

II Encontro anual de  
**INICIAÇÃO**   
**CIENTÍFICA DA UNESPAR**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MORRETES DE 2007 A 2015**

Camille Aparecida de Miranda Cordeiro Bizzon (PIC, Agência de Fomento - Fundação Araucária)  
Unespar/Campus Paranaguá, camillemiranda@hotmail.com  
Mary Sylvia Miguel Falcão (Orientadora)  
Unespar/Campus Paranaguá, mary.falcao@unespar.edu.br

Palavras-chave: Financiamento. Educação. Gestão Democrática

## **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste artigo é apresentar pesquisa que é parte dos estudos desenvolvidos pelo Grupo “Formação de Professores, História, Política e Gestão Educacional”, que analisa o impacto das políticas educacionais nos municípios do litoral do Paraná. Sendo assim, este estudo debruça-se sobre os recursos financeiros descentralizados que chegam ao município de Morretes, indagando até que ponto esses recursos contribuem ou não para a qualidade da educação. O período temporal analisado foi de 2007 a 2015, esse recorte tomou como referência a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, que substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef de 1996.

Trata-se de uma pesquisa analítico-descritiva que visou mapear os recursos de transferências constitucionais diretas que chegam ao município, observando o impacto da política de descentralização e suas implicações no desenvolvimento da educação local confrontando com a política de desregulamentação do Estado Nacional empreendida a partir dos anos de 1990. Para atender o objetivo proposto, realizou-se o levantamento bibliográfico, bem como análise na base legal que fundamenta essas políticas por meio de documentos oficiais produzidos nas esferas de governo. Este trabalho toma por base estudiosos da área das políticas públicas, que defendem o financiamento da educação como uma importante ferramenta de disputa ao direito à educação de qualidade, como CRUZ, 2006; FARENZENA, 2015; OLIVEIRA, 1999; PERONI, 2003; PINTO, 2000.

O artigo é dividido em três momentos. No primeiro, apresenta-se o financiamento educacional, compreendendo a base legal para tal política, estabelecida por meio da Constituição Federal de 1988, e LDB 9394/96, bem como as implicações da reforma do Estado Nacional dos anos de 1990 na descentralização da educação. No segundo momento é analisada a descentralização como política educacional, bem como a política de fundos, abordando conceitos e análises deste

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

instrumento. Apresenta-se também, um breve panorama da implantação do processo de municipalização (descentralização) do ensino no Estado do Paraná e, por fim, são apresentados os dados do município por meio de tabelas, bem como as análises pertinentes. Os dados revelam que a educação infantil vem sendo negligenciada em decorrência da insuficiência de recursos destinados a este nível de ensino. Os resultados também apontam que os recursos destinados à educação, provenientes das políticas de descentralização, no município de Morretes são insuficientes e não proporcionam as condições necessárias a um atendimento educacional de qualidade.

## **O FINANCIAMENTO EDUCACIONAL E A BASE LEGAL**

O Financiamento da Educação no Brasil, é demandado em vários momentos históricos, porém, segundo estudos de Cleiton de Oliveira (1999) e José Marcelino Pinto (2000) a obrigatoriedade do Estado assumir o financiamento da educação foi instituída a partir da Constituição Federal de 1934, que estabeleceu a vinculação de percentuais mínimos de recursos tributários destinados a educação. Entretanto, essa política só se concretiza a partir da Constituição Federal de 1988, quando esta define as reponsabilidades e competências entre os entes federados.

A Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe avanços significativos no campo educacional, o primeiro a ser aqui destacado é que a educação passa a ser um direito da população, conforme Art. 205 “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (BRASIL, 1988).

Entende-se então que:

Ao definir a educação como um direito, o Estado, necessariamente, aumentou a demanda pela educação, fato que exigiu novas formas de gerir e financiar essa política. A CF de 1988 inaugurou uma nova fase na descentralização das políticas brasileiras. (FALCÃO, 2011, p.81)

A legislação federal estabeleceu em seu Art. 211 que “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” devendo assegurar a universalização do mesmo. Ao tornar os municípios entes federados, o documento confere a eles autonomia para legislar e criar seus próprios sistemas de ensino de acordo com as etapas pelas quais são responsáveis pelo financiamento, sempre em consonância com as leis e sistemas maiores. Ficaram definidas também as responsabilidades entre os entes federativos sobre a gestão e o financiamento da educação. No Art. 211 fica estabelecido no primeiro parágrafo que a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios e financiará as instituições de ensino, bem como exercerá a função redistributiva e supletiva. Segundo a referida Lei, a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino ficariam garantidos. A Lei organiza ainda as competências

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

sobre a educação, desse modo, os municípios seriam os responsáveis pelo ensino fundamental e educação infantil. Os Estados e o Distrito Federal se incumbiriam do ensino fundamental e médio. (BRASIL, 1988).

Quanto aos mínimos orçamentários a CF de 1988 definiu em seu artigo 212 que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988).

Segundo estudos de Falcão (2011), embora a CF de 1988 tenha definido que a gestão da educação se daria em regime de colaboração entre as três esferas de governo, o pacto federativo estabelecido nos anos de 1990, passou a isentar a União de investir na educação, como se verá mais adiante.

Além da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, mantém a vinculação constitucional de 25% e possibilita que estados e municípios possam ampliar esse percentual. A Lei 9.394/96 define de forma clara quais são as fontes de recursos para a educação, e segundo o Art. 68, que os recursos públicos destinados à educação são os originários da receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; da receita de transferências constitucionais e outras transferências, do salário-educação e de outras contribuições sociais, bem como da receita de incentivos fiscais e de outros recursos previstos em lei. (BRASIL, 1996).

A LDB estabelece ainda, quais despesas podem ser consideradas como gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (Art. 70) e quais não podem (Art. 71). Segundo Oliveira (1999, apud PINTO, 2000, p. 60) com a Lei 9.394/96 houve uma tentativa de “fechar boa parte das torneiras que drenam os recursos públicos” ao estabelecer em seu art. 69 que os recursos vinculados da receita de impostos deverão ser utilizados em MDE da educação pública. Porém, essa determinação se choca com o parágrafo 2 do art. 212 da CF, e neste caso, vale a Lei Maior. Outros aspectos a serem destacados no que tange o financiamento educacional na LDB são: os prazos para repasse dos recursos aos órgãos de educação; a lei aponta sanções em caso de não cumprimento, bem como em seu Art. 72 define que os valores serão fiscalizados pelos órgãos de controle; define que o custo mínimo por aluno para garantir qualidade deverá ser estipulado pela União; e ainda reafirma a função supletiva e redistributiva de recursos por parte da União, conforme dispõe a CF 1988 em seu artigo 211 no primeiro parágrafo.

Além dos 18% - definidos pela CF 1988 e reafirmados pela LDB 9.394/96 - que devem ser aplicados em educação pela União, Cruz (2006) aponta que o financiamento educacional dispõe também de recursos federais que são partilhados com estados e municípios mediante sistema de descentralização. Essa política é parte do disposto no artigo 211 da CF, que deixa clara a função redistributiva da União e o regime de colaboração entre os entes federados. “As três principais formas

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

de partilha dos recursos da União com os demais entes federados são: salário-educação<sup>1</sup>, programas e projetos implementados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>2</sup> e o Fundef.” (CRUZ, 2006, p. 54). Embora se reconheça a importância das transferências diretas, compostas pelas receitas do salário-educação, dos programas e projetos geridos pelo FNDE, elas não serão abordadas neste trabalho, uma vez que trataremos das transferências constitucionais. Sendo assim, para dar maior clareza sobre a forma que o financiamento assume nos anos subsequentes à CF de 1988, discutiremos a seguir a descentralização da educação dentro do projeto de reforma do Estado Nacional.

### **A Reforma do Estado e a Descentralização da Educação**

A reforma do Estado Nacional, promovida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso<sup>3</sup> teve forte influência dos organismos internacionais como Banco Mundial (BM) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em descentralizar os recursos financeiros, delegando também aos municípios a responsabilidade pelo financiamento e retirando da União a obrigação de financiar a educação básica. A União foi a esfera governamental com menor vinculação de recursos para educação no período apresentado.

Ao abordar o tema descentralização do financiamento educacional, percebe-se a importância que os recursos financeiros têm enquanto meio na luta pela garantia de uma educação pública de qualidade, com acesso e permanência a toda população, bem como um instrumento de gestão democrática, partindo da concepção de que “esta é considerada como uma prática coletiva. Assim, a gestão democrática compreende que os sujeitos que nela estão envolvidos, transformam a si e são transformados nas suas relações com os demais” (FALCÃO, 2011, p. 45).

De acordo com a análise de Peroni (2003), o Brasil é considerado um país em que o capitalismo se instala tardiamente, na tentativa de atender a competitividade internacional, que visava superar as crises do capital ocorridas a partir da década de 1980. Sendo assim, embora alguns estudos tenham afirmado que a crise que assolava as economias da América latina, em especial do Brasil, tratava-se de uma crise fiscal, ficou claro, segundo a autora que essa era apenas uma das facetas da crise do capital que estava em curso naquele momento, além da dívida externa que fez os países da América Latina reféns dos organismos internacionais como, Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A partir deste cenário, observa-se que

---

<sup>1</sup> É uma contribuição social criada pela Lei 4.440/64, que corresponde a 2,5% da folha de pagamento das empresas vinculadas à Seguridade Social e tem por finalidade complementar recursos para o ensino fundamental público. (CRUZ, 2006).

<sup>2</sup> O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia do MEC responsável por exercer a função supletiva e redistributiva da União.

<sup>3</sup> Governo presidencial de dois mandatos, 1º mandato (1995-1998) e 2º mandato (1999-2002), foi marcado pela efetiva implantação da política Neoliberal no Brasil.

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

[...] na correlação de forças internacionais, os países periféricos, de alguma forma, pagam a conta da crise do capital, assim como, no interior desses países, quem paga a conta são as classes subalternas, pois as políticas de ajuste retiraram da classe trabalhadora as mínimas conquistas sociais através do argumento de que “estamos em crise” (PERONI, 2003, p. 51)

Diante desse quadro, os ideais Neoliberais<sup>4</sup> ganham força no Brasil nos anos 1990. A consolidação das teses neoliberais no governo Fernando Henrique Cardoso promoveu a Reforma do Estado e tinha como objetivo a redefinição do papel deste, por meio de uma administração pública gerencial baseada não em procedimentos, mas em resultados no qual os princípios de básicos são: “o cidadão-cliente<sup>5</sup>, o controle por resultados e a competição na administração” (PERONI, 2003, p. 60). Nesta esteira, o financiamento da educação foi o centro da política neoliberal tendo por critério a relação eficiência e eficácia.

Uma das propostas do plano de reforma do Estado foi o projeto de descentralização das políticas sociais no qual a União descentraliza a execução para estados e municípios e centraliza os recursos financeiros, bem como as decisões oriundas das políticas.

A descentralização, nesse caso, se configurou na municipalização do ensino, uma vez que se estabeleceu que o financiamento educacional ficaria a cargo dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Sendo assim, a política de fundo assume um papel importante na desregulamentação do Estado como poderá ser visto a seguir.

### **A Descentralização Educacional e a Política de Fundos**

A educação escolar no Brasil já nasce de forma descentralizada, sendo que no primeiro momento da organização do ensino, os estados eram os responsáveis pela oferta e pelo financiamento. Segundo Farenzena (2015, p. 3) “Antes de o Brasil tornar-se república, as províncias e os municípios já eram responsáveis pela organização e oferta do ensino primário e/ou ensino secundário”.

Nessa linha de análise, Peroni (2003, p. 38) afirma que “para a análise da proposta atual de descentralização, é importante destacarmos que nossa história foi marcada por momentos de centralização/descentralização do poder político estatal”, momentos esses que se deram sempre a partir do confronto de interesses da classe hegemônica. Nesse sentido podemos entender o conceito de descentralização como:

---

<sup>4</sup> A concepção neoliberal foi formulada pela primeira vez em 1947 por Friedrich August von Hayek, partia do princípio de que o mercado deveria servir como base para organização da sociedade. A política econômica neoliberal foi aplicada a partir dos anos 1980. Tinha como finalidade o combate ao poder dos sindicatos e a redução do papel do Estado na economia, o Estado restringe a sua responsabilidade social e relega ao mercado e às empresas privadas parte dos seus encargos. É hoje a tendência econômica vigente no mundo. (PAREJO, 2007)

<sup>5</sup> “Na proposta de reforma do Estado, o cidadão é adjetivado, é o cidadão-cliente, o que, portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois o cliente dos serviços do Estado serão apenas os contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas”. (PERONI, 2003, p.60)

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

[...] processo, ou como movimento que distancia um objeto de um ponto definido como centro. Reportando-nos ao regime federativo brasileiro, o centro poderia ser o Governo Federal ou um governo estadual. Como movimento, a descentralização seria a transferência de responsabilidades e atribuições de um território mais abrangente em direção a governos estaduais e/ou municipais. (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 9).

A descentralização foi uma ferramenta de gestão que o Estado brasileiro se valeu para retirar-se do financiamento das políticas públicas, em um cenário em que era necessário que se estabelecesse caminhos possíveis para contemplar os acordos firmados na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na cidade de Jomtien na Tailândia em 1990, que determinou a priorização de formação educacional para a população de 7 a 14 anos. Para dar conta dessa demanda sem comprometer os recursos financeiros destinados ao pagamento das dívidas com os credores internacionais, o Brasil edita em 1996 a Emenda Constitucional 14 que viria a criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A aprovação da EC 14/96 que embasa o Fundef, se deu também devido à necessidade do governo em atender o artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da CF de 1988, que obrigava a aplicação de, “pelo menos, 50% dos recursos vinculados à educação na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental” (CRUZ, 2006, p. 56).

A Lei determinou que estados e municípios deveriam aplicar no fundo 15% dos recursos constitucionais arrecadados e ainda destes, no mínimo 60% dos recursos destinados à folha de pagamento dos professores do ensino fundamental e o máximo de 40% em MDE. Posteriormente, o Fundef foi regulamentado pela Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996, pelo Decreto nº 2.264 de junho de 1997, e vigorou até o ano de 2006. O Fundef foi um fundo de natureza contábil, em âmbito estadual, composto de 15% da arrecadação dos seguintes impostos: Imposto sobre Produtos Industrializados Destinados à Exportação (IPI-exportação), Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação Municipal (FPM), Fundo de Participação Estadual (FPE), e recursos da Lei Kandir<sup>6</sup>.

A Lei previu, ainda que a distribuição dos recursos do fundo se daria de acordo com o número de matrículas. A EC 14 em seu artigo 6º determinou que caberia a União complementar os recursos quando o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente, não fosse alcançado. Conforme a lei o valor aluno nunca seria “inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observando o disposto nos incisos I e II do § 1º do Art. 2º”. (PERONI, 2003, p. 129). Porém, segundo constatado nos estudos de Vera Peroni (2003), o governo federal não cumpriu com as regras que ele

---

<sup>6</sup> Lei Complementar nº 87/96, apresentada em 13 de maio de 1996 pelo então deputado federal Antônio Kandir, que desonera do pagamento do ICMS as exportações de produtos industrializados semi-elaborados e de produtos primários e permite o aproveitamento de créditos do imposto referente à compra de bens e de capital, serviços de energia elétrica e serviços de comunicação. (PERONI, 2003)

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

mesmo criou para o fundo, pois o valor aluno por ele estipulado, não correspondia à fórmula descrita em lei, fazendo com que poucos estados fossem contemplados com a complementação da União.

Segundo Araújo (2005), os efeitos do Fundef podem ser claramente identificados, pois o fundo contribuiu para acelerar a municipalização das matrículas do ensino fundamental, haja visto que seus recursos abrangem somente as matrículas desse nível de ensino, deixando dessa forma, outros níveis que não eram contemplados pelo fundo, sem investimentos. “Assim, presenciamos a renúncia dos estados em oferecer educação infantil e a incapacidade dos municípios de assumir sozinhos tamanha carga de responsabilidade” (ARAÚJO, 2005, p. 81). A União amparada pela lei do Fundo se omitiu gradativamente do financiamento da educação básica.

O processo de municipalização promovido pelo Fundef, acompanhado da ausência do governo federal na vinculação de recursos, produziu no país efeitos perversos, reproduzindo as desigualdades regionais por se tratar de um fundo de natureza estadual, onde “a ausência de participação significativa do principal ente federado agiu como limitador de qualquer combate às desigualdades regionais e impossibilitou que fosse praticado um custo-aluno menos humilhante” (ARAÚJO, 2005, p. 81).

Antes do término da vigência do Fundef, teve início um amplo debate em torno de propostas de um novo fundo que o substituísse e atendesse as demandas até então não contempladas. É criado então, pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

As principais mudanças estabelecidas pelo Fundeb foram, a abrangência do fundo, que passa a atender todos os níveis da educação básica no país; a vinculação de impostos passa de 15% para 20%, incluindo também alguns impostos que não faziam parte da composição do Fundef como o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios. Além de sua utilização que embora mantenha o mínimo de 60% para remuneração dos profissionais, agora abrange todos os profissionais da educação básica e não somente do magistério do ensino fundamental.

Após a análise do contexto histórico que levou a implementação das políticas de descentralização dos recursos financeiros educacionais no Brasil, compreende-se que as políticas adotadas a partir dos anos de 1990, na busca por alternativas para o enfrentamento da crise do capital, e no intuito de atender orientações dos organismos multilaterais<sup>7</sup>, fazem parte do processo de desregulamentação do Estado. Os estados responderam à política central elaborando medidas que visavam responder a crise instalada. Analisaremos agora como se deu o processo de municipalização do ensino no estado do Paraná.

---

<sup>7</sup> Organismo multilateral é uma entidade composta por vários países. Com o propósito de alcançar acordos globais em relação a temas diversos como comércio, cultura, economia, etc. Alguns exemplos são Organização das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) entre outros.

### **A Descentralização no Estado do Paraná**

No estado do Paraná a municipalização se deu principalmente a partir dos anos de 1990 e “inicia-se com os estudos nacionais de custo aluno que, com as mudanças tributárias definidas na Constituição de 1988, passarão a funcionar como parâmetro para o ‘modelo’ paranaense que vigora de 90 a 97” (SANTOS, 2003, p. 5). Ocorre a transferência de responsabilidades entre as esferas de governo da oferta do ensino fundamental, onde os municípios passam a assumir a matrícula da “pré-escola, das séries iniciais do ensino fundamental regular e supletivo e da educação especial” (SANTOS, 2003, p. 5). Esse processo se deu no início da década de 1990 antes mesmo da implantação do Fundef, porém os pesquisadores Gouveia e Souza (2004), Santos (2003), que discutem a municipalização no estado, mostram que as primeiras iniciativas quanto à municipalização no Paraná datam dos anos 1960.

Assim como a União, os estados também enfrentavam problemas decorrentes das crises econômicas a partir da década de 1980, o que acaba impulsionando o processo de municipalização da educação no estado do Paraná, partindo da lógica financeiro-administrativa de diminuição de gastos, pois havia pelo menos duas razões de ordem financeira que seriam:

[...]a configuração deficitária crescente das contas da administração estadual, que chega a alcançar um déficit de balanço da ordem de 35% no ano de 1989, segundo dados do IPARDES (1992) e o incremento potencial sobre as receitas municipais em decorrência da alterações de ordem tributária encerradas na Constituição de 1988. (SANTOS, 2003, p.6).

O processo de municipalização foi implantado no estado a partir de 1991, por meio de dois documentos de regulamentação: o Protocolo de Intenções<sup>8</sup> e o Termo de Cooperação Técnica Financeira<sup>9</sup>, ambos definindo parcerias entre estado e município. Os municípios “passaram a assumir os encargos e custeio e o Estado que definiu a forma e arbitrou sua aplicação, teve reduzido o montante de recursos repassados aos municípios” (SANTOS, 2003, p. 10). Em 1992 com o Termo Cooperativo de Parceria Educacional (TPCE), para atender ao disposto no artigo 211 da CF de 1988, passa a ser de responsabilidade dos municípios a inclusão do ensino supletivo fase I e educação especial. Segundo Santos (2003), estavam previstas no TPCE as responsabilidades da Secretaria de estado da Educação (SEED-PR), entre elas, o repasse dos professores que atuavam no ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, pré-escola, educação especial e supletivo fase I, sem ônus para o município; manter os prédios estaduais e equipamento em parceria com o município, quando

---

<sup>8</sup> O Protocolo de Intenções previa a partilha dos serviços e encargos entre estado e município, objetivando a universalização do ensino.

<sup>9</sup> O Termo de Cooperação Técnica Financeira, firmado entre estado e municípios tinha por objetivos desenvolver ações conjuntas entre estado e município, e definir as condições em que se daria a transferência de recursos técnicos financeiros estaduais para a manutenção da rede municipal de ensino. Substituído em 1992 pelo Termo Cooperativo de Parceria Educacional – TPCE.(SANTOS, 2003)

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

utilizados pela SEED-PR. Enquanto que ao município caberia, entre outras medidas, aplicar 25% da receita de impostos para ser beneficiado com os repasses de recursos da parceria educacional; aplicar os recursos apenas no desenvolvimento e manutenção das modalidades de ensino previstas no Termo. Ainda segundo os estudos de Santos (2003), no final de 1993 dos 371 municípios do estado 315, ou seja, 84% haviam assinado o Termo, em decorrência dos estímulos financeiros oferecidos aos municípios que aderissem.

O que se pode constatar com relação ao processo de municipalização no estado do Paraná é que ele se deu de forma unilateral e autoritária por parte do governo do estado, não envolvendo na definição de suas políticas os profissionais da educação e a comunidade escolar como um todo. Tendo assim controle exclusivo do processo. Cabe salientar que partindo do pressuposto da lógica financeira com que se deu o processo, a municipalização no estado representou uma estratégia de desresponsabilização do governo estadual com o custeamento do ensino fundamental, que foi transferido aos municípios.

Atualmente no Estado do Paraná, o município é responsável por financiar a educação infantil e as séries iniciais do ensino fundamental, enquanto que ao estado cabe financiar as séries finais do ensino fundamental e o ensino médio. Segundo Barbosa (2008, p. 1) “Essa característica exige a articulação entre Estado/Município para que se faça cumprir o previsto na Lei, que indica a obrigatoriedade da oferta desta etapa da educação básica”.

Após descrever como se deu o processo de municipalização no Estado do Paraná, o próximo passo da pesquisa é avaliar de que forma a descentralização dos recursos financeiros da educação se efetivou no município de Morretes, e analisar que impactos o Fundeb trouxe ao município como parte da política de municipalização implantada no Brasil a partir dos anos 1990.

## **O MUNICÍPIO DE MORRETES – BREVE HISTÓRICO**

A cidade de Morretes está situada no litoral paranaense, estendendo-se da encosta da Serra do Mar para o leste e limitando-se ao oeste com os municípios de São José dos Pinhais, Piraquara e Quatro Barras; ao norte com o município de Campina Grande do Sul; ao nordeste com o município de Antonina e a Baía de Paranaguá; ao leste com Paranaguá e ao sul e sudeste com o município de Guaratuba. De acordo com a página da Câmara de Vereadores da cidade e com o IBGE<sup>10</sup>, a partir do ano de 1646, com a descoberta de jazidas de ouro, a região passou a ser ocupada por mineradores vindos principalmente região de São Paulo. Em 1721 foi fundado o povoado de Morretes. Mas somente no ano de 1841, através da Lei Provincial nº 16, foi desmembrada de Antonina

---

<sup>10</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=411620&search=parana|morretes>. Acesso em: 30 abr. 2016.

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

e passou a ser um município. Em maio de 1869 pela Lei Provincial nº 188, foi elevada à categoria de cidade e passou a ter o nome de Nhundiaquara, mas em abril de 1870 voltou a ter o nome de Morretes.

O município teve um papel relevante no desenvolvimento econômico e político do Estado, no Ciclo do Ouro (1665 – 1735), onde segundo registros a cidade possuía a maior mina de ouro do país; o Ciclo da Erva-Mate (1820 – 1880) e da Cana de Açúcar. No período de 1811 a 1832 o beneficiamento de erva-mate e a indústria de aguardente, sobressaiam as demais atividades. Atualmente, as principais atividades econômicas são a agropecuária (horticultura, floricultura, pecuária e criação de outros animais), o setor de serviços, o turismo. A estimativa para no ano de 2015 é de uma população de 15.718 habitantes no município. (IBGE, 2015)

Após a análise do financiamento da educação, bem como do contexto histórico em que se deu a descentralização educacional no Brasil e no Estado do Paraná, e conhecendo a importância que o município de Morretes tem no desenvolvimento do estado, será apresentado a seguir o quadro educacional no município.

### **A Educação em Morretes**

Partindo da análise das matrículas assumidas por cada esfera de governo (tabela 1), pretende-se perceber de que forma se dá o atendimento educacional no município.

**Tabela 1: Matrículas no Ensino Regular Segundo Modalidade de Ensino e Dependência Administrativa**

<b>Níveis de Ensino/Esfera de atendimento</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Ensino Educação Infantil</b>	<b>385</b>	<b>405</b>	<b>422</b>	<b>363</b>	<b>429</b>	<b>505</b>	<b>434</b>	<b>416</b>	<b>441</b>
Municipal (creche)	-	27	181	133	218	193	174	169	188
Municipal (pré-escola)	374	364	221	203	182	273	221	207	199
Privado (creche)	-	-	8	17	14	24	20	27	41
Privado (pré-escola)	11	14	12	10	15	15	19	13	13
<b>Ensino Fundamental</b>	<b>3001</b>	<b>3053</b>	<b>3034</b>	<b>2940</b>	<b>2802</b>	<b>2723</b>	<b>2899</b>	<b>2885</b>	<b>2856</b>
Estadual (fundamental II)	1071	1114	1126	1082	1038	1037	1088	1084	1000
Municipal (fundamental I)	1438	1455	1416	1404	1326	1248	1366	1372	1455
Municipal (fundamental II)	406	391	387	341	304	287	302	270	244
Privado (fundamental I)	50	40	37	41	46	63	74	82	86
Privado (fundamental II)	36	53	68	72	88	88	69	77	71
<b>Ensino Médio</b>	<b>692</b>	<b>689</b>	<b>793</b>	<b>857</b>	<b>800</b>	<b>832</b>	<b>771</b>	<b>726</b>	<b>722</b>
Estadual	674	664	764	825	759	786	725	690	684
Privado	18	25	29	32	41	46	46	36	38

Fonte: INEP (2016). Tabela elaborada para este estudo, com base nos dados do Censo Escolar. \*Ensino fundamental I, refere-se às séries ou anos iniciais dessa etapa de ensino (1º ao 5º); \*\*Ensino fundamental II, refere-se as séries ou anos finais dessa etapa de ensino (6º ao 9º).

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

A partir da análise dos dados apresentados pelas tabelas 1 é possível constatar que o município assume uma quantidade muito maior de matrículas que o estado se considerado o fato que, dos vários níveis de ensino o município só não atende ao ensino médio. Pode-se observar também que, em Morretes as duas esferas de governo atendem aos anos finais do ensino fundamental, ou seja, o município oferta todas as etapas do ensino fundamental, enquanto que o estado apenas anos finais.

A partir dos estudos realizados constatou-se também que a Educação de Jovens e Adultos é ofertada em sua maioria pelo município, tendo o estado participado da oferta dessa modalidade de ensino somente nos anos de 2013 e 2014. Na educação especial, o atendimento na educação infantil é feito em sua maioria pela rede privada de ensino. Já o ensino fundamental na modalidade educação especial é ofertado nos anos iniciais somente pelo município e anos finais pelo estado e município, porém mais uma vez constata-se a responsabilização do município com o financiamento da educação, haja visto que o maior número de matrículas encontra-se nos anos iniciais no ensino fundamental, etapa atendida apenas pelo município e pela rede privada.

Outra consideração importante é que, no que tange a educação infantil, no ano de 2009 há um crescimento significativo com relação ao ano de 2008 nas matrículas da creche, mas ainda assim é a etapa com menor oferta. A EC 59 de novembro de 2009, estabelece a obrigatoriedade de ensino para crianças de 4 a 5 anos que deve ser atendida até 2016. Mas segundo relatório “Informações Municipais para Planejamento Institucional” do Ministério Público do estado do Paraná (2016), o déficit de vagas em creche e pré-escola na rede pública municipal de Morretes é alarmante, e segundo o documento, de 2012 a 2014 o déficit só vem crescendo, chegando a 79,19% para a creche e 52,28% para a pré-escola no ano de 2014. Partindo dessas informações, nas tabelas 2 poderão ser analisados os dados com relação ao número de estabelecimentos de ensino e de docentes por esfera de governo e níveis de ensino.

**Tabela 2: Número de Estabelecimentos de Ensino no Município**

<b>Estabelecimentos de Ensino</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>
<b>Ensino Pré-escolar</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
Municipal	7	7	10	10
Privado	1	1	1	1
<b>Ensino Fundamental*</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>22</b>
Municipal	20	19	18	18
Estadual	1	1	2	2
Privado	2	2	2	2
<b>Ensino Médio</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Estadual	1	1	2	2

**II Encontro Anual de Iniciação Científica  
Universidade Estadual do Paraná  
Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

Privado	1	1	1	1
---------	---	---	---	---

Fonte: IBGE (2016). Tabela elaborada pra este estudo. \*No Paraná a oferta do ensino fundamental se da em parceria entre estado e município.

**Tabela 3: Número de Docentes por Esfera de Governo e Níveis de Ensino**

Níveis de Ensino/ Esferas de Atendimento	2007	2009	2012	2015
<b>Estado</b>	<b>82</b>	<b>85</b>	<b>98</b>	<b>98</b>
Educação infantil	-	-	-	-
Ensino Fundamental	44	46	48	48
Ensino Médio	38	39	50	50
<b>Município</b>	<b>109</b>	<b>85</b>	<b>88</b>	<b>88</b>
Educação infantil	20	10	17	17
Ensino Fundamental	89	75	71	71
Ensino Médio	-	-	-	-
<b>Privado</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>
Educação infantil	2	2	1	1
Ensino Fundamental	12	12	12	12
Ensino Médio	9	9	10	10

Fonte: IBGE (2016). Tabela elaborada para este estudo.

Quanto à oferta de matrículas (tabela 1) e ao número de estabelecimentos de ensino (tabela 2), percebe-se um aumento no número de ensino pré-escolar municipal do ano de 2009 para 2012, enquanto que no ensino fundamental da rede municipal há uma diminuição da quantidade de escolas no decorrer do período analisado. Mas ainda assim, é possível perceber que tanto a quantidade de estabelecimentos de ensino fundamental, quanto a oferta de matrículas dessa etapa de ensino é consideravelmente maior do que da educação infantil (creche e pré-escolar).

Sabendo que o Sistema Educacional Brasileiro compreende três etapas da Educação Básica: a educação infantil (0 a 5 anos), o ensino fundamental (6 a 14 anos) e o ensino médio (15 a 17 anos), e segundo o IPARDES<sup>11</sup> (2012), o número de crianças no município de Morretes de 0 a 5 anos em 2010 era de 1.417, de 6 a 14 anos 2.545 e de 15 a 17 anos 952, pode-se então perceber, de acordo com os dados apresentados quanto a matrícula e número de estabelecimentos, que a etapa com maior abrangência é o ensino fundamental. Na tabela 6 observa-se que, com relação ao número de professores, o ensino médio, de responsabilidade do estado, foi a única etapa com uma contratação mais significativa, passando de 38 professores em 2007 a 50 em 2012. Por outro lado o município teve uma redução significativa do número de professores tanto no ensino fundamental, quanto na educação infantil.

<sup>11</sup> Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e social.

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

Diante do quadro apresentado o próximo passo da pesquisa é apresentar a análise do financiamento educacional através do Fundeb no município, partindo do pressuposto que a política de fundos define e garante a vinculação de impostos para a educação, já prevista desde o pacto federativo de 1988.

**Tabela 4: Receitas e Despesas do Fundeb no Município de Morretes**

Ano	Receita Bruta de Impostos	Receitas Destinadas ao FUNDEB	Receitas Recebidas do FUNDEB	Despesas do FUNDEB
2007	13.372.813,38	1.671.746,74	2.927.877,95	2.882.902,62
2008	15.485.055,56	2.158.729,41	3.509.679,22	3.509.679,22
2009	15.853.473,10	2.323.409,52	3.684.998,61	3.684.998,61
2010	19.515.489,11	2.965.873,27	4.126.771,65	4.126.770,69
2011	21.159.258,95	3.128.391,91	4.650.104,21	4.650.104,21
2012	21.012.403,41	3.187.923,98	5.047.818,11	5.042.842,93
2013	25.218.864,83	3.766.751,50	5.731.105,35	5.538.638,91
2014	34.130.134,26	5.302.954,08	6.587.513,90	6.337.938,19
2015	28.783.956,79	4.086.385,82	7.054.056,55	6.996.800,02

Fonte: SIOPE (2016). Tabela elaborada para este estudo.

Na tabela 4 observa-se que a coluna “Receita Bruta de Impostos”, mostra o valor total da receita referente aos impostos destinados à educação, bem como de transferências constitucionais e legais, transferências do FNDE, transferências de convênios destinadas a programas da educação.

**Tabela 5: Percentual das Receitas do Fundeb Aplicadas**

Despesa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício (Mínimo 60%)	72,99%	64,68%	82,30%	85,93%	80,54%	97,69%	84,56%	77,06%	97,62%
Demais Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Máximo 40%)	25,06%	33,69%	17,69%	14,06%	19,45%	2,20%	12,08%	19,14%	1,58%

Fonte: SIOPE (2016). Tabela elaborada para este estudo.

Conforme os dados da tabela 5, o município cumpre a legislação que determina, nunca menos de 60% da receita do Fundo para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e máximo de 40% de despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Porém, embora

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

atendendo a legislação, os baixos índices aplicados em MDE mostram que no município, o Fundo não propicia condições para o desenvolvimento do ensino ou melhoria na qualidade da educação.

**Tabela 6: Indicadores de Investimento por Aluno no Município**

<b>Investimento por Aluno (R\$)</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Educação Infantil	132,91	188,81	100,72	1761,31	1734,99	4538,06	4969,12	3583,22
Ensino Fundamental	2987,06	3144,29	4172,47	4504,15	5196,35	5251,24	6223,93	6827,18
Educação de Jovens e Adultos	41,67	153,75	274,42	2127,47	1481,51	4038,23	6781,31	5610,59
Educação Especial	12,40	433,00	298,28	2214,11	2266,98	2130,65	3267,00	4788,79
Por Aluno da Educação Básica	2381,21	2529,40	3424,07	3929,11	4337,68	5088,80	5947,76	6146,27

Fonte: SIOPE (2016). Tabela elaborada para este estudo.

Os indicadores de investimento por aluno no município, mostram que a educação infantil, EJA, educação especial tiveram aumentos significativos de recursos se comparados os anos de 2008 e 2015. Porém, existe ainda uma discrepância grande se comparado o ensino fundamental e as demais etapas da educação básica.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da análise dos dados constatou-se que, o município, sendo o ente federado responsável pelo maior número de matrículas na educação básica, é também o maior responsável pelo financiamento da educação nesse nível de ensino.

Embora as receitas do Fundeb aplicadas no município atendam aos dispositivos legais, de no mínimo 60% para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica e máximo de 40% para despesas em MDE, não garantem o desenvolvimento do ensino, e isso pode ser atribuído à falta de novos recursos financeiros para a educação.

O pacto federativo define a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, entretanto, de acordo com as análises feitas por meio da pesquisa, os recursos destinados à educação, provenientes das políticas de descentralização no município de Morretes, por serem insuficientes, não garantem acesso a todas as crianças, bem como também não proporcionam as condições necessárias a um atendimento educacional de qualidade. O município apresenta uma grande defasagem na oferta da educação infantil, que vem sendo negligenciada em decorrência da insuficiência de recursos destinados a essa etapa.

Sendo assim, consideramos que os recursos financeiros oriundos da política de Fundos – sendo esta uma política característica da descentralização da educação – não contribuem para o

**II Encontro Anual de Iniciação Científica  
Universidade Estadual do Paraná  
Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

desenvolvimento do ensino em Morretes, uma vez que os recursos não são suficientes para atender as demandas educacionais apresentadas pelo município.

## **REFERÊNCIAS**

BARBOSA, Aparecida R. **O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL**. In: IV SIMPÓSIO INTERNACIONAL: O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente, 2008, Uberlândia. IV Simpósio Internacional: O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente, 2008. v. Único

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 maio 2016.

BRASIL. Fnde. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Financiamento: Fundeb. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. IBGE. Cidades: Morretes. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=411620&search=parana|morretes>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

BRASIL. LDB (1996). Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 15 maio 2016.

**ECCOS REVISTA CIENTÍFICA: Políticas Públicas e Financiamento da Educação**. São Paulo: Uninove, v. 8, n. 1, 1 jan. 2006. Semestral.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **A gestão democrática e descentralização dos recursos financeiros no município de Dourados – MS (2005-2008)** Tese de Doutorado. USP. 20011.

FARENZENA, Nalú. **Federalismo e Descentralização**. Disponível em: <[http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao\\_gestao/modulo2/federalismo.pdf](http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_gestao/modulo2/federalismo.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. **O Fundef no Paraná: reflexões sobre os impactos na oferta e no financiamento educacional**. 2007. Teoria e Prática, Rio Claro, v. 12, n.22, p. 20-26, 2004. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/277745918\\_O\\_Fundef\\_no\\_Parana\\_reflexoes\\_sobre\\_os\\_impactos\\_na\\_oferta\\_e\\_no\\_financiamento\\_educacional](https://www.researchgate.net/publication/277745918_O_Fundef_no_Parana_reflexoes_sobre_os_impactos_na_oferta_e_no_financiamento_educacional)>. Acesso em: 15 maio 2016.

LIMA, Maria José Rocha; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (Org.). **FUNDEB: Dilemas e Perspectivas**. Brasília: Edição Independente, 2005. 164 p.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. O Regime de Colaboração Intergovernamental. **Observatório da Educação**, São Paulo, n. 4, p.1-5, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/publicacoes/pdfs/emquestao4/luce.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

MORRETES. Câmara de Vereadores de Morretes. O Município. Disponível em: <<http://www.morretes.pr.leg.br/camara/conteudo/22/o-Municipio/1>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

**II Encontro Anual de Iniciação Científica**  
**Universidade Estadual do Paraná**  
**Campus Paranavaí, 25 a 27 de outubro de 2016.**

OLIVEIRA, Cleiton de; ARELARO, Lisete R. G.; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. 128 p.

PAREJO, Luiz Carlos. **Neoliberalismo**: entenda a doutrina econômica capitalista. 2007. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/neoliberalismo-entenda-a-doutrina-economica-capitalista.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. Informações Municipais para Planejamento Institucional. Morretes. 2016. Disponível em: <<http://www2.mppr.mp.br/cid/morretes.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2016.

PERONI, Vera. **Política educacional e o papel do estado**: No Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003. 207 p.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Plano, 2000. 181 p.

SANTOS, Jussara Maria Tavares Puglielli. **O processo de municipalização no Estado do Paraná**. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602003000200012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602003000200012)>. Acesso em: 16 mar. 2