na sociedade burguesa, sendo recrutados nas camadas média e baixas da sociedade, mas vinculados à classe dominante. Gramsci (2002) utiliza o termo da mesma forma, mas vai além, ao indicar que interferem nas estruturas estatais da sociedade moderna.

Para Carvalho e Tojal (1997), uma das características básicas da burocracia estatal é que ela age enquanto classe dominante, que só é dominante porque depende do Estado, fazendo o possível para dominar todos os setores da sociedade. De acordo com Lefort (1984), a burocracia se materializa como classe quando se faz dominante e, ao se fazer dominante, permanece a depender do Estado. Segundo o autor, ela é um sistema de dominação no interior do próprio Estado moderno.

Lefort (1984, p. 153) pontua, sobre a burocracia na perspectiva marxista:

> Em primeiro lugar, seu mérito e o de apresentar a burocracia do Estado, tomada como fenômeno empírico, sob um prisma que continua a ac1ara-la hoje como o fazia há um século. Crítica que se alia a opinião comum, mas que lhe dá suas razões. Continua-se a observar, por exemplo, que a burocracia é um círculo do qual ninguém escapa, que no domínio das repartições as instâncias inferiores reportam-se a seus superiores no cuidado de tomar as iniciativas e resolver as dificuldades, enquanto que [*sic*] estes últimos esperam que seus subordinados deem, no nível dos casos particulares, respostas que se ocultam no nive1 de generalidade onde e1es as concebem. Esta solidariedade na incompetência vai longe o bastante para vincular o empregado, situado na base da escala, ao sistema do qual faz parte; e tanto isto e verdadeiro que lhe é impossível denuncia-lo sem denunciar a futilidade de sua própria função, da qual depende sua existência material. Observa-se ainda que o burocrata busca o posto mais e1evado, que o próprio trabalho se encontra subordinado a conquista ou manutenção de um estatuto pessoal e de tal forma que a burocracia se apresenta como uma imensa rede de relações pessoais na qual as re1ações de dependência substituem as re1ações objetivamente traçadas pela divisão do trabalho e os reagrupamentos por clãs e suas lutas se superpõem a hierarquia formal e tendem constantemente a remodela-la em função de suas exigências.

O autor pontua que a corrente teórica marxista contribui para o entendimento sobre a burocracia, enquanto fenômeno que pode ser observado em sua concretude social é que todos os sujeitos que compõem essa sociedade são envolvidos por esse fenômeno nas diferentes esferas de governo.

Contudo, como o nosso objeto de estudo, a prática da *contribuição voluntária*, está relacionado às instituições de educação pública, apontamos aspectos da burocracia no âmbito

estatal, que nos fazem compreender parte das práticas que permeiam nossa realidade. Segundo Tragtenberg (2012), a burocracia está a serviço do modo de produção capitalista, cumprindo a função de reproduzi-lo. Nesse sentido, o autor coloca que a alienação da maioria da população sustenta a visão de universalidade dentro do capitalismo, e os mecanismos burocráticos colaboram para transfigurar os interesses particulares dos grupos dominantes em interesses gerais, agindo como uma cortina de fumaça. A burocracia é transmutada para a administração escolar pública, bem como todos os aparelhos estatais. Neles, a burocracia reproduz o modo de produção dominante de cada época.

Para Tragtenberg (2012), a definição de burocracia, na visão marxista, é de uma categoria histórica, e surge da necessidade do modo de produção se perpetuar. Sobre sua real função nos diferentes âmbitos da sociedade em que atua (esfera pública e privada), o autor aponta:

> A burocracia dominante funda-se na ocultação de suas intenções, cultiva ao máximo o "segredo do cargo". Isso constitui o sintoma de intenção de afirmar-se no poder, daí a importância da legitimação da dominação. A burocracia tende a considerar seu poder como fruto do mérito e a contestação dos outros, como fruto da culpabilidade. A burocracia oculta dentro do possível seu saber e sua atividade ante a crítica (TRAGTENBERG, 2012, p. 50, grifo do autor).

O autor pontua, na citação, duas funções da burocracia enquanto mecanismo institucional dentro de um modo de produção, sendo de ocultar suas intenções, ou seja, de controle; e sua intencionalidade de afirmar-se no poder.

Portanto, a burocracia é um mecanismo institucional, se estrutura no interior do Estado, e tem como funções organizar, controlar e manter o poder do Estado sobre as instituições. Ao retomarmos nosso objeto de estudo, a prática da contribuição voluntária, um dos pontos de destaque que queremos pontuar é que a burocratização dos recursos públicos na área da educação é o mecanismo do Estado burguês que, na práxis, não atua de forma positiva, porque impede, atrasa e dificulta o trabalho dentro das instituições de educação da rede municipal de Irati.

Ao final do capítulo, retomamos o seu objetivo, que foi investigar a origem e ocorrência da prática em outras regiões do país, bem como elementos que colaboram para sua constituição na rede municipal de educação de Irati-PR. Concluímos que a prática da contribuição voluntária se originou no Brasil desde o período imperial, de caráter filantrópico, com atuação da comunidade e do setor privado, e tinha como objetivo impulsionar o ensino primário.

A prática se modificou no decorrer do tempo, tanto na constituição quanto nomenclatura, e em alguns momentos, foi retomada por meio de decretos. Porém, esteve presente em todo o processo histórico do financiamento da educação pública do país. Ao nosso ver, ela faz parte de

um projeto societário de desresponsabilização do poder público; em contrapartida, os pais assumem o compromisso de custear despesas básicas das instituições de ensino.

O levantamento de notícias aponta a ocorrência da prática da contribuição voluntária em outras regiões do país, e não somente no lócus da pesquisa, mas é permeada por contradições, pois existem denúncias formalizadas junto ao Ministério Público dos Estados.

Os elementos que colaboram para a constituição da prática nas escolas da rede municipal são a ampliação das funções das APMFS e o processo de burocratização. Ao ampliar as funções das APMF, descaracteriza-se seu papel fundamental, tornando-se uma associação voluntarista, e que objetiva angariar recursos financeiros para as instituições de ensino.

O processo de burocratização dificulta o acesso e a gerência dos recursos públicos por parte dos gestores escolares para administrar aqueles destinados às escolas da rede municipal. O engessamento citado na subseção anterior, no que se refere ao direcionamento dos recursos, compromete as ações a serem realizadas pelos gestores escolares.

As necessidades das escolas públicas são imediatas e inúmeras, e por vezes não podem esperar o processo burocrático imposto a elas. Consequentemente, buscam apoio e ajuda na comunidade escolar, e encontram, na contribuição voluntária, uma alternativa para sanar tais necessidades.

Portanto, a burocratização do acesso e gerência dos recursos federais e estaduais para a rede de educação do município de Irati colabora para que a prática da contribuição voluntária continue ocorrendo, incentivando seu processo de naturalização. A estrutura burocrática é, segundo os relatos dos gestores e presidentes das APMF das escolas municipais, imperscrutável, comprometendo o provimento das necessidades do trabalho administrativo e pedagógico dentro da escola.

Na sequência, abordamos os posicionamentos dos membros da comunidade escolar com relação à prática da contribuição voluntária na rede municipal de educação, bem como os documentos escolares que preveem a realização da prática e os balancetes anuais que mostram o montante do recurso.

CAPÍTULO 3 - A *CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA* NA REDE MUNICIPAL DE IRATI: VISÕES E POSICIONAMENTOS DA COMUNIDADE ESCOLAR

> O homem é sobretudo espírito, isto é, criação histórica e não natureza. Não se explicaria de outro modo a razão por que, tendo sempre existido explorados e exploradores, criadores de riqueza e seus consumidores egoístas, não se tenha ainda realizado o socialismo. É que só grau a grau, estrato a estrato, a humanidade adquiriu consciência do seu próprio valor e conquistou o direito de viver independentemente dos esquemas e dos direitos de minorias afirmadas num tempo precedente. E esta consciência formou-se não sob o ferrão brutal das necessidades fisiológicas, mas pela reflexão inteligente, primeiro por alguns e depois por toda a classe, sobre a razão de certos fatos e sobre os meios considerados melhores para os converter de ocasião de vassalagem em insígnia de rebelião e de reconstrução social. Isso quer dizer que cada revolução foi precedida por um intenso trabalho de crítica, de penetração cultural, de permeabilização de ideias através de agregados de homens, primeiro, refratários e somente virados para resolver dia a dia, hora a hora, o seu problema econômico e político, sem laços de solidariedade com os outros que se encontram nas mesmas condições (GRAMSCI, 1976, p. 53).

O trecho dos Escritos Políticos de 1916 (1976) do pensador Antonio Gramsci nos faz refletir sobre a construção de uma visão coletiva dos problemas sociais, e mostra que o autor pensava a educação em um caráter revolucionário, em que os sujeitos deveriam ser cultos e historicamente determinados.

Podemos relacionar esse fragmento de texto com o objeto da pesquisa, a prática da Contribuição voluntária, no sentido de que a escassez de recursos abordada nos capítulos do trabalho são consequências do processo de desresponsabilização do poder público materializado nas políticas de financiamento da educação pública no Brasil, influenciando diretamente o financiamento das redes municipais de educação.

Como apontamos, o processo reestruturação do Estado, da década de 1990, ao nosso ver, permitiu que as áreas sociais fossem sucateadas e postas à mercê do mercado, retirando a possibilidade de melhoria de vida e emancipação intelectual, política e econômica da classe trabalhadora.

O discurso de que o público é ineficiente está constantemente sendo difundido, inclusive pela mídia. Ocorre, assim, o enfraquecimento da atuação do Estado, e coloca esses bens e serviços públicos à disposição da lógica do mercado.

Ao iniciarmos o capítulo 3, retomamos a problemática central da pesquisa: **como e por que a contribuição voluntária se constitui como algo indispensável para a manutenção das escolas municipais?**

A pesquisa abordou as discussões acerca dos estudos de Antonio Gramsci, em que a categoria central a ser destacada foi a do Estado. Buscamos abordar autores que tratam sobre as Políticas Educacionais e as Políticas de Financiamento da Educação Básica. As categorias que

se apresentaram, a partir do estudo, próprias do objeto, são a Burocratização do Estado com relação aos recursos públicos em educação e o processo de naturalização da prática da contribuição voluntária.

No processo de elaboração do projeto de pesquisa, observamos a necessidade de complementar a análise dos dados encontrados nas plataformas de informações sobre o orçamento da Educação Básica do município com a visão dos sujeitos que pertencem à comunidade escolar. Com isso, iniciamos um processo de elaboração de entrevistas direcionadas aos sujeitos, de acordo com a função que desempenham na rede de ensino municipal ou na comunidade em questão.

Para coletar essas informações, protocolamos, junto à Plataforma Brasil[35], o pedido de aprovação do instrumento de entrevista na pesquisa. Dessa maneira, além do levantamento dos dados quantitativos, informações disponíveis nas plataformas digitais e documentos públicos, realizamos as entrevistas com a presidente do CME, diretores das escolas municipais, presidentes das APMF, e pais ou responsáveis de alunos matriculados na rede municipal de ensino.

Percebemos inúmeras dificuldades ao utilizar o instrumento de entrevista na pesquisa. Em um primeiro momento, entramos em contato com a Secretária de Educação do município de Irati, que mesmo com a carta de anuência assinada por ela, desmarcou quatro vezes, e até o presente momento, não concedeu entrevista sobre o tema.

Com relação à presidente do CME, a situação foi muito semelhante: desmarcou duas vezes e demonstrou resistência em conceder a entrevista no local escolhido por ela mesma. Ambas alegaram o cancelamento das entrevistas devido a compromissos que surgiram de última hora. No que se refere aos critérios de seleção das instituições de ensino, seria inviável inserir todas as escolas municipais na pesquisa e, por isso, foram elencadas três escolas, de acordo com sua localização e porte. Priorizamos uma do centro, uma de bairro, e uma da zona rural do município.

Dentre os membros da comunidade escolar, buscamos compreender a visão e o posicionamento dos diretores, presidentes das APMF, além do relato dos pais de alguns alunos matriculados nessas escolas *lócus* da pesquisa. Ao utilizar o instrumento de entrevista na pesquisa, pretendemos delinear, de maneira reflexiva, a visão dos sujeitos envolvidos nesse contexto de constantes reformulações das Políticas de Financiamento da Educação Pública.

[35] Plataforma Brasil, CAAE 13374719.8.0000.8967. Número do parecer 3.622.196.

O capítulo 3 tem como objetivo *identificar como ocorre a prática da contribuição voluntária nas escolas municipais de Irati, a partir da visão da comunidade escolar, para compreender esse processo no município.*

O capítulo 3 está estruturado da seguinte maneira: na subseção 3.1, abordamos a importância dos CME enquanto ferramenta de controle social e legitimação de políticas na área da educação, as funções desse órgão no município de Irati, bem como seu posicionamento com relação à prática da Contribuição voluntária na rede municipal de educação.

Na sequência, colocamos o relato da presidente do CME que, aqui na pesquisa, foi identificada como P (1); com sua visão e o posicionamento com relação à contribuição voluntária. As perguntas direcionadas a participante P (1) foram formuladas de acordo com a função que ela ocupa no CME; depois, fazemos uma análise das respostas, pautada em autores que discutem a função dos Conselhos de Educação.

Em seguida, abordamos aspectos importantes dos documentos normativos dos estabelecimentos de ensino municipais elencados na pesquisa, que possibilitam a prática da contribuição voluntária, e destacamos os valores da contribuição nas escolas através dos balancetes dos anos de 2013 a 2017.

Posteriormente, abordamos as visões e posicionamentos dos membros da comunidade escolar, e elencamos, na pesquisa, os diretores de três escolas municipais, em que os critérios de escolha foram o porte e localização das instituições.

Além desses, os presidentes da APMF e os pais de alguns alunos matriculados nessas instituições também foram entrevistados. O intuito foi compreender como eles veem a prática da contribuição voluntária. Os presidentes das APMF das escolas foram identificados, na pesquisa, como PA (1), PB (2) e PC (3).

Nessa subseção, tratamos das entrevistas dos responsáveis pelos alunos, que foram identificados como R (1), R (2) e R (3), e as questões para essas pessoas foram elaboradas objetivando que elas expusessem sua opinião sobre a prática da contribuição voluntária, por estarem diretamente envolvidas na problemática da pesquisa.

Logo após, abordamos documentos escolares, como as Atas das Assembleias Gerais, Regimento Escolar e Estatuto das APMF para identificar se esses preveem a prática da Contribuição voluntária nas escolas da rede municipal de educação do município. Depois, abordamos os valores dos montantes arrecadados nas escolas elencadas, referentes à Contribuição voluntária, identificando a diversidade existente entre as realidades das escolas da rede.

3.1 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: POSICIONAMENTOS SOBRE A CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA DE PAIS ÀS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE IRATI – PR.

Os Conselhos Municipais de Educação, de acordo com Monlevade (2004), caracterizam-se de forma complexa. São ferramenta de controle social e legitimação política, mas, por parte de outros segmentos sociais, são entendidos como espaço de decisões coletivas, por meio de membros da sociedade civil, e simbolizam as expectativas de garantia e acesso aos direitos constitucionais de grande parte da população.

De acordo com Cury (2006), os CME são órgãos públicos que foram criados no sentido de garantir o direito constitucional de cidadania, em específico, a educação pública. São órgãos articuladores entre sociedade e poder público. Para Gadotti (2000), CME é uma instância que não resulta do processo de descentralização do poder do Estado na organização da educação contemporânea.

O CME do município de Irati foi criado pela Lei Municipal nº 2.785, de 19 de agosto de 2008. Segundo seu art. 1º, é um órgão colegiado de caráter permanente, representativo da sociedade civil, com funções mobilizadora, consultiva, deliberativa, normativa, propositiva, fiscalizadora e de assessoramento da Secretaria Municipal de Educação.

A função mobilizadora existe no intuito de estimular a participação da sociedade nos serviços educacionais, e somar esforços entre o poder executivo e comunidade para a melhoria da rede de ensino público do município. A função consultiva responde as consultas sobre leis educacionais e suas aplicações, submetidas a ele por entidades da sociedade pública ou civil escolas e Secretaria Municipal de Educação, por exemplo.

A função deliberativa é desempenhada em relação a assuntos sobre os quais o CME tenha poder de decisão. Essas atribuições são definidas pela própria lei que cria o conselho, podendo, por exemplo, aprovar regimentos e estatutos; credenciar instituições de ensino; autorizar cursos; e deliberar sobre os currículos propostos pela SME. A função normativa elabora normas complementares em relação às diretrizes para os regimentos escolares, e interpreta a legislação e as normas educacionais da rede municipal de educação.

A função propositiva sugere políticas de educação, sistema de avaliação institucional, medidas para melhoria do rendimento escolar, e propõe cursos de capacitação para os educadores da rede. A função fiscalizadora promove sindicâncias, aplica sanções a pessoas físicas ou jurídicas que não cumprem as leis ou normas; solicita esclarecimento dos responsáveis ao

constatar irregularidades; e as denuncia aos órgãos competentes, como Ministério Público, Tribunal de Contas e Câmara de vereadores.

A função de *assessoramento* existe no sentido de responder aos questionamentos ou dúvidas do poder público e sociedade civil com relação à educação na rede de ensino, realizada por meio de pareceres emitidos pelo CME. As ações do CME estão atreladas ao cumprimento do plano educacional do município, em conformidade com a CF de 1988 e a LDBEN de 1996, que garantem da gratuidade do ensino público no país.

Cada conselho tem características próprias, dependendo, segundo Pereira (2013), da autonomia e competências que a lei municipal confere ao CME, mas ele tem como prioridade definir, interpretar e regulamentar normas de acordo com as Leis Federais no âmbito da administração pública do município.

Destacamos algumas das competências do CME do município de Irati, com relação às políticas educacionais e recursos que financiam à educação da rede municipal.

> Art. 16. Cabe ao Conselho Municipal de Educação:
> II – Promover a participação da sociedade civil no planejamento, na discussão e na formulação das políticas municipais da educação, acompanhando sua implementação, fiscalização e avaliação;
> XVI – Acompanhar e fiscalizar o cumprimento da aplicação anual do orçamento do município, do mínimo de 25% constitucionais, dos recursos destinados à educação municipal, opinando sobre o plano de aplicação anual e da respectiva prestação de contas;
> XVII – Integrar e participar no Conselho Municipal do FUNDEB, nos termos da Lei;
> XVIII- Conhecer, estudar, compilar e divulgar a legislação educacional federal, estadual e municipal do FUNDEB e das normas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e zelar pelo seu cumprimento (REGIMENTO CME – IRATI, 2020, p. 4).

Segundo Bugarin, Vieira e Garcia (2003), o CME é um instrumento que media o diálogo entre sociedade civil e poder público, e proporciona a participação da comunidade na criação, condução, controle e acompanhamento dos recursos públicos para a área da educação do município.

No sentido de compreender nosso objeto de estudo, que é a prática da *Contribuição voluntária* dos pais para as escolas municipais de Irati – PR., que é algo conhecido por toda a comunidade escolar, procuramos saber o posicionamento do CME do município, na pessoa da presidente, identificada como P (1).

Ela foi questionada se reconhecia a existência da prática da *Contribuição voluntária* na rede municipal de educação, e respondeu que:

> *Sim, eu reconheço, tanto que sou a diretora de escola e lá nós temos a contribuição voluntária. Esse valor entra mensalmente na escola, por exemplo, na minha, nós temos em torno de 400 e poucos alunos do berçário ao quinto ano, e ele contribui muito para as despesas básicas. Tipo, papel, vai muito para as atividades, tonner... Eu tenho o*

> *integral às atividades complementares, os alunos vão para a Unicentro na quarta-feira, e eles levam sanduíches, sucos. Então, sempre estamos complementando alguma coisa, um material pedagógico, um conserto, porque nós, das escolas municipais, não temos uma verba mensal, como tem o Estado, um fundo rotativo. Então, sobrevivemos do que a prefeitura nos fornece e do PDDE. Esse vem em duas parcelas, e das promoções da APMF. Para mantermos as escolas, é muito difícil, porque muitas vezes, estraga uma fechadura, se eu for depender da prefeitura, ela fornece, mas tem toda uma parte burocrática, tem que mandar um ofício, se aquele produto estiver licitado é mais fácil, se não tiver, vai ter que passar por uma licitação. Dessa forma, conseguimos manter a escola. E como é uma contribuição voluntária, sempre converso com os pais. Se não pode contribuir, não tem problema nenhum, agora se pode contribuir, contribua com o valor que pode, porque [á para] a qualidade da educação, qualidade da escola que seu filho está inserido. Então eu vejo como ponto positivo, que ajuda muito, que contribui na aprendizagem. Porque muitos materiais pedagógicos, conseguimos com a contribuição voluntária, tanto que, na escola que trabalho quando entrei, no ano de 2017, a nossa internet era horrível, nós tínhamos 1mbg na escola; no cmei, não tinha internet, e sempre aquela internet estava falhando. No início de 2018 conversamos com a APMF e resolvemos colocar uma internet, pegamos da Toque, foi pago 1 ano de internet com essa contribuição voluntária. Então, as crianças podiam ir para sala de informática, tinham jogos, tinham atividades online, pesquisas, foi muito produtiva, essa contribuição voluntária. O dinheiro dá para suprir muita coisa, os pais colaboram mesmo! Sempre falo tendo como base a minha escola, que trabalho, os pais são nossos parceiros, e a educação sozinha, a escola sozinha, não consegue ter sucesso.*

Quando questionada com relação ao seu posicionamento, como representante do CME, sobre o pagamento da *contribuição voluntária* dos pais para as escolas municipais, P (1) coloca que,

> *Como escola e como Presidente do Conselho, porque eu vejo a dificuldade das escolas municipais, a dificuldade da minha escola é a dificuldade de todas as escolas municipais de sobreviverem. Sou Professora há vinte e três anos e meio, e estou como diretora há três anos, já acompanhei muito bem todo esse trajeto. A escola que tem contribuição voluntária, a escola que não tem, e hoje converso com colegas diretores e vejo como um ponto muito positivo.*

Como o CME faz reuniões periódicas para tratar de temas que envolvem a educação básica do município, perguntamos se o tema da *contribuição voluntária* fez parte, em algum momento, da pauta das reuniões do CME, por se tratar de uma prática que não está prevista em lei. P (1) colocou:

> *Não, nunca fez! Nunca se viu a necessidade! Porque nunca tivemos pai reclamando, nem uma denúncia. Geralmente, o que colocamos como pauta das reuniões são as denúncias que muitas vezes chegam, alguma outra coisa que envolva a educação, falta de professor, falta de psicólogo, a questão do transporte escolar já foi pauta de reunião, o fechamento de escola. Realmente, do que a escola está mais precisando para colocar nas pautas. Então, não vimos a questão, ainda.*

À luz do posicionamento da participante P (1), que representa o CME, podemos evidenciar que ela concorda e estimula a existência da prática da contribuição voluntária. Em seu relato, a participante destoa da sua função enquanto membro do conselho. Desde o início da entrevista, coloca-se enquanto gestora escolar, e aprova a prática da contribuição voluntária.

O CME de Irati é composto por membros que pertencem ao quadro de funcionários do governo municipal, como é o caso da participante da entrevista P (1). Esse tipo de situação ocorre em outros municípios do Brasil, e de acordo com Pereira (2013), é prejudicial, porque há o risco de ocorrer ações que denotam corporativismo.

Para Flach (2020a), os CME representam a possibilidade do exercício democrático no que se refere ao ensino público nos municípios, mas a autora aponta seus limites de atuação, que também estão presentes, revelando sua relação com interesses hegemônicos que interferem e orientam as políticas locais.

Segundo Cury (2006), a ligação de membros do CME com o poder público local compromete as ações, e inclusive a finalidade do conselho. Sobre a composição do CME, Flach (2020a, p. 223) pontua:

> [...] o CME, como órgão do Estado e composto por diferentes segmentos da sociedade civil pode (ou não) interferir nos interesses que orientam as políticas públicas, dependendo da correlação de forças existentes em seu interior e nas possibilidades democráticas asseguradas na legislação. Por isso, a análise da organização e do funcionamento desses órgãos pode indicar em que medida a educação está sendo orientada pelo princípio constitucional de gestão democrática, e como a luta pela hegemonia se faz presente nas proposições, nas discussões realizadas e nas decisões tomadas coletivamente.

Como a autora aponta, o funcionamento do CME, em muitos casos, está atrelado à relação existente entre seus membros e o poder público municipal. Para a autora, a organização do CME deliberativo e propositivo, como é o caso do conselho no município de Irati, contribui para o desenvolvimento de práticas democráticas, no que se refere à educação da rede municipal, que ultrapassam a representatividade formal. Entretanto, dependendo da composição do CME, a interferência do poder público municipal ocorre, dificultando a efetivação da gestão democrática e interferindo na autonomia desse órgão colegiado.

A gestão democrática representa a possibilidade de rompimento com as formas hierarquizadas e burocráticas que se fazem presentes, de maneira história, nas políticas públicas no Brasil, de acordo com Flach e Sakata (2017). Segundo as autoras, ela precisa ser entendida enquanto processo que está em constante mudança no âmbito do ensino público, promovendo maior participação dos diferentes segmentos sociais na elaboração e tomada de decisões das políticas educacionais.

Para Flach (2020a), mesmo com a CF de 1988 pautada e assegurando a existência das instituições democráticas, bem como os mecanismos para que se efetivem tais práticas, elas possuem limites impostos por grupos que assumem o poder naquele contexto histórico. A autora pontua que um exemplo disso é o decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, em que o presidente Jair Messias Bolsonaro limitou a existência de colegiados na Administração Pública Federal,

sendo esses mecanismos os que possibilitam maior participação popular com relação às políticas públicas.

No presente estudo, não objetivamos analisar a composição do CME do município de Irati, apenas pontuamos que, enquanto esse órgão colegiado estiver atrelado aos interesses do poder público local, como evidenciamos em sua estrutura compositiva, em que sua presidente está ligada ao executivo municipal suas funções estarão comprometidas, conforme pontua Flach (2020b).

Na sequência, tratamos das visões e posicionamentos dos membros da comunidade escolar, no que se refere à prática da contribuição voluntária nas escolas da rede municipal de Irati. Entre os membros entrevistados, selecionamos o gestor escolar, o presidente da APMF e um pai, mãe ou responsável por aluno das escolas elencadas na pesquisa. Abordamos os documentos escolares que preveem a prática e os balancetes de recursos da contribuição voluntária que tratam dos valores anuais do recurso.

3.2 CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA DE PAIS PARA AS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE IRATI – PR.: VISÕES E POSICIONAMENTOS DOS MEMBROS DA COMUNIDADE ESCOLAR

No relato de P (1), sobre a prática da contribuição voluntária, observamos processo de naturalização, que nossa compreensão resulta, muitas vezes, de sujeitos que ocupam funções e cargos importantes, e que têm representatividade no município. Isto contribui para o processo de aceitação do discurso hegemônico, porque são sujeitos que deveriam se opor ao processo e não o fazem, pelo contrário: perpetuam ações do poder local que são contrárias ao processo democrático de acesso e gratuidade do ensino público.

Nesse sentido, buscamos ouvir alguns dos membros da comunidade escolar sobre a prática da contribuição voluntária, entre eles as diretoras das escolas elencadas na pesquisa, a quem nos referimos como gestora escolar A (1), gestora escolar B (1), e gestora escolar C (1).

Perguntamos se elas reconhecem a prática denominada de contribuição voluntária, em que os pais dos alunos contribuem com uma quantia em dinheiro mensalmente em envelopes datados e nominados para as escolas públicas do município.

A gestora escolar A (1) afirmou:

> *Sim, reconheço! Acontece praticamente em todas as escolas, porque se for pensar o poder público, ele falha enquanto o mantenedor das escolas públicas, e muitas vezes, os pais e a APMF buscam meios para tentar suprir, para não deixar a peteca cair*

> *mesmo. Tem a prática, é voluntária, mas na verdade, pelo outro lado, acaba deixando com que o sistema continue a não cumprir o seu papel, porque alguém faz por ele.*

A gestora escolar B (1) respondeu que

> *Sim, reconheço. Na verdade, a gente não tem registrado em documento algum. Então, na primeira reunião mensal do ano, a gente faz uma conversa com os pais e coloca essa contribuição. Na verdade, nem sei de onde surgiu. Para mim, veio das outras escolas que faziam essa prática, e acho que todos acabaram aderindo. Não sei quem foi a primeira, quem inventou. Então, a gente combina, assim, no começo do ano, e aceita quem quer. Já diz 'voluntaria', dá o que pode, quem quer, e a quantia que quer.*

A gestora C (1) colocou que

> *Nós temos o conhecimento que muitas escolas fazem, até tentamos fazer uma doação voluntaria anual, que ajudou muito a escola, mas tem muitas pessoas contra, ainda, então, paramos!*

As gestoras reconhecem a existência da prática da *contribuição voluntária*, e a gestora A (1) afirma que, pelo que sabe, ela ocorre em todas as instituições da rede, e que a APMF tenta suprir o que falta nas escolas. Coloca que é voluntária, em sua escola, no sentido estrito do termo, mas que isso perpetua a omissão do governo com relação às responsabilidades com o ensino público.

A gestora B (1) coloca que não há registro sobre a *contribuição voluntária,* mas que ela existe, e acredita que todas as escolas aderiram na rede. A gestora C (1) coloca que tem o conhecimento que muitas escolas da rede municipal fazem, mas, em sua escola, a maioria da comunidade se colocou contrária à prática, e por isso não realizam, no momento.

Na sequência, perguntamos sobre o posicionamento das gestoras escolares com relação à *contribuição voluntária* para as escolas, e se elas sabem como a prática se constitui.

Sobre isso, a gestora A (1) respondeu:

> *Enquanto pessoa, eu acho errado, a contribuicão; enquanto gestora, muitas vezes você não tem o acesso, e por amor à escola, não deixar que a crianca acabe padecendo ou que acabe sucateando mais a educacao do que ja está sucateada, você faz! Porque se for pensar se isso está acontecendo, é sucateamento da educacao. Então, na verdade, é errado, mas enquanto gestora, as vezes, os recusos que você disponibiliza naquele momento, tentar que as coisas andem, que a educacao não caia de vez, que tenha o mínimo ainda dentro da escola. Porque se não tem, por exemplo, quebrar um vidro, quebrar um trinco, pela burocracia do próprio sistema, isso vai levar meses, anos, até aquele dinheiro vir. Vai ficar com aquela tranca estragada, aquele vidro quebrado, ou aquela sala mal pintada, porque tudo é muito burocrático também, deveria ter um meio mais fácil de o dinheiro chegar nas escolas, porque é muito penoso! Não chega! E como [é] o próprio setor público que administra esse dinheiro, muitas vezes não chega na ponta, onde mais precisa!*

O posicionamento da gestora escolar B (1), sobre a contribuição voluntária, é de que

> *[...] na verdade, que nem diz assim, vai meio Maria vai com as outras, como todos acabaram fazendo, também acabamos aderindo na escola. Então, eu uso essa parte da contribuição voluntária para comprar, como minha escola são pessoas bem pobres que vai [frequentam], e agora tem a parte da creche, então eu uso para comprar lencinhos umedecidos, pomada, fralda... Ter, assim, aquela reserva para quando a gente não tem, que a mãe manda de 3 a 4 fraldas, e a criança acaba usando mais, a gente tem essa reserva. A criança está assada, a gente precisa comprar. Não que as mães não mandam, mas às vezes falta no dia, e a gente acaba suprindo essa necessidade com esse valor. É usado em prol da criança mesmo, mas se a gente não cobrar, passamos sem! Recebemos o PDDE, apra mim é pouco, que é grande, o prédio, não tenho muito aluno, mas o prédio precisa ser mantido da mesma maneira, e o município entra na parte de material de limpeza, mas é um material de limpeza muito inferior. Então, temos que complementar de um jeito ou outro. E o material escolar também, que a criança leva o material escolar no começo ano todo bonitinho, mas depois eles acham que não tem necessidade de comprar mais, nem um lápis, nem uma borracha, acham que é obrigação da escola fornecer. Eu acho que os pais têm que contribuir, vamos dizer assim, que tem pais que não contribuem de maneira nenhuma, nem vai [sic] em reunião na escola, não contribui com a contribuição voluntária. Tipo, só deixa a criança lá, de manhã, e às vezes nem é ele que vai buscar, às vezes nem é ele que vai levar. Então, seria uma forma de contribuir, às vezes. Isso é lógico que não vai suprir nenhuma forma de carinho, atenção que a criança teria, mas a necessidade que a criança tem, e às vezes, o pai nem sabe, porque às vezes, quem vai na reunião é a avó. Seria uma forma de contribuir com o próprio filho, mesmo dentro na escola, não é para manter só o prédio, a limpeza, é usado para tudo isso.*

O posicionamento da gestora escolar C (1) sobre a contribuição voluntária:

> *Eu concordo, porque para dar uma boa estrutura para os alunos, não adianta depender somente de verba, porque a verba que vem do governo é pouco [sic], e a prefeitura pouco ajuda a escola, porque também não tem como! Então, essas doações voluntárias ajudam muita a escola. Nós, aqui, fomos um exemplo, porque essa contribuição anual voluntária ajudou muito, aqui na escola, na merenda para os alunos, nas coisas que precisava comprar para os professores trabalharem, ajuda muito, eu sou muito a favor.*

No relato das gestoras escolares, podemos observar diferentes posicionamentos com relação à prática. A gestora A (1) coloca que, particularmente, é contra, mas sua posição enquanto gestora não lhe proporciona muitas alternativas. Relata que o acesso aos recursos é burocrático, o que dificulta o andamento das atividades escolares.

A gestora B (1) coloca que em sua escola realiza a prática porque a maioria das instituições faz, como essa é carente, solicita a ajuda da comunidade, mas sabe que essa não consegue colaborar com muito dinheiro. Ela diz concordar porque, muitas vezes, os pais se omitem das suas responsabilidades enquanto família, e pagar a *contribuição voluntária* seria, de alguma forma, colaborar com a educação do próprio filho.

Como podemos observar no relato da gestora B (1), o recurso arrecadado é para suprir necessidades básicas do CMEI da instituição. A gestora C (1) se posiciona a favor porque demonstra estar ciente da omissão do governo, e sabe que a prefeitura sozinha não dispõe de muitos recursos para atender toda a rede.

As gestoras escolares foram questionadas se autorizariam a consulta a documentos referentes à contribuição voluntária, como atas da APMF. Sobre isso, a gestora A (1) colocou:

> *Ela é aberta, por mim não tem problema nenhum. É claro que tem que ter um respeito por essas coisas, porque não é meu, mas por mim, não tem problema nenhum. Por mim autorizo, tem que consultar os membros da APMF primeiro, né? Eu não decido nada sozinha, mas por mim, tudo bem, fica à disposição. É tudo registrado, repassado em assembleia com os pais, a gente não decide nada sozinho, sempre ouvimos os pais. Mas pode, sim, por mim, tudo bem!*

A gestora B (1) respondeu:

> *Sim, autorizo. Veja as escolas grandes, elas têm duas contas, têm a conta da APMF pra gerir esses recursos financeiros da contribuição voluntária, de festa junina, de rifa que eles fazem, que é uma conta que gera um montante maior para fazer isso. A secretaria de educação recomenda fazer isso, para você ter uma conta especial para isso. Daí nós temos uma conta do dinheiro do PDDE, que não podemos colocar nada lá, além do dinheiro que o governo manda. Então, não podemos movimentar essa conta de outra maneira, mas eu, na minha escola, não tenho! Esse dinheiro, deixo na bolsa mesmo, pois a comunidade é mais carente.*

A gestora C (1) respondeu:

> *Primeiro teria que fazer uma reunião com APMF, com todos, para pedir ordem para eles para poder fornecer o material, porque é da APMF, e eles que têm que decidir. Mas, por mim, sim, com certeza. Tudo é registrado em ata, pode consultar. Todas as promoções feitas na escola, o dinheiro é contabilizado e registrado. Os pais são consultados no dia da reunião, repassamos o quanto foi arrecadado e no que vai ser gasto. Procuramos fazer o mais claro possível.*

Percebemos que as gestoras escolares se prontificaram a disponibilizar o acesso às atas da APMF, não demostraram incômodo no que se refere à consulta dos referidos documentos, mas no relato da gestora B (1), observamos que ela coloca que a secretária de educação do município de Irati, em reunião com os gestores escolares do município, orientou que eles abrissem uma conta em separado para que o dinheiro das promoções, entre elas a contribuição voluntária, fosse depositada. A gestora ainda pontua que o dinheiro da contribuição, muitas vezes, fica em sua bolsa, sendo um montante pouco significativo e que não compensaria realizar o depósito.

Esse fato diverge do que está estabelecido nos documentos federais, como a CF de 1988 e a LDBN nº 9.394/96 em que a gratuidade do ensino público é um dos pilares.

Na sequência, entrevistamos os presidentes das APM das escolas elencadas na pesquisa, e buscamos entender como eles veem a prática da contribuição voluntária, como membros que representam os pais dos alunos matriculados nesses estabelecimentos de ensino.

Primeiro, perguntamos se eles reconheciam a existência da prática denominada contribuição voluntária, em que os pais dos alunos contribuem mensalmente para as escolas públicas do município.

A presidente PA (1) respondeu:

> *Sim, eu reconheço, sim! Na verdade, eu não sei como seria se não tivesse essa contribuição dos pais, porque muita coisa que é obrigação do município, por exemplo, o material de limpeza, ano passado, se veio, veio muito pouco, [e] esse ano não sei se veio, porque não me inteirei. Coisas básicas, ou demoram para ser repassadas, e quando é repassado, é coisa de baixíssima qualidade, tirando a merenda escolar, que é bem elaborada, é complicado. Então, é com esse dinheiro, com essa contribuição que mantemos a maioria das coisas da escola, tanto material de limpeza, por exemplo, acessibilidade, que foi feito [sic] banheiro, para um aluno que é cadeirante, foi feito com o dinheiro da contribuição voluntária, instalação de câmeras, para manter o prédio, pinturas, etc., é feita com o dinheiro da contribuição voluntária.*

A presidente PB (1) respondeu:

> *Sim, reconheço. Na escola, cada aluno recebe um papel para levar embora, daí os pais ajudam como podem, com 2 reais, 50 centavos, 5 reais ou 10 reais, é o que podem, não é obrigatório, manda quem pode e quem quer. A diretora fez uma reunião contando que seria enviado um envelope para mandar a contribuição. Quando é tempo de comemoração, para ajudar, ela faz um bingo, uma rifa, para ajudar a escola, mas para [a] contribuição, ela fez uma reunião. Os pais concordaram em ajudar, ela comunicou, também, que não seria obrigatório, e poderia ser contribuído como pode. Porque não é tudo que o governo dá que cobre, daí, quando precisa de um lenço umedecido, uma fralda, às vezes falta para as crianças. Com essa ajuda voluntária, a diretora pode comprar. Às vezes, os pais não podem mandar aquela quantia certa de fralda, ou de lenço umedecido, aí, com essa contribuição, já ajuda.*

O presidente da APMF da escola C (1) respondeu:

> *Conhecemos. Tem um negócio, que cada pai quer ajudar para melhorar o convívio na escola dos filhos. Muitas vezes, o que é mandado para [as] escolas não é suficiente, ou às vezes, não chega a tempo. Daí, passa o tempo e não precisa mais. Tem que ser tudo no tempo, e às vezes não chega a tempo. A gente sabe que não é o que deveria ser, porque a gente paga imposto, e mesmo assim, tem que ajudar a escola, porque não tem recurso no tempo certo! Aqui, na minha roça, eu tenho que preparar tudo antes da safra, para quando chegar o tempo de plantar, eu ter tudo que preciso. Na escola, não! O governo não manda no tempo que precisa, começa a aula e ele vai liberar o dinheiro um tempo depois, mas a escola precisa funcionar! Aqui na escola que eu sou presidente, ajuda quem quer. É tudo muito claro, quanto de dinheiro entra e onde vai ser usado.*

Na sequência, perguntamos para os presidentes das APMF a posição com relação à contribuição voluntária, e se eles sabem como essa prática se constitui. A presidente da APMF da escola PA (1) colocou:

> *Então, é imprescindível! Acompanhamos a arrecadação mês a mês, e vemos o que vamos utilizar naquele ano. Por exemplo, esse ano não fizemos festa junina. Tanto o conselho e a APMF, é feito reunião junto ou separado, eu participo do Conselho e da APMF, eu entrei primeiro no Conselho ano passado, e esse ano peguei a Presidência da APMF. Esse ano não fizemos festa junina, e a gente tinha um projeto de colocar*

> *uma cobertura para as crianças não se molharem do portão até o pavilhão, que seria feito com o dinheiro da festa junina, que é maior o ganho. Não fizemos a festa junina por umas coisas que aconteceram. Mas nós dependemos do dinheiro da contribuição voluntária. Tivemos, ano passado, uma arrecadação de 35 mil. A metade ficou para o estado, e [a] metade do município, da escola municipal, e da escola estadual, das duas escolas, é dividido. Eu acho que nossa escola tem padrão bom, conhecemos a maioria das famílias. Claro que tem as pessoas que realmente não podem mesmo, mas a maioria das pessoas pode contribuir mais do que contribuem. Então, não é estipulado um valor, por causa das pessoas que não podem. A escola dos nossos filhos, tem que ajudar, se o Município não faz a parte dele, nós vamos deixar tudo ir por água abaixo? Então, a gente não se importa, eu falo pela maioria dos pais, com certeza, eles não se importam em fazer isso. Porque é o crescimento da escola, é um aprimoramento onde nossos filhos estão.*

A presidente da APMF da escola PB (1) colocou:

> *Eu acho correto, porque não é tudo que o governo cobre. Daí, quando precisa de um lenço umedecido, uma fralda, às vezes falta para as crianças, com essa ajuda voluntária, ela pode comprar. Às vezes os pais não podem mandar aquela quantia certa de fralda ou de lenço umedecido, aí, com essa contribuição, já ajuda.*

O presidente da APMF da escola PC (1) respondeu:

> *Certo eu acho que não é, porque já pagamos tudo isso nas notas, nos impostos que são descontados de nós, já está tudo ali. Mas como já falei, às vezes não chega a tempo, o tempo passa, eles precisam estudar. Precisa de um material, que às vezes está faltando na escola, e cada pai pode ajudar na maneira que conseguir. Eu acho que errado não é, também. Não pode ser certo porque já pagamos os impostos, mas errado eu acho que não é. No meu ver, tinha de ter mais fiscalização para chegar a verba mais rápido! Começou as aulas, já tem que estar tudo lá, e não começar as aulas [e] daí começar vim [sic] as coisas para a escola, ver o que vai faltar, daí já está em andamento. Eu, que sou agricultor, minha lavoura, pra mim plantar, eu tenho que ter tudo no meu depósito, tudo preparado e agendado os dias, para saber o dia da colheita e tudo. Então é isso que eu penso. Que fique bem claro, que é so para conseguir se manter!*

Pelos relatos da presidente PA (1), podemos observar que, na sua opinião, o recurso da contribuição voluntária é importante, que a APMF faz o planejamento antecipado do que essa contribuição vai custear, e que são visíveis as melhorias realizadas na instituição por meio desse recurso. A presidente PA (1) coloca que ocorreram alguns problemas com a realização de uma das promoções no ano anterior, não quis relatar o ocorrido em detalhes, mas que era uma das promoções com a maior arrecadação de dinheiro.

Deixa claro que a família do aluno carente que não pode contribuir é respeitada, mas que a maioria tem condições financeiras e contribui. Coloca-se como representante da maioria dos pais, e afirma que eles não se importam de pagar a contribuição voluntária. Ao final de seu relato, aponta a omissão do poder público em custear a educação da rede municipal.

A presidente PB (1) demonstra ser favorável à *contribuição voluntária*, reitera que serve para o custeio de necessidades básicas das crianças do CMEI da instituição, e aponta a omissão do governo em seu relato.

O presidente PC (1) coloca, em seu posicionamento, que é errada a contribuição voluntária, mas depois se contradiz. Demonstra certo desconforto em concordar com a prática, e acredita que uma fiscalização mais atuante deveria ocorrer para que não houvesse atraso no repasse do recurso. Cita seu exemplo enquanto agricultor, que tem prazos para cumprir, e explicita que o recurso é apenas para a instituição se manter.

Para encerrar as entrevistas, perguntamos aos presidentes se eles concordavam que consultássemos as atas da APMF que tratam dos registros da arrecadação e prestação de contas do recurso da contribuição voluntária, e todos concordaram, de forma sucinta, em disponibilizar os documentos.

Na sequência, procuramos ouvir os pais de alguns dos alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino. Esses pais foram selecionados por indicação das direções das escolas, e objetivamos saber como eles veem e se posicionam diante da prática da contribuição voluntária. Diante do atual contexto da pandemia do Covid-19, não foi possível entrar em contato com outros pais para contribuírem com a pesquisa, haja vista que, em uma das escolas, a maioria dos pais mora no interior da localidade, dificultando nosso acesso de comunicação.

Perguntamos se eles reconheciam a existência da prática denominada contribuição voluntária, em que os pais dos alunos contribuem mensalmente, em caráter voluntário, para as escolas do município.

Sobre isso R (1) respondeu:

> *Sim, na primeira reunião do início do ano, a diretora, ela explica, ela mostra as fotos do que foi usado, é voluntária mesmo. Falando da escola dos meus filhos, não há pressão para pagar, porque eu não tenho conhecimento das outras. Não existe pressão. Teve até um tempo que tive um problema financeiro, que passei um bom tempo sem contribuir, e depois voltei e parei de novo, é bem tranquilo.*

Sobre isso R (2) colocou:

> *Sim, tem na escola, a diretora manda o envelope uma vez por mês para os pais fazerem a contribuição, conforme eles podem, como cabe no orçamento de cada um. Eu contribuo. Desde que minha menina entrou lá na escola, ela fica na creche desde 9 meses. O envelope vai para a creche e para o fundamental.*

O participante R (3) respondeu:

> *Pois agora, não sei o que te responder!*

Perguntamos novamente para R (3), se reconhecia a existência da prática denominada contribuição voluntária, em que os pais dos alunos contribuem mensalmente, em caráter voluntário, para as escolas do município. Sua resposta foi:

> *Não. Só quando vende pizza. Nunca pediram dinheiro! Só, tipo assim, quando minha menina estudava, tinha que levar margarina, alguma coisa assim, mais foi pouco tempo. Daí, nós ajudava [sic], mas, dinheiro não foi ajudado.*

Perguntamos aos pais qual era o seu posicionamento com relação à prática da *contribuição voluntária*, e se eles sabiam como ela se constitui.

Sobre isso, a participante R (1) respondeu:

> *Eu acho que é importante, porque só com o subsídio do poder público, a escola não vai! E daí, assim, as melhorias que aparecem nas escolas, são através das contribuições dos pais. E não tem resistência dos pais. De dizer que é muito, porque tudo isso é decido na reunião, e eu vejo por mim, eles entram pequeno, e vão sair adolescente. Olha a parte da vida deles que vão passar aqui dentro. Então, se empenhamos[sic] por isso também. A gente sabe que paga duas vezes pelo mesmo serviço, mas estamos ajudando porque queremos. Quando tem promoção de pizza para fechar o pavilhão, eu não gosto muito de vender. Então, eu compro tudo, mas sabemos que é para ajudar mesmo! Temos consciência, se não ajudar, não caminha, por causa do repasse do governo para escola, isso em todas as escolas. Vamos e convenhamos, quanto melhor as escolas para o nosso filho, melhor. Como eu te falei, eu, particularmente, já passei por problemas financeiros e parei um tempo de contribuir, e depois voltei, normal. Simplesmente deixei o envelope em casa e nem avisei. Depois de uns dois anos que foi assim, daí depois voltamos a contribuir. Porque é complicado, vai de cada pessoa, cada pessoa pensa de um jeito. Eu penso assim, eu acho que é importante os pais ajudarem. Não é um valor exorbitante, no meu caso, estou falando de mim. Tem crianças que trazem umas moedas, que era o que tinha; tem crianças que trazem mais dinheiro, porque pode[m]. É estipulado um valor, mas eu nem vou lembrar agora, mas não é muita coisa. Eu acho que não chega nem dez reais por mês, mas sempre mandamos o que podemos. Tem um valor, assim, mínimo, para se saber mais ou menos, mas não é obrigatório contribuir. Às vezes a criança mesmo vai lá porque ela quer ajudar, junta umas moedas no envelope e traz.*

A participante R (2) afirmou:

> *Eu acho que é bom! É mais prático e contribui mais do que ficar mandando um monte de rifas, e muitas promoção que, muitas vezes, os pais não têm tempo, e assim a diretora não manda um valor exato de quanto pode contribuir, cada um contribui da forma que pode. É um dinheiro que não vai fazer falta, porque também, se estipular um valor, pode ser que tenha pessoas que não possam pagar, principalmente por ser uma escola bem carente, ajuda bastante. Tem várias coisas que precisa para os alunos, que ela vai pegando desse valor que consegue arrecadar e comprando, conforme as necessidades da escola. Quando tem algum investimento que ela precisa fazer, daí ela faz, mais daí não precisa os pais estar comprometidos de ajudar. Quem pode, ajuda. Não tem aquela exigência, se levar uma rifa tem que trazer vendida, e tem muitos que não contribuem, que não podem contribuir com o envelope, nada é obrigatório na escola. A arrecadação da contribuição é bem pouco, por ser um bairro bem pobre. Tem muitos que não podem estar contribuindo, então eu acho que é pouco o valor arrecadado, não é um valor grande.*

Diante da negativa do participante R (3) ao responder à pergunta anterior, não concluímos a entrevista abordando todas as questões.

À luz dos discursos dos entrevistados, evidenciamos que a prática da *contribuição voluntária* ocorre nessas instituições, que alguns membros da comunidade escolar contribuem e

outros não. Fica evidente, no discurso dos entrevistados, que a contribuição ameniza parte das despesas das escolas municipais.

A prática da Contribuição voluntária é uma das estratégias para angariar recursos adicionais para suprir as necessidades básicas das instituições de ensino. Existem outras, como venda de pizza, rifas e festas temáticas, que são utilizadas pelos gestores junto à APMF e que ocorrem anualmente.

A realidade das escolas da rede municipal de educação de Irati é diversa. No entanto, ficou evidente, pelos relatos da comunidade, que existe consciência da desresponsabilização do poder público. Em contrapartida, assumem o compromisso com as instituições de ensino da rede municipal da qual fazem parte, por entender que as escolas de seus filhos têm necessidades reais e imediatas, e que não podem esperar a mudança da atuação do Estado com relação à insuficiência de recursos públicos.

Alguns dos relatos apontam que os membros da comunidade escolar não acreditam que a omissão do Estado seja resolvida em curto prazo de tempo. Por isso, decidem agir por conta própria para manter as escolas em condições mínimas de funcionamento.

Nos relatos dos entrevistados ocorreram momentos de contradição, e alguns não reconheceram a existência da prática nas escolas municipais. Ficou evidente que ocorreu certo desconforto por parte de alguns dos entrevistados em falar sobre a problemática da pesquisa.

Alguns representantes de pais, acreditam que as crianças trazem “moedas” para contribuir porque querem ajudar à escola, quando podemos interpretar que essas sentem-se constrangidas de não contribuírem de igual maneira como os colegas que levam maiores quantias em dinheiro. A coleta do dinheiro da contribuição voluntária pode representar um momento de desconforto para aqueles que não podem contribuir com à escola.

No relato da representante do CME, percebemos que seu posicionamento é favorável à prática, e que ela não se posiciona enquanto membro do conselho. No relato das gestoras escolares, evidenciamos que elas sabem que a contribuição não é constitucional, mas, diante da constante falta de recursos, acabam recorrendo à comunidade escolar.

Pelos relatos, podemos perceber que faltam itens básicos para a manutenção das escolas, que vão desde materiais de limpeza, higiene, até pedagógicos. Inclusive, o dinheiro da contribuição voluntária é usado na complementação de parte da alimentação dos alunos.

Na sequência, abordamos os documentos escolares que apontam a prática da Contribuição voluntária nas escolas da rede municipal de Irati, sendo aprovada em Assembleia Geral da comunidade escolar, o valor arrecadado e o período de cobrança.

3.3 DOCUMENTOS NORMATIVOS E A PRÁTICA DA CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL

A documentação consultada na pesquisa foi composta pelas Atas das Assembleias escolares do início do ano letivo, Regimento Escolar e Estatuto das APMF das três escolas selecionadas na pesquisa, no intuito de pontuar melhor alguns aspectos que julgamos importantes, de seus conteúdos. As escolas foram identificadas como E (1), E (2) e E (3).

A ata da assembleia geral realizada pelas escolas municipais no início do ano letivo, com a presença da comunidade escolar, tem como finalidade passar os informes importantes da instituição. Nesse momento é realizada a consulta à comunidade escolar sobre a realização ou não da prática da Contribuição voluntária, entre outras formas de angariação de recursos pela direção escolar e APMF.

Quadro 3.1 - Resumo das Atas de Assembleia Geral das escolas sobre a prática da contribuição voluntária – 2013 a 2017

Escola	**Ano**	**Data**	**Número**	**Resumo do conteúdo mencionado no documento sobre a prática da contribuição voluntária.**	**Prevê S/sim – N/não**
E (1)	2013	19/02	06	Maioria dos membros presentes é favorável à prática da contribuição voluntária e outras formas de arrecadação de recursos.	**S**
E (2)	2013	25/02	02	Não menciona.	**N**
E (3)	2013	24/04	151	Maioria dos membros presentes é favorável à prática da contribuição voluntária e outras formas de arrecadação de recursos.	**S**
E (1)	2014	13/02	12	Maioria dos membros presentes é favorável a prática da contribuição voluntária.	**S**
E (2)	2014	20/05	01	Não menciona.	**N**
E (3)	2014	30/05	02	Maioria dos membros presentes é favorável à prática da contribuição voluntária.	**S**
E (1)	2015	09/02	15	Maioria dos membros presentes é favorável à prática da contribuição voluntária e outras formas de arrecadação de recursos.	**S**
E (2)	2015	13/03	03	Não menciona.	**N**
E (3)	2015	22/05	04	Não menciona.	**N**
E (1)	2016	16/02	21	Maioria dos membros presentes é favorável à prática da contribuição voluntária e outras formas de arrecadação de recursos.	**S**
E (2)	2016	06/05	05	Não menciona.	**N**
E (3)	2016	23/05	10	Não menciona.	**N**
E (1)	2017	13/02	01	Maioria dos membros presentes é favorável à prática da contribuição voluntária e outras formas de arrecadação de recursos.	**S**
E (2)	2017	17/03	02	Não menciona, mas a prática é realizada.	**N**
E (3)	2017	13/02	02	Não menciona.	**N**

Fonte: Sistematizado pela autora com dados das Atas Assembleias Gerais de 2013 a 2017.

Nas atas de 2013, 2015, 2016 e 2017 da escola E (1), foram previstas outras formas de angariar recursos para a escola. Na ata de 2014, não consta a previsão de outras formas de angariação de recursos pela direção e APMF da escola.

Na escola E (2), nas atas dos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016 não constam a prática da contribuição voluntária, pois, de acordo com o relato da gestora escolar, a prática passou a ser adotada a partir de 2017. A ata do ano de 2017 não prevê a realização da prática, mas, de acordo com o relato da gestora B (1), foi realizada e constam os valores no balancete anual de controle de promoções da APMF da escola. A partir de 2018, passou a compor um dos temas tratados na assembleia.

Na escola E (3), as atas dos anos de 2013 e 2014 prevêem a prática, mas a realização de outras formas de angariar recursos também, como rifas e festas. A de 2015 não prevê a contribuição voluntária naquele período, indicando outras promoções que iriam ser realizadas pela escola. A ata de 2016 não prevê a prática da contribuição voluntária, e a comunidade escolar sugeriu outras formas de angariar recursos, como a festa junina. A direção da escola coloca a possibilidade de doações em produtos para a festa. A ata de 2017 não previu a prática da contribuição voluntária, e os membros da comunidade escolar sugeriram as rifas, venda de pizza, festa junina, bingo e pastelada.

Na sequência buscamos, no regimento escolar, apontar se está prevista a adoção da prática da Contribuição voluntária no interior das instituições de ensino elencadas na pesquisa. Esse documento tem como função principal fundamentar as bases legais para o funcionamento da escola.

Segundo Ferreira (apud BORGES, 2008, p. 16), a "palavra 'regimento' tem sua origem etimológica em uma família de palavras latinas: '[...] regimentu, regimem, rego e regere significando ação de conduta, governo, administração. É o conjunto de normas que regem o funcionamento de uma instituição [...], normas impostas ou consentidas [...]'". Esse documento é elaborado por cada instituição de ensino, que deverá considerar suas reais necessidades.

Para Pacheco e Cerqueira (2009), nele está estipulado o conjunto de normas que delineiam a organização da instituição de ensino, sendo elas: a administração didática, pedagógica e disciplinar. Também estão descritos os direitos e os deveres de todos os sujeitos que compõem o ambiente escolar, com clareza em seus objetivos, elencando as atribuições e responsabilidade de cada indivíduo, sem concentrar poderes na pessoa do gestor escolar.

O regimento escolar é elaborado na coletividade, e deve ser confluente com legislação escolar municipal, estadual e nacional, no sentido de regulamentar as ações daquela instituição

de ensino entre os sujeitos inseridos nela de maneira igualitária. O texto deve ser pautado nos princípios da gestão democrática.

O regimento escolar da escola E (1), homologado pelo ato administrativo nº 321/2007 da escola E (2), homologado pelo ato administrativo nº 432/2007; e da escola E (3), pelo ato administrativo de nº 219/2007, não mencionam a prática da Contribuição voluntária. Contudo, na seção II, os art. 11 e 12 reconhecem os órgãos colegiados de representação da comunidade escolar, como Conselho Escolar, APMF e Conselho de Classe, sendo regidos por Estatuto próprio, tendo sua aprovação e homologação realizada em Assembleia Geral da comunidade.

Encontramos, na consulta aos Estatutos das APMF das escolas E (1), de 2018; E (2), de 2019; e E (3) de 2018, no capítulo IV, das atribuições, em art. 4º, as competências das associações. Destaca-se, no inciso V – que essas têm que colaborar de acordo com as possibilidades financeiras da entidade, com as necessidades dos alunos comprovadamente carentes. Este texto aponta a possibilidade da escola em colaborar para que os alunos com renda menor possam receber ajuda financeira para permanência com os estudos.

O inciso XII dos Estatutos destaca, como competência das associações, "aplicar receitas oriundas de qualquer contribuição voluntária ou doação, comunicando irregularidades, quando constatadas, à Direção da associação e à Direção do Estabelecimento de Ensino". Podemos perceber, pelo inciso XII de cada Estatuto, a possibilidade de recebimento de contribuições da comunidade escolar, bem como a responsabilidade em comunicar possíveis irregularidades no seu recebimento às direções das associações e das instituições de ensino.

O inciso XIII dos Estatutos das escolas E (1), E (2) e E (3) preveem a prática da contribuição voluntária: "Receber doações e contribuições voluntárias, fornecendo respectivo recibo em duas vias" Este inciso permite a adoção da prática da contribuição voluntária nessas comunidades.

O capítulo V dos Estatutos das APMF das escolas E (1), E (2) e E (3) trata da Contribuição Social. No seu art. 5º, denominam a Contribuição voluntária de Contribuição social voluntária, e que ocorrerá da seguinte forma nesses estabelecimentos de ensino:

> I – Fixada em reunião de Diretoria, Conselho Deliberativo e Fiscal, com a maioria de seus membros, no final do ano letivo. Tal contribuição não poderá ultrapassar anualmente a 10% do salário-mínimo vigente;
> II- Recolhida mediante recibos numerados, emitidos em duas vias, sendo uma via para o integrante contribuinte e a outra para a Tesouraria da Associação de Pais, Mestres E Funcionários;
> III- Fixada por família, independentemente do número de filhos matriculados na Unidade Escolar, por professores e funcionários:
> § 1º Aos pais, responsáveis legais ou responsáveis pelo acompanhamento da vida escolar do (a) aluno (a), professores e funcionários que contribuírem com valores

> maiores do que o limite fixado, será fornecido, além do recibo de contribuição social, outro recibo a título de doação, com a diferença de valor.
> § 2º O total arrecadado com as contribuições voluntárias será depositado em estabelecimento bancário, em conta vinculada da APMF, a ser movimentada conjuntamente pelo Presidente ou Tesoureiro da Associação, devendo ser ratificada por um dos pais do Conselho Deliberativo e Fiscal escolhidos pelos demais.
> § 3º Os recursos arrecadados serão utilizados para a melhoria da qualidade do ensino e no atendimento do aluno carente, em consonância com a Proposta Pedagógica do Estabelecimento de Ensino.
> § 4º A contribuição voluntária não poderá ser vinculada ao ato da matrícula, podendo acontecer em qualquer época do ano letivo.
> § 5º A contribuição social voluntária poderá ser em moeda corrente ou outras formas de arrecadação, tais como: materiais de consumo, expediente e serviços.
> § 6º O descumprimento dos dispositivos elencados neste capítulo ensejará responsabilidade civil dos membros da Diretoria e Conselho Deliberativo e Fiscal da APMF, cabendo a defesa com recursos (ESTATUTO APMF, [n.p.], 2018).

Os incisos e parágrafos aqui dispostos compõem o Estatuto das APMFS das três escolas que fazem parte da pesquisa. Eles demonstram a existência de um modelo de Estatuto disponibilizado pela Secretaria Estadual de Educação do Paraná desde 2003, utilizado pelas escolas da rede municipal de educação de Irati.

Diante do que foi exposto pelos documentos consultados, trazemos uma breve reflexão sobre eles, no intuito de compreender melhor nosso objeto de estudo, que é a prática da Contribuição voluntária.

Iniciamos pelas atas das assembleias realizadas no início do ano letivo, e concluímos que a escola E (1) adotou a prática da contribuição voluntária conforme previsto em consulta à comunidade escolar, em todos os anos tratados na pesquisa. Portanto, essa é uma estratégia que vem se naturalizando nesse estabelecimento de ensino.

As atas da escola E (2) não mencionam a prática da contribuição voluntária, mas, em 2016 e 2017 ela foi realizada, como apontou a gestora escolar do estabelecimento em seu relato. A escola foi a última a adotar a prática, e devido à condição socioeconômica dos alunos, recebeu a contribuição nos dois últimos anos elencados na pesquisa. Portanto, o relato da gestora e os documentos consultados convergem, no sentido que existe a dificuldade de adotar a prática naquela instituição, que atende a um número expressivo de famílias carentes.

As atas da escola E (3) expõem que a prática da contribuição voluntária esteve prevista nos anos de 2013 e 2014. Nos anos de 2015, 2016 e 2017, a assembleia optou por outras formas de arrecadação de recursos, que não a contribuição voluntária. Porém, em 2016 houve esse tipo de arrecadadação. Portanto, essa comunidade decidiu por utilizar outros mecanismos de arrecadação de dinheiro, que não apenas a contribuição voluntária nos últimos anos analisados.

No Regimento Escolar desses estabelecimentos de ensino, nada consta sobre a prática da contribuição voluntária, mas esses regimentos reconhecem os órgãos colegiados de

Representação da Comunidade Escolar (Conselho Escolar, APMF e Conselho de Classe), e a legitimidade de suas ações no interior da escola.

Na Seção II, os art. 11 e 12, reconhecem o Estatuto da APMF, sua aprovação e homologação, e que ela é realizada em Assembleia Geral da comunidade escolar. O parágrafo único do Regimento Escolar aborda que a APMF tem regras especificadas em estatuto próprio. Em outras palavras, mesmo a prática não sendo mencionada no documento, ela pode ser realizada na instituição de ensino via ações da APMF.

Com relação aos Estatutos das APMF, que como abordamos, são similares, eles trazem, em seu capítulo IV, as competências das APMF, e responsabiliza a associação pelo dinheiro arrecadado de maneira voluntária pela comunidade escolar, bem como prevê a realização da prática no interior dessas escolas municipais.

O capítulo V trata especificamente da prática, fixa teto máximo para cobrança anual da contribuição, e estipula que o recolhimento dela está vinculado à emissão de recibos para o contribuinte. Além disso, estipula que o dinheiro arrecadado seja depositado em estabelecimento bancário em conta própria e conjunta, vinculada à associação e representante do Conselho Deliberativo Fiscal. Coloca, ainda, que a previsão dos recursos arrecadados pela associação é de que sejam destinados à melhoria da qualidade do ensino, bem como o atendimento dos alunos carentes, desde que em consonância com a Proposta Pedagógica do Estabelecimento de ensino.

Cabe ressaltar que, segundo os Estatutos, a contribuição social voluntária, como é denominada nesse documento, não é apenas dinheiro, mas materiais de consumo, expediente, também serviços prestados na instituição de ensino pelos membros da comunidade escolar.

Ao analisarmos essas informações juntamente com os relatos dos entrevistados na pesquisa, podemos destacar que as escolas pesquisadas não emitem recibos dessa contribuição, uma delas não possui conta bancária destinada a esse dinheiro, e solicitam a contribuição voluntária, mesmo adotando outras formas de arrecadação de recursos. Elas denominam, contribuição voluntária apenas o envio de dinheiro pelos membros da comunidade escolar, e não as demais contribuições que se materializam em forma de produtos ou serviços prestados à escola.

No intuito de quantificar o valor de recursos arrecadados com a prática da Contribuição voluntária, consultamos os balancetes de controle contábil das instituições de ensino que compõem a pesquisa.

Tabela 3.10 - *Contribuição voluntária* – escolas E (1), E (2) e E (3) – 2013 a 2017

ANOS	E (1)	E (2)	E (3)
2013	----------	----------	R$ 5.535,40
2014	----------	----------	R$ 4.894,00
2015	R$ 31.187,85	----------	----------
2016	R$ 33.164,25	R$ 467,24	R$ 1.632,00
2017	R$ 34.253,85	R$ 644,75	----------

Fonte: Sistematizada pela autora com dados dos Balancetes anuais de recursos da APMF das escolas que compõem a pesquisa (2020).

Os valores que compõem a tabela dos recursos advindos da contribuição voluntária da escola E (1) iniciam em 2015 porque, segundo a gestora escolar, os balancetes de 2013 e 2014 foram descartados, devido à obrigatoriedade de arquivamento dessa documentação ter um prazo máximo de cinco anos.

Os valores descritos referem-se à arrecadação anual. Optamos por essa forma de exposição devido à dificuldade em identificar, em algumas das escolas, a arrecadação mensal. O controle dessa contribuição é realizado de maneira manual e em planilhas simplificadas, o que interferiu no momento de análise das informações.

Podemos observar que o montante de recursos da prática da contribuição voluntária na escola E (1), em destaque, é bastante expressivo, se comparado às escolas E (2) e E (3), também em destaque. Os valores registrados nos balancetes da escola E (1) são exclusivamente de doações em dinheiro realizadas pelos pais dos alunos, enviados em envelopes datados e recolhidos pelas professoras da escola. As demais formas de arrecadação de recursos, como bingo, festas, venda de pastéis e pizzas, não foram contabilizados na tabela. A escola E (1) está localizada no centro, e tem um número de alunos matriculados maior, se comparado às escolas E (2) e E (3).

A escola E (2) recebe um montante menor de recursos advindos da contribuição voluntária, entre as três escolas elencadas na pesquisa, e iniciou a prática em 2016. Segundo o relato da gestora escolar B (1), essa foi uma das últimas escolas da rede municipal a adotar a prática da contribuição voluntária. Trata-se de uma escola pequena e localizada em um bairro carente do município de Irati.

A escola E (3) tem o segundo maior valor de arrecadação do recurso da Contribuição voluntária entre as escolas pesquisadas, mas, se comparado à escola E (1), a soma do total de recursos dos três períodos arrecadados pela escola E (3) não chega a 50% do valor do montante de recursos arrecadados pela escola E (1) no primeiro período descrito na tabela. A escola E (3) é de médio porte, e está localizada na zona rural do município de Irati.

Ao término do capítulo 3, retomamos seu objetivo: Como ocorre a prática da Contribuição voluntária em escolas municipais de Irati, a partir da visão da comunidade escolar para compreender esse processo no município? A partir dos relatos do presidente do CME e membros da comunidade escolar elencados na pesquisa, concluímos que, no atual contexto das políticas de financiamento da Educação Básica, vem ocorrendo o processo de naturalização da prática da Contribuição voluntária nas escolas da rede municipal de Irati.

Em consulta realizada aos documentos escolares, como as Atas das Assembleias Gerais, percebemos que a comunidade aprova a realização da prática no interior das escolas, por entender que há a escassez de recursos, e se propõe a colaborar com as escolas não apenas doando dinheiro, também com outras formas de arrecadação do recurso e serviços.

Os Regimentos Escolares não preveem a prática da contribuição voluntária, mas estão alinhados aos Estatutos das APMF, que preveem e normatizam a prática no interior das unidades escolares. Ao nosso ver, isto colabora para que ocorra o processo de naturalização da prática nas escolas da rede municipal de educação.

Ao observarmos os valores do montante de recursos advindos da contribuição voluntária das escolas elencadas na pesquisa e o relato de seus gestores escolares, identificamos uma diversidade existente entre as realidades das escolas da rede. Cada uma delas tem suas dificuldades e prioridades, e a discrepância no que tange à realidade de cada escola é um fator de extrema relevância, e que precisa ser abordado no trabalho.

Podemos perceber que a adoção da prática se fez necessária diante de inúmeras necessidades das instituições. O dinheiro arrecadado com a Contribuição voluntária atende às mais variadas demandas das escolas da rede.

A escola localizada no centro, com maior número de alunos e que recebe mais recursos, tem maior volume de arrecadação da Contribuição voluntária, podendo investir na melhoria das instalações, equipamentos e materiais da instituição.

A escola localizada no bairro está em uma das regiões mais carentes, com menor número de alunos e, consequentemente, recebe menos recursos. Ela tem o menor volume de arrecadação da Contribuição voluntária, e o dinheiro proveniente dela acaba custeando despesas básicas, como alimentação e materiais de higiene e limpeza.

O que a escola localizada na zona rural arrecada, com a contribuição voluntária, custeia despesas básicas e investe em outras necessidades da instituição de ensino. Na localidade, a comunidade prefere contribuir com outras formas de arrecadação de recursos. Em todas as escolas que compõem a pesquisa, percebemos o compromisso dos pais com a manutenção do ensino público.

A prática da Contribuição voluntária ocorre na maioria das escolas da rede municipal de Irati, e vem se delineando como uma prática naturalizada no município, na visão da comunidade escolar. O processo de adoção da prática tem características similares àquelas que ocorrem em outras regiões do país. Os documentos normativos que regem o funcionamento dos estabelecimentos de ensino preveem e formalizam a existência da prática, mas cabe destacar que, ao nosso ver, mesmo não se caracterizando como ilegal, não significa que tenha legitimidade.

4 CONCLUSÕES

Ao término da pesquisa, retomamos a problemática central: *Como e por que a contribuição voluntária se constitui como algo indispensável para a manutenção das escolas municipais, buscando contextualizar a origem da prática.* Dessa forma, destacamos que a prática se constitui como algo indispensável para a manutenção das escolas municipais, diante do processo de desresponsabilização do Estado brasileiro que, no contexto atual, com relação às políticas de financiamento da Educação Básica, é ineficiente de maneira intencional. A prioridade do Estado é mediar os interesses de classe, promover e priorizar os acordos institucionais a favor do capital.

O Estado que nos referimos no decorrer desse estudo é o Estado capitalista, segundo a concepção teórico-metodológica gramsciana. Para Gramsci (2007), o Estado é mediador dos interesses do grupo dominante e, como tal, tem suas ações políticas condicionadas aos interesses desse grupo. Dentro dessa perspectiva, esse é locús de disputas hegemônicas, atua na sociedade política e na sociedade civil, enquanto ordenamento jurídico e político, proporcionando as bases para o modo de produção capitalista.

O Estado capitalista existe em meio ao processo contraditório nas esferas pública e privada. Não colabora para o fim dos problemas sociais, mas mantém a ordem, para que o capitalismo se mantenha em meio às crises do próprio sistema. O Estado brasileiro se estrutura dessa maneira, mas tem como peculiaridades características patriarcais e patrimonialistas, marcado pelo autoritarismo de governo, e subordinado ao capital monopolista de caráter imperialista. Analisamos que a relação do Estado brasileiro com o financiamento da Educação Básica, elemento agregador do nosso objeto de estudo (contribuição voluntária), é historicamente de omissão, permitiu e permite a atuação da iniciativa privada na área.

O descompromisso do poder público com a área da educação pública vem se delineando mediante documentos normativos e pela forma de federalismo existente no Brasil. Para Falleiros, Pronko e Oliveira (2010), a ideologia neoliberal de Estado mínimo visa a minimizar a atuação do Estado nas áreas sociais e difundir um novo modelo de Estado, que converge com o projeto societário neoliberal.

Verficamos, na pesquisa, que o descompromisso do Estado com a Educação Básica é materializado quando abordarmos alguns dos aspectos que perpassam o financiamento desse nível de ensino. Ao abordarmos os indicativos da qualidade de vida e educação no município de Irati – Pr., podemos perceber, de acordo com a planilha de dados financeiros do INEP dos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, o percentual de investimento público total, com relação ao PIB para

a Educação Básica foi de 4,9% para cada ano, em 2017 foi de 4,8%, ou seja, manteve-se constante de 2013 a 2016 e em 2017 apontou descréscimo devido à crise econômica do país. Ao considerarmos que nesse cálculo os investimentos englobam a Educação Básica das redes pública e privada, significa que a educação pública recebeu percentuais abaixo dos que foram evidenciados na análise do INEP.

O decréscimo do PIB compromete os recursos destinados à Educação Básica nos níveis nacional, estadual e municipal. A Nota Técnica nº 14/2013, realizada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados em 2013, revelou projeções de impacto no montante de recursos destinados para a área da Educação Básica; ou seja, esse nível de ensino vem recebendo montante de recursos insuficientes para financiar suas redes de ensino no país.

Ao abordarmos o IDH e IDHM do país, estado e município, verificamos que, mesmo os indicativos estando na média e com progresso contínuo nos níveis nacional, estadual e municipal, a coordenação do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017) considera que o país e suas unidades federativas apresentam grande nível de desigualdade econômica e social.

Para a Agência Brasil (2015), o estudo desenvolvido pelo PNUD constatou que o IDH nacional cairia, se a desigualdade social fosse considerada na base de cálculo, regra que se aplica as suas unidades federativas. Como abordamos na pesquisa, o estudo desenvolvido por Silva, Borges e Parré (2014), a partir de dados levantados pelo IPARDES no ano de 2012, aponta que a região centro-sul do Estado do Paraná concentra o maior número de municípios pobres do estado, e o município de Irati está localizado nessa região, com características que congregam elementos abordados nesta pesquisa.

Com relação ao IDEB, indicativo que monitora a qualidade da Educação da população brasileira por meio de dados, utilizando como principais componentes a taxa de rendimento escolar ou aprovação, e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP, os dados apresentados na pesquisa demonstram que as médias nacionais, estaduais e municipais estão acima da meta projetada. Entretanto, segundo autores que pesquisam o tema, esses resultados das avaliações não significam melhoria na qualidade do ensino, e a adoção de padrões como os que temos atualmente para realizar essas avaliações em larga escala não são suficientes. Para Dourado e Oliveira (2009), a qualidade da educação precisa ser considerada a partir de outros aspectos, que não se limitam a médias numéricas. Isso ocorre por se tratar de um processo permeado de complexidade.

As avaliações realizadas atualmente são mecanicistas e não traduzem a realidade da escola pública, tampouco revelam progresso na qualidade do ensino. Segundo Libâneo, Oliveira e Toshi (2005), precisamos levar em consideração outros componentes, e que a melhoria no

processo de ensino e aprendizagem não ocorre sem investimentos nas instituições de ensino. Assim, precisamos de políticas de financiamento que garantam a manutenção de recursos para a área da educação.

Constatamos, pelos dos dados elencados neste estudo que anualmente ocorre um aumento de recursos do FUNDEB e Salário-Educação, mas esses não suprem as necessidades das instituições de ensino da rede municipal de Irati. Os recursos do FUNDEB aqui abordados denotam que o município investiu recursos próprios, e ou gerou déficit a ser pago no exercício subsequente, o que significa que o recurso não cobriu as despesas da rede de ensino do município. Ainda destacamos que de acordo com os relatórios do FUNDEB, as receitas realizadas e empenhadas pelo município apontam que, nos anos de análise a gestão complementou as despesas da rede com recursos próprios, investindo mais do que a União e Estado na rede de ensnino.

No que se refere ao Salário-Educação, as estimativas das quotas estadual e municipal denotam aumento do recurso, o que não significa aumento do valor do recurso, mas, que esse acompanha os coeficientes de distribuição que estão vinculados ao aumento do número de matrículas na rede. Em linhas gerais, não representa maiores investimentos na rede, apenas sua manutenção precarizada, pois a prática da contribuição voluntária se faz presente no cotidiano das escolas no intuito de suprir despesas básicas dessas instituições como abordamos na entrevista realizada com os sujeitos da comunidade escolar.

Ao analisarmos os recursos próprios do município, os RREOs demonstram que o município de Irati cumpriu, nos anos de análise, com o percentual acima do que está estabelecido na CF de 1988, em seu art. 212, que estipula 25% de recursos próprios. Como pontuamos anteriormente, o município investiu mais recursos na rede de ensino municipal do que os demais entes federados. Tal situação não ocorre isoladamente no país, segundo Davies (2008), mesmo o município sendo um dos entes com menor poder de arrecadação tributária se responsabiliza pelo financiamento da maior parte da rede de ensino.

O financiamento da área da educação reflete as consequências históricas das Políticas Públicas no Brasil. As várias crises econômicas que o país atravessa afetam os setores produtivos e interferem na arrecadação tributária, que determinam o percentual aplicado na Educação Básica do país.

Ao realizarmos o levantamento da produção acadêmica sobre o objeto de estudo, que é a prática da contribuição voluntária, percebemos que ela se origina no período imperial no século XIX, em que o então ministro Leôncio de Carvalho, imbuído de ideais liberais, buscou instituir,

no Brasil, um modelo de instituições de ensino que anagariava recursos por meio da sociedade civil para financiar a educação pública no país.

Ao longo do processo histórico, a prática se modificou, mas vem sendo retomada, diante da ineficiência das políticas de financiamento da Educação Básica. Diante do exposto no levantamento da produção acadêmica, apontamos a necessidade de pesquisas com o intuito de discutir o tema no âmbito científico, pois observamos, no *lócus* onde o estudo foi desenvolvido por meio da entrevista com os membros da comunidade escolar que a problemática que envolve o objeto é imbuída de senso comum.

Os gestores escolares, diante da escassez de recursos, buscam, na comunidade escolar, base de apoio financeiro via APMF para recolher a *contribuição voluntária*. De acordo com Schlesener, Masson e Subtil (2016), as políticas públicas, no Brasil, são políticas de construção de uma hegemonia burguesa, que proporcionam, de forma histórica, dentro do *sistema escolar*, o mínimo para as classes trabalhadoras.

O município de Irati é, segundo IPARDES (2007), um município com base econômica voltada para a agricultura, poucas indústrias, e arrecadação tributária menor, devido ao processo de industrialização pouco desenvolvido. Isto o torna dependente dos recursos de níveis estadual e federal para manter sua rede municipal de educação.

A prática da contribuição voluntária não ocorre de forma isolada no *locús* de estudo, o levantamento de notícias realizado na pesquisa possibilitou apontarmos que essa prática tem diferentes nomenclaturas, mas, mesmo com outros nomes, ocorre em outros estados e municípios do país. Percebemos que a princípio, a prática da contribuição é colocada como facultativa pelos gestores escolares, mas em outros estados e municípios se delineia como algo obrigatório, devido às necessidades concretas das instituições de ensino e ou a depender do modelo de gestão vigente nas instituições.

Como apontamos na pesquisa, existem brechas legais nos níveis federal, estadual e municipal que respaldam tais práticas, mas isso não significa que sejam consideradas legítimas pela comunidade escolar. No resumo das notícias verificamos que existem denúncias formalizadas junto ao Ministério Público dos Estados com relação a prática da contribuição voluntária, o que denota seu aspecto de contraditoriedade.

Além da escassez de recursos financeiros para a Educação Básica pontuados na pesquisa, que a burocratização dos recursos públicos dificulta o acesso e a gerência desse dinheiro por parte dos gestores escolares para administrar o que é destinado às escolas da rede municipal. Diante dessa situação, os gestores escolares buscam apoio e colaboração na comunidade escolar, e encontram, na contribuição voluntária uma alternativa para sanar tais necessidades. Essa

prática pode ser considerada como uma medida paliativa que resolve de forma imediata os problemas emergenciais das instituições, mas, se analisarmos a longo prazo percebemos que colabora para o processo de desresponsabilização do poder público e naturaliza o compromisso dos pais com relação ao custeio das escolas da rede municipal de Irati.

Ao entrevistarmos os integrantes da comunidade escolar das escolas elencadas, evidenciamos que a prática se justifica por cobrir parte das despesas das escolas municipais. Essa é uma das estratégias para angariar recursos adicionais, mas, existem outras, isso foi possível observar diante da análise dos documentos escolares, mais precisamente através dos balancetes de registro de recursos advindos via APMF.

A entrevista com os membros da comunidade escolar nos possibilitou perceber que a realidade das escolas da rede municipal de educação de Irati é diversa, em alguns dos relatos destacamos que alguns sujeitos têm consciência da desresponsabilização do poder público. Em contrapartida, a comunidade assume o compromisso com as instituições de ensino da rede municipal da qual fazem parte, por entender que, se não o fizerem os maiores prejudicados serão seus filhos. Ao tratar do tema, é evidente que muitos falam com certo desconforto.

A análise dos documentos escolares aborda que o pagamento da contribuição voluntária não é unânime, existem pais que não contribuem, seja por não concordarem ou por falta de condições financeiras.

Os relatos demonstram que faltam nas escolas da rede municipal de educação, itens básicos para sua manutenção, que vão desde materiais de limpeza, pedagógicos, e não são raras as vezes que o dinheiro da contribuição é usado para custear produtos de higiene para os alunos como fora exposto nas entrevistas.

Ao consultarmos as Atas das Assembleias Gerais, Regimentos Escolar e Balancete de arrecadação do dinheiro da contribuição voluntária, percebemos que a comunidade aprova a realização da prática no interior das escolas, por entender que há falta de dinheiro para manter as instituições de ensino da rede municipal de educação funcionando, se dispõem a colaborar com as escolas não apenas doando dinheiro, mas, também com outras formas de arrecadação do recurso e serviços.

Os Regimentos Escolares não preveem a prática da contribuição voluntária, mas se alinham aos Estatutos das APMF, os quais preveem e normatizam a prática no interior das unidades escolares. Ao nosso ver, isso institucionaliza a prática nas escolas da rede municipal de educação.

Os valores advindos da contribuição voluntária das escolas elencadas mostram a desigualdade existente entre as instituições da rede. Existem escolas que arrecadam valores altos

e investem na infraestrutura da unidade escolar, enquanto outras utilizam o dinheiro para comprar itens básicos, apontar essa realidade é um fator de extrema relevância ao final do trabalho.

Ao concluirmos nosso estudo considerarmos que o contexto atual é influenciado pelas políticas de cunho neoliberal, as políticas que financiam a Educação Básica estão distantes de suprir as reais necessidades das instituições de ensino, sendo proposital o desmonte da escola pública.

A prática da contribuição voluntária vem sendo retomada no atual contexto das políticas de financiamento da Educação Básica, não sendo ilegal, prevista pelos documentos normativos consultados. Destacamos que não estamos tecendo julgamentos acerca do tema, tampouco apontamos ilegalidade no processo de arrecadação, gerência e aplicação do recurso da contribuição voluntária nas escolas elencadas na pesquisa.

Entendemos que a CF de 1988, em seu art. 205 determina, em seu texto, que a educação é um direito de todos, e é dever do Estado e da família promover e garantir condições para que o sujeito exerça esse direito. Entretanto, destacamos que o art. 206 da CF de 1988 coloca, em seu inciso IV, a garantia de gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Assim, acreditamos que ao Estado é imputada a norma coagente, em que ele deve assegurar, em primeira instância, o direito à educação pública em estabelecimentos oficiais de ensino, não podendo ser solicitado aos sujeitos que compõem à escola pública nenhum tipo de ajuda financeira, por esses terem direito adquirido do acesso a essa e serem cidadãos que contribuem com o Estado na manutenção dos serviços públicos através do pagamento de tributos.

Ao realizar as entrevistas, foi possível perceber que a contribuição voluntária é solicitada a todos os sujeitos que compõem o espaço escolar, alunos, pais, professores e funcionários. Nas instituições de ensino em que a pesquisa foi realizada, os alunos com menor poder aquisitivo também são convidados a contribuir, mas destacamos que esses, muitas vezes, buscam na escola apoio para seus problemas sociais, emocionais e financeiros. Mesmo a prática da contribuição voluntária não sendo ilegal, acreditamos que essa é imoral, no sentido de que o Estado deve prover políticas de financiamento para a educação nas escolas públicas do país, não sendo responsabilidade da comunidade escolar criar estratégias para angariar recursos e assim garantir as mínimas condições de funcionamento das escolas da rede pública do município de Irati.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros:** avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. 2000. Tese – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. Disponível em: https://bdpi.usp.br/item/001121480. Acesso em: 19 mar. 2019.

ACADEMIA LIBERALISMO ECONÔMICO. **O que é laissez-faire.** 2017. Disponível em: https://aleconomico.org.br/o-que-e-laissez-faire/. Acesso em: 13 nov. 2020.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. IMPLICAÇÕES DO DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA A GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA. **Educ. Soc**., Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, 2007. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 24 out 2019.

AGÊNCIA BRASIL DE NOTÍCIAS. **Brasil melhora IDH em 2014, mas cai uma posição no ranking mundial**. Brasília: 14/12/2015. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-12/brasil-melhora-idh-em-2014-mas-cai-uma-posicao-no-ranking-mundial. Acesso em: 24 out. 2020.

AGÊNCIA SENADO DE NOTÍCIAS. Governo pede ao Congresso urgência na regulamentação do FUNDEB. Brasília: 30/10/2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/10/governo-pede-ao-congresso-urgencia-na-regulamentacao-do-fundeb. Acesso em: 24 out. 2020.

ALIAGA, Luciana. **Introdução ao pensamento de Gramsci**: hegemonia e estado integral. [Youtube.br]. Disponível em: https://youtu.be/XLmbV7Gj-J0. Acesso em: 21 maio 2020.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da Educação Básica no Brasil**. Brasília: Liber livro, 2012.

ARAÚJO, Gilda Cardozo de. **Município, federação e educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. (Tese) Programa de Pós-Graduação em Educação – Universidade de São Paulo, 2005.

ARAÚJO, Gilda Cardozo de. Direito à educação básica: A cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/83 Acesso: 15 de mai. 2019.

ASSIS, Renata Machado de. A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. **Revista Educação em Perspectiva.** Viçosa, v.03, n°02, p. 320-339, jul./ dez. 2012. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/6512-Texto%20do%20artigo-28116-1-10-20130207.pdf . Acesso em 14 de junho de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO – Desenvolvimento Humano para além das médias:2017. – Brasília, PNUD, IPEA, FJP, 2017, Fundação Pinheiro. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/biblioteca. Acesso em 20 de agosto de 2020.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL 2013 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. Brasília: PNUD, IPEA, FPJ, 2013.Disponível

em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2020.

AUDITORIA CIDADÃ. O que é dívida pública? [s.d.]. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/10/FAQ-Auditoria-Cidad%C3%A3.pdf. Acesso em 11 de março de 2019.

BAHIENSE, Priscilla Nogueira. **A fim de arrancar do erro e da ignorância pequeninos seres**: as caixas escolares em belo horizonte (1911-1918). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2013. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=749002. Acesso em: 14 jul. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – **História Contada.** [s.d.]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/historiacontada/index.html. Acesso em: 13 nov. 2020.

BARROS, Ricardo Paes de; et al. **O Índice de Desenvolvimento da Família** (IDF): Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

BAUER, Carlos. A **natureza autoritária do Estado no Brasil contemporâneo:** Elementos da História e Questionamentos Políticos. São Paulo: Editora José Luis e Rosa Sundermann, 2012.

BERNARDO, Rosangela Ferreira. **O FUNDEB:** como política pública de financiamento da educação básica e seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros. 2017. 71 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2017.225. Acesso em: 19 mar. 2019.

BOLDE, Laís Regina.; SCHNECKENBERG, Marisa. A participação da comunidade escolar na atuação da Associação de Pais, Mestres e Funcionários - Apmf nas escolas públicas municipais da região centro-sul do Paraná. **IX SEPED**, Unicentro, 2018.

BORGES, Benedito. **Gestão democrática da escola pública**: perguntas e respostas. Edição do autor, Maringá: 2008.

BRAND. Paulo Rogério. **Papel do FUNDEB na educação pública de um município do norte do RS:** impactos na qualidade do ensino e valorização dos profissionais da educação. Dissertação - (Mestre em Educação) Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI - Campus de Frederico Westphalen, 2013. Disponível em: http://www.fw.uri.br/NewArquivos/pos/dissertacao/7.PDF. Acesso em: 08 maio 2018.

BRASIL. **Acesso à Informação Governo Federal**. [s.d.]. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/lei-de-acesso-nos-estados-e-municipios (BRASIL [s.d.]. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. **Financiamento FUNDEB.** [s.d.b]. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb#:~:text=O%20Fundo%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o%20e,totalidade%2C%20por%20recursos%20provenientes%20dos. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **FNDE:** publicações. [s.d.c]. Disponível em: www.fnde.gov.br › publicacoes ›. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **FNDE:** História. [s.d.d]. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória de nº 1.784**, de 14 de dezembro de 1998b. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1784.htm. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 4.440**, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação. Brasília. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4440-27-outubro-1964-376713-norma-pl.html. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 4.863**, de 29 de novembro de 1965. Reajusta contribuições baseadas nas folhas de salários. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4863.htm. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto – lei nº 57.902** de 08 março de 1966. Regulamenta o artigo 35 da Lei Nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, que disciplina a arrecadação pelos IAPS das contribuições que lhes são devidas e das destinada a outras entidades ou fundo, mediante uma taxa única. Brasília. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-57902-2-marco-1966-398601-norma-pe.html. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 5.537**, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Brasília. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5537-21-novembro-1968-359186-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto – lei nº 872**, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei Nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 16/09/1969 (p.7809) Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0872.htm. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o 1º e 2º graus. Brasília DF. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html.
Acesso em: 13 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto – lei nº 87.043**, de 22 de março de 1982. Dispõe sobre o cumprimento do artigo 178 da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza, mediante a manutenção do ensino de 1º grau gratuito ou recolhimento da contribuição do Salário-Educação. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1982/D87043.html. Acesso em: 16 de jan. 2018.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** 14. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2017.

BRASIL. **Lei Nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 16 jan. 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 12**, de 10 de maio de 1995. Brasília, DF: FNDE, 1995b. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/ Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 03,** de 04 de março de 1997. Programa Dinheiro Direto na Escola Brasília: FNDE,
1997. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5738-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-3,-de-4-de-mar%C3%A7o-de-1997. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 2.896**, de 23 de dezembro de 1998a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2896.htm#:~:text=DECRETO%20No%202.896%2C%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.784**, de 14 de dezembro de 1998b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.784%2C%20DE%2014%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20repasse%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art.&text=10%20desta%20Medida%20Provis%C3%B3ria. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 10.172/2001**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/cibec/2001/titulos_avulsos/miolo_PNE.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1988) **Emenda constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htmAcesso em: 16 jan. 2018.

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. Brasília: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 11.738**, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. Constituição Federal. **Emenda constitucional nº 59** de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula om acesso à informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal. Brasília. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Proposta de emenda constitucional nº 87** de 08 de julho de 2015a. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorroga a vigência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 31 de dezembro de 2023, alterando a sua forma de cálculo, de forma a limitar seu alcance e aumentar sua efetividade. Brasília. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1567815. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRASIL. Senado Notícias. **Superávit primário**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit. Acesso em: Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** (FNDE) [Portal] 2018. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. **Títulos públicos** [s.d.]. Disponível em: https://www.investidor.gov.br/menu/primeiros_passos/Investindo/Tipos_Investimento/Titulos_publicos.html. Acesso em: 31 out. 2020.

BRASIL. **Decreto – lei nº 1.422**, de 23 de outubro de 1975. Dispõe sobre o Salário-Educação. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1422.htm. Acesso em: 16 de jan. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em:16 jan. 2018.

BRASIL. Constituição Federal. **Emenda constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 16 jan. 2018.

BRASIL. **Manual de demonstrativos fiscais.** 2017. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1275&catid=642&Itemid=675. Acesso em: 13 nov. 2020.

BTG PACTUAL. **Investimentos.** [s.d.]. Disponível em: https://www.btgpactualdigital.com/blog/investimentos/aplicacao-financeira. Acesso em: 13 nov. 2020.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung, 2003.

CAMARA, Luciana Borella. A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO UM DIREITO SOCIAL**.** Direito em Debate. **REVISTA DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS DA UNIJUÍ.** Ano XXII nº 40, 2013 – ISSN 2176-6622. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate. Acesso em: 24 set. 19.

CAMARGO, Aspácia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIN, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil:** um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CARMO, Eraldo Souza do. **A nucleação das escolas do campo no município de Curralinho − arquipélago do Marajó**: limites, contradições e possibilidades na garantia do direito à educação. 2016. 274 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2016. Programa de Pós-Graduação em Educação. Disponível em: http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8428 Acesso em: 15 out. 2019.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo-Aluno-QualidadeInicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. 2002. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf. Acesso em: 13 nov. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **A cidadania no Brasil**: o longo caminho. 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas**: o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, Rosana Areal de. & BERNARDO, Fabiana de Oliveira. Caixa escolar: Instituto inestimável para o projeto de execução da educação primária. **Edu. Em Foco**. Juiz de Fora: v. 16, nº3, p. 141-158. Set. 2011/ fev. 2012. Disponível: https://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2012/08/Texto-061.pdf Acesso: 22 de setembro de 2020.

CARVALHO, Wagner; TOJAL, Flávio. Teoria e prática da burocracia estatal**. Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 50 – 68. Jan./ fev. 1997. Disponível: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7972 Acesso: 12 de agosto de 2020.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Custo Aluno Qualidade inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita: novas perspectivas para o financiamento da Educação Básica? **RBPAE** - v. 32, n. 2, p. 487 - 507 mai. / ago. 2016. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/63796 Acesso em: 09 jul. 2020.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – Cepam – Tributo Municipal. São Paulo, 2013. Disponível em: http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Tributo%20Municipal.pdf. Acesso em 28 de set. 2020.

CHAUÍ, Marilena. **Universidade em Liquidação.** Caderno Mais! Folha de São Paulo, São Paulo, 11 jul. 1999.

CHIRINÉA, Andréia Melanda.; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v23n87/0104-4036-ensaio-23-87-461.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

CONTE, Nelton Carlos. **FUNDEF e FUNDEB**: efeitos redistributivos e impacto nas finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul. Rio Grande do Sul. Disponível em: http://hdl.handle.net/11624/1493. Acesso em: 19 mar. 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. Catálogo de teses e dissertações. Disponível em: https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/. Acesso em: 15 dez. 2017.

CORTES, Marilene Gabriel Dalla. Et al. A conjuntura dos conselhos municipais de educação da AMCENTRO/ RS: análises e [re] articulações. **X Anped Sul**, Florianópolis, 2014.

CORTES. Bianca Antunes. Financiamento na Educação: Salário-Educação e suas dimensões privatizantes. **Cad. Saúde Pública,** Rio de Janeiro, v.5 n.4, 1989. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-311X1989000400006. Acesso em: 15 dez. 2017.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **RBPAE** – v.26, n.1, p.105-121, 2010. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19685. Acesso em: 20 mar. 2019.

COSTA, Edugas Lourenço. **O sistema de financiamento da educação federalismo e redistribuição.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2016. Disponível em: http://tede.upf.br:8080/jspui/handle/tede/617 Acesso em: 15 out. 2019.

CÓSTOLA, Andressa; BORGHI, Raquel Fontes Andresa. Os reformadores empresariais e as políticas educacionais: análise do movimento todos pela base nacional. **RPGE– Revista on line de Política e Gestão Educacional**. Araraquara, v. 22, n. esp. 3, p. 1313-1324, 2018 ISSN: 1519-9029. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/11889/7914. Acesso em: 20 mar. 2019.

COUTINHO. Carlos Nelson**. Gramsci um estudo sobre o pensamento político.** 2ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/publico/Rosana_Evangelista_Cruz.pdf. Acesso em: 06 maio 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc. Campinas**, vol. 23, n. 80, 2002. Disponível em: http://cedes.unicamp.br. Acesso em: 13 maio 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n.1, p. 41-67, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol22n12006.18 Acesso em: 13 maio 2018.

DAVIES, Nicholas. Alguns desafios do financiamento da educação. **Revista Pedagógica** – v. 17, n.33, p. 251-267, 2014. Disponível em: http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.pedagogica/article/view/2852. Acesso em: 13 maio 2018.

DAVIES, Nicholas. Salário-Educação: Fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** v. 89, n 223, p. 445-454, set. /dez. 2008. Disponível em: http://rbepold.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/685. Acesso em: 09 jul. 2020.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 96, v. 27, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br Acesso em: 18 set. 2020.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEF e o orçamento da educação:** desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

DIAS, Edmundo Fernandes. Notas sobre a hegemonia. In: SCHLESENER, Anita Helena [et al.] (Orgs.) **Filosofia, política e educação**: leituras de Antonio Gramsci. Curitiba: UTP, 2014.

DOURADO, Luís Fernando.; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina deAlmeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. Série Documental: Textos para Discussão, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João Ferreira de. Qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes, Campinas** vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; TEIXEIRA, Vanessa Lopes. Política Nacional de Administração da Educação Básica: Autonomia e intervenção. In: DOURADO, Luís Fernando (Org.) **Financiamento da Educação Básica.** Campinas: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999. P. 5 – 24.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO OÚBLICA – ENAP. **Carga tributária.** 2017. Disponível em: https://enap.gov.br/pt/ . Acesso em: 13 nov. 2020.

ESTATUTO ASSOCIAÇÃO DE PAIS, MESTRES E FUNCIONÁRIOS. 2018

FAGNANI, Eduardo. Política social e Pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, (8): 183-238, jun. 1997. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175/10721. Acesso em: 20 set. 2020.

FALLEIROS, Ialê; PRONKO, Marcela A.; OLIVEIRA, Mª Teresa C. Fundamentos históricos da formação/atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Mª W. (Org.). **Direita para o Capital e Esquerda para o Social.** Intelectuais da nova pedagogia da Hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

FARENZENA, Nalú. & PINTO. José Marcelino de Rezende. **O novo FUNDEB no contexto da pandemia**: desafios e necessidades. Youtube.br; Disponível em: https://youtu.be/UB8pJFzT29k Acesso em 09 de junho de 2020.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **RBPAE** - v. 29, n.2, p. 263-281, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol29n22013.43523. Acesso em: 14 out. 2018.

FARENZENA, Nalú. Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, educação e cidadania: entrevista com Hermes Zaneti **RBPAE** – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: v.24, n.2, p.351-358, 2008. Disponível em: seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19258/11180. Acesso em: 14 out. 2018.

FLACH, Simone de Fátima; SAKATA, Kelly Letícia da Silva. Gestão democrática e participação na composição de conselhos municipais de educação no Paraná. **Roteiro**, Joaçaba, v. 42, n. 3, p. 543-562, set./dez. 2017. Disponível em: https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/15126/pdf. Acesso em: 12 set. 2020.

FLACH, Simone de Fátima. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**., Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 495-520, 2009. Disponível em: ensaio/v17n64/v17n64a06.pdf Acesso em: 20 jul. 2018.

FLACH, Simone de Fátima. A gestão democrática nos sistemas de ensino do Paraná: uma análise a partir dos conselhos municipais de educação. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**., Rio de Janeiro, v.28, n.106, p. 221-240, jan./mar. 2020a. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v28n106/1809-4465-ensaio-S0104-40362019002701338.pdf. Acesso em: 12 set. 2020.

FLACH, Simone de Fátima. Democracia e gestão democrática em sistemas municipais de ensino: a realidade do estado do Paraná. **RBPAE** - v. 36, n. 1, p. 075 - 093, jan./abr. 2020b. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/95824/56989 Acesso em: 01 out. 2020.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação:** o que mudou na escola? Natal: EDUFRN, 2005.

FRANÇA, Magna. Financiamento da educação − limites e avanços do Plano Nacional de Educação (2014-2024) Rio Grande do Norte, **Revista Holos**, 2016. v. 6. Disponível em: https://doi.org/10.15628/holos.2016.4999. Acesso em: 19 mar. 2019.

FRAZÃO, Dilza. **John Maynard Keynes**: economista inglês. Ebiografia. 2018. Disponível em: https://www.ebiografia.com/john_maynard_keynes/. Acesso em: 13 nov. 2020.

FREIRE, Eduardo José. **A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT:** lemas e dilemas na atuação. 2016. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Cuiabá, 2016. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFMT_3d36651437141214fb38efb6f79c51e8. Acesso em: 19 mar. 2019.

FREITAS, Luís. Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desvalorização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc., Campinas**, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012 Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br Acesso em: 14 out. 2018.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc., Campinas**, vol. 24, n. 82, p. 93-130, 2003. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 14 out. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Apresentação** [s.d.]. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/. Acesso em: 01 nov. 2020.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação.** Porto Alegre: Artmed, 2000.

GALINA, Irene de Fátima. **Instâncias colegiadas**: espaços de participação na gestão democrática da escola pública. 2008[?]. Disponível em: http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/1090-4.pdf. Acesso em: 20 maio 2013.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964- 1985).** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da socialdemocracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília, UnB, 1986.

GOMIDE, Denise Camargo. O materialismo histórico-dialético como enfoque metodológico para a pesquisa sobre políticas educacionais. **XII Jornada do Histedbr e X Seminário de dezembro**: A crise estrutural do capitalismo e seus impactos na educação pública brasileira. 2014, Universidade Estadual do Maranhão. MA/CESC.

GONÇALVES, Adriano de Freitas. **A evolução histórica do financiamento educacional brasileiro e a importância do FUNDEF/ FUNDEB para a educação básica de Mairiporã.** Dissertação (Mestrado em Políticas públicas) Universidade de Cidade de São Paulo. 2013. Disponível em: http://arquivos.cruzeirodosuleducacional.edu.br/principal/old/mestrado_educacao/dissertacoes/2013/adriano_gon%C3%A7alves.pdf . Acesso em: 08 maio 2018.

GONÇALVES. Antônia Maria Martins. **O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do FUNDEB:** o caso de Sinop – MT. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação), Universidade Federal do Mato Grosso. 2015. Disponível em: http://ri.ufmt.br/handle/1/138. Acesso em: 12 maio 2018.

GONZAGA, Elizete Tavares de. **Atores, interesses e desafios na formulação do FUNDEB.** Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília. Brasília. 2017. Disponível em: http://www.gestaopublica.unb.br/images/Resumos2017/2017_ElizeteTavaresdeGonzaga.pdf. Acesso em: 19 mar. 2019.

GOUVEIA, Andreia Barbosa. O Financiamento da Educação no Brasil e o Desafio da Superação das Desigualdades. In: SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andreia Barbosa; TAVARES, Tais Moura. **Políticas Educacionais: Conceitos e Debates.** Curitiba: Appris, 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Odio a los indiferentes.** Traducción: Ed. Er Trnsmt. ePubase r1.1, 1917.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere.** Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Volume 1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere:** 1931-1937. Volume 2. Tradução Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Maquiavel Notas sobre o Estado e a Política. 3ª ed. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Volume 3, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. (Professora são obras diferentes, são do mesmo ano, mas, volumes diferentes)

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere.** Temas de cultura. Ação católica. Americanismo e fordismo. 2ª ed. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Volume 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere:** Literatura, folclore e gramática. Volume 6. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a Organização da Cultura.** Tradução: Carlos Nelson Coutinho, 4ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos.** Volumes I e II. Lisboa (PT): SEARA NOVA, 1978.

HENRIQUE, Johnatan. **Keynesianismo:** o que diz essa teoria econômica? Politize! 2019. Disponível em: https://www.politize.com.br/keynesianismo/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAiA17P9BRB2EiwAMvwNyP4psMSwF_EBQjkMWOMoFI8oQvC3Uev_Tk3mFYqInUZEVIBTaGe8xRoCFlYQAvD_BwE. Acesso em: 13 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Indicadores Financeiros Educacionais.** [Relatórios de 2013, 2014, 2015 e 2016]. Disponível em: http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais. Acesso em: 09 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **IDEB – Resultados e Metas para o Brasil.** Anos iniciais do ensino fundamental – rede municipal pública, [IDEB 2005 a 2019]. Disponível em: http://ideb.inep.gov.br/resultado/. Acesso em: 15 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **IDEB – Resultados e Metas para o Estado do Paraná.** Anos iniciais do ensino fundamental – rede municipal pública, [IDEB 2005 a 2019]. Disponível em: http://ideb.inep.gov.br/resultado/. Acesso em: 15 jul. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **IDEB – Resultados e Metas para o Município de Irati – Pr**. Anos iniciais do ensino fundamental – rede municipal pública, [IDEB 2005 a 2019]. Disponível em: http://ideb.inep.gov.br/resultado/. Acesso em: 15 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**. [s.d.a]. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/. Acesso em: 01 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Institucional**. [s.d.b]. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html. Acesso em: 01 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Panorama Cidades** – IBGE. 2017. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/irati/panorama. Acesso em: 15 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas Econômicas.** 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 13 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Em 2016, PIB chega a R$ 6,3 milhões e cai 3,3% em volume.** Agência de notícias, 2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22936-em-2016-pib-chega-a-r-6-3-trilhoes-e-cai-3-3-em-volume. Acesso em: 13 nov. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. IPEA. **Quem somos** [s.d.]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68. Acesso em: 01 nov. 2020.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES**. Diagnóstico socioeconômico do território Centro-sul:** 1.a fase: caracterização global – Curitiba, 2007. Disponível em: http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2020-03/RP_territorio_centro_sul_2007.pdf. Acesso em: 29 set. 2020.

INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATIOM – IPSA. **Theodore J. Lowi in memoriam (1931-2017).** 2017. Disponível em: https://www.ipsa.org/na/news/theodore-j-lowi-memoriam-1931-2017. Acesso em: 13 nov. 2020.

IRATI. **Lei Municipal Nº 2.785 de 19 de agosto de 2008.** Dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Educação de Irati. Disponível em: eismunicipais.com.br/a/pr/i/irati/lei-ordinaria/2008/278/2785/lei-ordinaria-n-2785-2008-dispoe-sobre-a-instituicao-do-conselho-municipal-de-educacao-do-municipio-de-irati-estado-do-parana-e-da-outras-providenciasAcesso em: 20 set. 2020.

IRATI. Portal da Transparência Prefeitura Municipal de Irati - Pr. Disponível em http://transparencia.irati.pr.gov.br:8086/portaltransparencia/despesa/fonte-recursos. Acesso em 23 de set. 2020.

IRATI. Regimento do Conselho Municipal de Educação de Irati. Prefeitura Municipal. 2018.

IRATI. **Caderno Estatístico Município de Irati.** 2020. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84500&btOk=ok Acesso em: 15 set. 2020.

IRATI. **Caderno Estatístico Município de Irati.** 2019. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=67&btOk=ok Acesso em: 15 set. 2020.

IRATI. **Caderno Estatístico Município de Irati.** 2017. Disponível em: http://www.ipardes.pr.gov.br/ . Acesso em: 25 maio 2018

KHAIR, Amir; VIGNOLI, Fernando Humberto. Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal. In: ARAÚJO, Érika Amorim. **Documento elaborado no âmbito do Projeto Regional RG-P1186** do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com base em informações disponíveis até setembro de 2007. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001658.pdf, jul. 2001. Acesso em: 05 nov. 2020.

LAMARAO, Marco Vinicius Moreira. **O Conselho do FUNDEB no município de Itaboraí e a democracia da terceira via: uma análise crítica.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2013.

LEFORT, Claude. Que es la burocracia? In: Oszlak, Oscar. **Teoría de la burocracia estatal: ellfoques críticos.** México, Paidos, 1984.

LEITE, Renato Ribeiro**. A política de fundos contábeis: o que muda na educação nos municípios goianos.** Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Goiás. 2014.

LIBÂNEO, José Carlos.; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza. Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização.** 2° Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LIMA, Michelle Fernandes. **Roque Spencer Maciel de Barros:** pensamento e intervenção na Reforma Universitária de 1968. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, 2005.

LIMA, Michelle Fernandes; OLIVEIRA, Miriane Soares de; GUARDACHESKI, Andriele Petrouski. Avanços e desafios no processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Revista on line de Políticas e Gestão Educacional.** v. 20, n. 2, mai-ago. 2016.

LIMA, Ezequiel de. **Efeitos do fundo de desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação FUNDEB na educação infantil de Medianeira – Paraná.** 2015. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação) Universidade Estadual Paulista - Campus de Marília. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/PosGraduacao/Educacao/Dissertacoes/lima_e_me_mar.pdf. Acesso em: 12 maio 2018.

LIMONTI, Rogério Machado; PERES, Úrsula Dias; CALDAS, Eduardo de Lima. Políticas de fundo na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 48(2):389-409, mar./abr. 2014. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/19641/18362. Acesso em: 12 maio 2018.

LISBÔA, Aldo Bomfim. **O controle social da educação**: a atuação do conselho do FUNDEB em Valença – BA. 2016. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB. Disponível em: https://www.ufrb.edu.br › mpgestaoppss › dissertacoes › category. Acesso em: 19 março 2019.

LUSTOSA, Elem. **O conceito de Estado em Gramsci e suas apropriações nas pesquisas sobre políticas educacionais.** 2017.Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Centro Oeste, Guarapuava, 2017. Disponível em: https://www2.unicentro.br/ppge/dissertacoes-2017/?doing_wp_cron=1561141001.7142028808593750000000 Acesso em : 15 jan. 2018.

MACÊDO, Leonilda Cordeiro; DIAS, Adelaide Alves. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. **RBPAE** – v.27, n.2, p. 165-184, maio/ago. 2011.

MACHADO, Marcelo da Silva. **Quando sobra pouco para sonhar**: o financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro**.** 2017. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Educação. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/31732/31732.PDF. Acesso em: 19 mar. 2019.

MAGRO, Fabiano Cottica. **Federalismo, políticas educacionais e qualidade do gasto público:** uma análise do Fundeb no Tocantins. 2014. 161f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Palmas, 2014. Disponível em: http://hdl.handle.net/11612/234 Acesso em: 08 maio 2018.

MARINHEIRO, Edwylson de Lima. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a democratização da gestão escolar no município de Londrina – PR.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Paraná, 2016. Disponível em: www.uel.br/pos/mestredu/images/.../2016_-_MARINHEIRO_Edwylson_Lima.pdf. Acesso em: 15 jan. 2018.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã.** Trad. Álvaro Pina. São Paulo: Expressão popular, 2009.

MELCHIOR, J. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas: Editora Autores Associados, 1997.

MELLO, Guiomar Namo de. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio.** São Paulo: Cortez, 1994.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado**. Tradução de Maria Izabel Lagoa. São Paulo: Boitempo; 2015.

MICHAELIS: **Dicionário da língua portuguesa**. – São Paulo: Companhia Melhoramentos, 2000. ISBN; 85-06-03127-3.

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. Ceilândia, DF: Ideia Editora, 1997.

MONLEVADE, João. A importância do Conselho Municipal de Educação na Elaboração, Implementação e Acompanhamento da Execução do Plano Municipal de Educação. In: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pro-Conselho**: Caderno de Referências. Brasília. Ministério da Educação, 2004.

MONLEVADE, João. Quem Garante o Caq da Educação Básica Pública? **Cadernos de Educação**, Brasília, n. 27, p. 175-190, jul./dez. 2014. Disponível em: https://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2015/09/04-quem-garante-o-caq-da-educa%C3%A7%C3%A3o-b%C3%A1sica-p%C3%BAblica.pdf. Acesso em: 25 jul. 2020.

MORDENTI, Raul. *Homo faber: para uma antropologia filosófica gramsciana.* 2007a. IN: DIAS, Edmundo Fernandes. **Notas sobre a hegemonia.** Curitiba: UTP, 2014.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; MARTINS, André Silva. Et al. **A direita para o social e a esquerda para o capital:** intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo. Xamã, 2010.

NEVES, Maria Letícia. **(Des) caminhos da valorização docente:** o estágio não obrigatório da Educação Infantil em redes municipais de educação da microregião de irati – pr. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Centro Oeste, Campus de Irati – Paraná, 2019. Disponível em: https://www2.unicentro.br/ppge/files/2019/.../Edital-de-Defesa-010-Maria-Letícia.pdf. Acesso em: 28 jun. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila A. (Orgs). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.** Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n 4, p. 47 – 74, jul/dez. 1970. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/4847/3585. Acesso em: 30 set. 2020.

OLIVEIRA, Gerson Luís Portela de; ARTIGAS, Nádia. Associação de Pais, Mestres e Funcionários: conhecimento e participação nos processos decisórios do cotidiano escolar. **Educere - XII Congresso Nacional de Educação** – Formação de Professores: contextos, sentidos e práticas. ISSN 2176-1396. 2017. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24334_12191.pdf. Acesso em: 14 jun. 2018.

OLIVEIRA, Gerson Luiz Portela de; CAMARGO, Daiana. Gestão escolar, democracia e participação: elementos teóricos para pensar as instâncias colegiadas. **Seminário Gepráxis**, Vitória da Conquista – Bahia – Brasil, v. 6, n. 6, p 1505-1519, 2017. Disponível em: periodicos.uesb.br/index.php/semgepraxis/article/view/7307/7084. Acesso em: 18 jun. 2019.

OLIVEIRA, Rita de Cassia. **Programas PDE Escola e Mais Educação:** descentralização e gestão do ensino. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2014. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=1418938. Acesso em: 14 jul. 2020.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Financiamento da Educação Básica. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. São Paulo: Xamã, 2007. p. 83-129.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **PNUD**. Nosso trabalho. [s.d.a]. Disponível em: https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home.html. Acesso em: 01 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Sobre** [s.d.b]. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/about/about-the-un. Acesso em: 01 nov. 2020.

PACHECO, Ricardo Gonçalves; CERQUEIRA, Aquiles Santos. **Legislação Educacional.** Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

PARANÁ. **Estatuto da Associação de Pais, Mestres e Funcionários**. Curitiba, SEED, 2003. Disponível em: http//:celepar7.pr.gov.br/apm/modelo_apm.asp. Acesso em: 01 ago. 20.

PARO, Vitor H. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Ática, 1998.

PATTO, Maria Helena Souza. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. **Revista USP - Estudos Avançados**, v. 13 nº 35, p. 167 – 198, 1999. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9468/11036. Acesso em: 07 maio 2020.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, Sandra. **O conselho municipal de educação como espaço de participação nas decisões educacionais e da democratização da gestão pública do município de Atibaia-SP.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

PEREIRA, Sandra. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Plano Editora, 2000.

PEREIRA, Sandra. Uma proposta de custo-aluno-qualidade para a educação básica. **RBPAE** – v.22, n.2, p. 197-227, jul. /dez. 2006. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/18877-68051-1-PB.pdf. Acesso em 23 de julho de 2020.

PIRES, Daniela de Oliveira. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil.** Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

POCHMANN, Marcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.38, nº 39, p.309-330, abr./jun. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/es0101-73302017176603. Acesso em: 14 jun. 2020.

PONTES, André Gomes. **Atuação dos conselhos de políticas públicas do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação e o combate à corrupção**. 2015. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração) Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Disponível em: http://repositorio.unb.br/handle/10482/20933. Acesso em: 12 maio 2018.

PRADO JÚNIOR. Caio. **A revolução brasileira:** Perspectivas em 1977.São Paulo: Brasiliense, 1999.

PRAIS, Maria de Lourdes Melo. A**dministração colegiada na escola pública**. 4.ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 1996. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

PRONKO, Marcela. O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, João Márcio Mendes; PRONKO, Marcela. (Orgs.) **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)** Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

RAMOS, Marilu Descanio; DRI, Wisllayne Ivellyze de Oliveira. O setor privado no sistema educacional brasileiro: uma vertente da mercantilização da educação. **Acta Scientiarum. Education.** Maringá, v. 34, n. 1, p. 71-80, Jan.-June, 2012. Disponível em: http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/15828/pdf. Acesso em 15 set. 2019.

RAPOSO, Gustavo de Resende. A educação na Constituição Federal de 1988. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 641, 10 abr. 2005. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/6574/a-educacao-na-constituicao-federal-de-1988 . Acesso em: 20 ago. 2020.

REIS, Élcio Fonseca. **Federalismo fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário.** Belo Horizonte: Madamentos, 2000.

REIS, Luiz Fernando; MACÁRIO, Epitácio. Dívida Pública, Sistema Tributário e Financiamento de Ciência e Tecnologia no Brasil (2003 – 2017). In: MACÁRIO, Epitácio (et al). **Dimensões da Crise Brasileira: dependência, trabalho e fundo público.** Fortaleza: Educe, 2018.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **O processo político no Brasil**: estado e classes sociais. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

ROSSINI, Gabriel. A crise de 1929. In: Dicionário Histórico-Biografico da Primeira República 1889 – 1930. FGV – CPDOC, 2015.

SABEDORIA POLÍTICA. **Terceira via**. [s.d.]. Disponível em: www.sabedoriapolitica.com.br › economia-politica › terceira-via. Acesso em: 02 nov. 2020.

SAES, Décio. DEMOCRACIA. São Paulo: Editora Ática S.A. 1987.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos. **Pedagogia do Mercado**: Neoliberalismo, Trabalho e Educação no Século XXI. 1ªEd. Rio de Janeiro: IbisLibris, 2012.

SANTOS, Joedson Brito dos. **Uma investigação sobre o financiamento da educação infantil no contexto do FUNDEB:** entre limites e contradições no atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa – PB. 258 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/8475. Acesso em: 12 maio 2018.

SANTOS, Karin Cristina. **Educação de tempo integral**: condições de qualidade e financiamento das escolas da rede municipal de ensino de Curitiba. 2017. / Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná. Disponível em: https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/49351/R%20-%20D%20-%20KARIN%20CRISTINA%20SANTOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 mar. 2019.

SCHLESENER, Anita Helena. **Hegemonia e Cultura**: Gramsci. 3ª Ed. Curitiba: Ed. UFPR, 2007.

SCHLESENER, Anita Helena; MASSON, Gisele; SUBTIL, Maria José Dozza. (Orgs.) **Marxismo (s) & Educação**. Ed. UEPG, 2016. 270p. ISBN: 978-85-7798-202-8

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Demonstrativos Fiscais. 9ª edição Demonstrativos de receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.** Brasília: Ministério da Economia, 2017. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1275:03-08-05-03-municipios-tabela-8-2-demonstrativo-das-receitas-e-despesas-com-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino-mde&catid=642&Itemid=675#texto182. Acesso em: 13 set. 2020.

SILVA, José. Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 22. ed. (ampl. e rev.). São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Leandro Nunes Soares da; BORGES, Murilo José; PARRÉ, José Luiz. Distribuição espacial da pobreza no Paraná. **Revista de Economia**, v. 39, n. 3 (ano 37), p. 35-58, set/dez. 2014. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/33938. Acesso em: 10 jul. 2020.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO – SIOPE. Demonstrativos FUNDEB [2013, 2014, 2015, 2016 e 2017] Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/ Acesso: 23 out. 2018.

SOARES, Amanda Mendes. **O Plano de Ações Articuladas:** um olhar sobre a autonomia municipal**.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014, Juiz de Fora, Disponível em: https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/757 Acesso em: 14 jul. 2020.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes.2004. In: SOUZA, Donaldo Bello de. [et al] Cobertura municipal da educação profissional via regime de colaboração: uma prática possível? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.15, n.54, p. 29-52, 2007 Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v15n54/a03v1554.pdf. Acesso em: 18 ago. 2018.

SOUZA, Rainier Gonçalves. A origem de Wall Street. **A história do mundo** [Blog] [s.d.]. Disponível em: https://www.historiadomundo.com.br/curiosidades/a-origem-de-wall-street.htm. Acesso em: 31 out. 2020.

TANNO, Claudio Riyudi et all. Nota técnica nº 14/ 2013: Destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Brasília: Câmara dos deputados / consultoria de orçamento e fiscalização financeira. Disponível em: < http://www2. camara.leg.br/atividade-egislativa/orcamentobrasil/ estudos/2013/NT14.pdf>. Acesso em 06 maio. 2015. In. CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Custo Aluno Qualidade inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita: novas perspectivas para o financiamento da Educação Básica? **RBPAE** - v. 32, n. 2, p. 487 - 507 mai. / ago. 2016.

TAPARONSKY, Bárbara Cristina Hanauer. O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível. **Fineduca** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 6, n. 6, 2016. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/62847. Acesso em: 20 jul. 2020.

TORMES, Diego Dartagnan da Silva. **As políticas públicas e os conselhos municipais de educação**: em foco o financiamento. 2016. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Maria. Rio Grande do Sul. Disponível em: http://repositorio.ufsm.br/handle/1/12048. Acesso em: 19 mar. 2019.

TRAGTENBERG, Maurício. **Educação e Burocracia**. São Paulo: UNESP, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Carga Tributária**. 2010[?]. Disponível em: Fonte: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2009/Textos/Ficha%203%20-%20Carga%20Tributaria.pdf. Acesso em 01 nov. 2020.

VASCONCELLOS, Dimas Augusto de. **Custeio da educação pública na era Vargas**: a caixa escolar do Ceará (1930-1945) Fortaleza - CE. **–** Dissertação (Mestrado em Educação), 2014, Ceará – Universidade Federal do Ceará. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/8052. Acesso em: 14 jul. 2020.

VEIGA, Zilah de Passos Alencastro. As instâncias colegiadas da escola. In: VEIGA, Ilma P. e RESENDE, Lúcia M.G. de (Orgs.). **Escola**: Espaço do projeto político pedagógico. Campinas: Papirus, 1998.

VELLOSO, Jacques. **Política educacional e recursos para o ensino:** o Salário-Educação e a Universidade Federal. Caderno de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, v. 61, p. 03-29, maio de 1987. Disponível em: publicações.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/vview/1241. Acesso em: 10 fev. 2019.

VILAS, Carlos Maria. O Banco Mundial e a reforma do Estado na América Latina: fundamentos teóricos e prescrições políticas. IN: PEREIRA, João Márcio Mendes; PRONKO, Marcela. (Orgs.) **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)** - Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

ZENI, Alencar Buratto. Educação e Autonomia no Iluminismo. **V CINFE – Congresso Internacional de Filosofia e Educação.** Rio Grande do Sul, ISSN: 2177-644, maio de 2010. Disponível em:

https://www.ucs.br/ucs/tplcinfe/eventos/cinfe/artigos/artigos/arquivos/eixo_tematico9/Educacao%20e%20Autonomia%20no%20Iluminismo.pdf. Acesso em: 07 maio 2020.

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

UNICENTRO - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO OESTE - CAMPUS DE IRATI

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A CONTRIBUIÇÃO VOLUNTÁRIA DOS PAIS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE IRATI - PR.

Pesquisador: JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES

Área Temática:

Versão: 4

CAAE: 13374719.8.0000.8967

Instituição Proponente: Universidade Estadual do Centro Oeste - Campus de Irati

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.622.196

Apresentação do Projeto:

Proponente: Joseli Aparecida Vieira Guimaraes

O projeto tem como problemática central a "contribuição voluntária" nas escolas públicas municipais do município de Irati, localizado na região sudeste do Estado do Paraná. A questão surgiu após chegar ao conhecimento da comunidade, que as escolas municipais solicitam aos pais ou responsáveis dos alunos que esses contribuam de forma "voluntária" com uma quantia em dinheiro, o valor não é estipulado, ficando livre para ser definido pelo contribuinte. A prática ocorre ao longo do ano letivo; os envelopes são datados, com o nome dos alunos e o valor que esses contribuíram. A contribuição não é obrigatória, porém, devido as dificuldades financeiras que as escolas municipais atravessam, os pais acreditam ser necessário efetuar o pagamento; portanto, a prática vem ocorrendo a algum tempo na rede municipal deste município. O objetivo central Investigar sobre a contribuição voluntária de pais, nas escolas municipais de Irati – PR,

tendo como hipótese A proposta de pesquisa visa compreender a problemática: como e por que a "contribuição voluntária" se constitui como algo indispensável para a manutenção das escolas municipais, buscando contextualizar a origem da prática.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Geral:

- Investigar sobre a contribuição voluntária de pais, nas escolas municipais de Irat- PR. no contexto atual das políticas de financiamento da educação básica no Brasil.

Objetivos específicos:

- Pesquisar sobre as políticas de financiamento no Brasil a partir da década de 1990, com ênfase nas redes municipais de educação;
- Levantar e sistematizar dados sobre o perfil educacional da rede municipal de educação de Irati – PR, com ênfase nos investimentos recebidos do FUNDEB e Salário Educação;
- Verificar como ocorre a prática da contribuição voluntária em escolas municipais de Irati, a partir da visão da comunidade escolar e da secretaria municipal de educação.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

O pesquisador descreve que "o procedimento de entrevista precisará ser gravado, para posterior transcrição. Dessa forma, a gravação poderá trazer alguns desconfortos como: Insegurança ao falar sobre o assunto, ética profissional impedindo a exposição de aspectos relacionados as instituições e falta de disponibilidade de participar da pesquisa. Contudo, esse tipo de procedimento apresenta um risco mínimo que será reduzido pela descontração, tranquilidade e espontaneidade durante a entrevista, objetividade e clareza das perguntas. Fica garantida a sua liberdade enquanto sujeito de se recusar a participar ou retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa sem penalização alguma. O pesquisador afirma que caso os participantes precisem de orientação ou encaminhamento, por sentirem-se prejudicados por causa da pesquisa, ou sofrer algum dano decorrente do procedimento, o pesquisador se responsabiliza pela assistência integral, imediata e gratuita. Os benefícios da pesquisa indicam uma contribuição significativa para a compreensão da dinâmica do financiamento da educação na rede municipal a ser pesquisada. A metodologia de análise de dados será com base no método do materialismo histórico dialético, considerando objetividade e subjetividade do objeto e dos

participantes pesquisados. Haverá uso de fontes secundárias de dados (prontuários, dados demográficos, etc.).

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

No projeto a pesquisadora não deixa claro as características da amostra, bem como os critérios de inclusão e exclusão correspondentes à população participante. A entrevista será realizada no local de trabalho dos entrevistados, conforme dia e horário disponibilizados por eles. No projeto está relatado que serão realizadas entrevistas com membros específicos da comunidade escolar, para entender o posicionamento desses sujeitos diante da prática da "contribuição voluntária". A coleta de informações será realizada em três escolas públicas municipais. A escolha dessas instituições seguiu os seguintes critérios: Localização - Porte da Escola e Número de alunos matriculados. Os sujeitos que participarão da pesquisa, serão: Secretária Municipal de Educação; Presidente do Conselho Municipal de Educação, Diretora da Escola Municipal Irmã Helena Olek, Presidente da APMF da Escola Municipal Irmã Helena Olek, um pai ou mãe de aluno matriculado na Escola Municipal Irmã Helena Olek. Diretora da Escola Municipal Mafalda Sotti Lopes, Presidente da APMF da Escola Municipal Mafalda Sotti Lopes, um pai ou mãe de aluno matriculado na Escola Municipal Mafalda Sotti Lopes. Diretora da Escola Municipal Colonizadores de Gonçalves Júnior, Presidente da APMF da Escola Municipal Colonizadores de Gonçalves Júnior, um pai ou mãe de aluno matriculado na Escola Municipal Colonizadores de Gonçalves Júnior.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Contém Check-list, folha de rosto, Cartas de anuências devidamente assinadas e carimbadas, projeto, instrumento de coleta de dados e TCLE.

Recomendações:

(1) - Ressalta-se que segundo a Resolução 466/2012, item XI – DO PESQUISADOR

RESPONSÁVEL, parágrafo f), é de responsabilidade do pesquisador "manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período de 5 anos após o término da pesquisa."

(2)- O TCLE, Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, deve ser emitido em duas vias de igual teor. Todas as vias devem ser assinadas pelo pesquisador responsável e pelo participante. Uma via deverá ser entregue ao participante e a outra fará parte dos documentos do projeto, a serem mantidos sob a guarda do pesquisador.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Considerando a documentação apresentada e a observação do ítem "recomendações", considera-se o projeto aprovado.

Considerações Finais a critério do CEP:

Aprovado.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1315173.pdf	12/09/2019 19:30:09	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1315173.pdf	12/09/2019 19:29:29	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1315173.pdf	12/09/2019 19:22:17	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	projeto_pesquisa_plataforma.pdf	12/09/2019 19:12:10	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	tcle_participantes_pesquisa.docx	12/09/2019 19:02:01	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	carta_anuencia_mafalda_sotti_diretora.pdf	31/07/2019 13:48:49	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito

TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	carta_anuencia_cme.pdf	30/07/2019 10:38:25	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Outros	check_list_docs.pdf	29/07/2019 17:00:34	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Cronograma	cronograma_pesquisa_3.pdf	15/07/2019 21:53:29	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Folha de Rosto	folha_rosto_pesquisa.pdf	15/07/2019 20:44:09	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Outros	entrevistas_participantes_pesquisa.pdf	14/06/2019 13:20:49	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Outros	carta_anuencia_olek_diretora.pdf	14/06/2019 13:05:43	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Outros	carta_anuencia_olek_apmf.pdf	14/06/2019 13:04:44	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Outros	carta_anuencia_mafalda_sotti_apmf.pdf	14/06/2019 13:02:54	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Outros	carta_anuencia_colonizadores_diretora.Pdf	14/06/2019 12:58:39	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
Outros	carta_anuencia_colonizadores_apmf.pdf	14/06/2019 12:56:07	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	carta_anuencia_sme.pdf	08/04/2019 17:36:15	JOSELI APARECIDA VIEIRA GUIMARAES	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não IRATI, 04 de Outubro de 2019

Assinado por:

Cristiana Magni

(Coordenador(a))