

# A Distribuição de Recursos do Fundeb Enquanto Política Social do Governo Federal: Um Estudo nos Municípios Paraibanos

*The Distribution of Resources Fundeb Social Policy While the Federal Government: A Study in Paraíba Municipalities*

**Dimas Barrêto de Queiroz<sup>1</sup>, Renata Paes de Barros Camara<sup>2</sup>, Anna Paola Fernandes Freire<sup>3</sup>, Marília Caroline Freire Cunha<sup>4</sup>**

## RESUMO

O Fundeb foi criado pelo Governo Federal para assegurar que Estados, DF e Municípios pudessem contar com recursos vinculados à educação básica. Para operacionalização do Fundeb, porcentagens fixas de algumas transferências recebidas por Estados, DF e Municípios são retidas e incorporadas ao Fundo, que distribui os recursos baseado no número de alunos matriculados na educação básica. Uma vez que a educação é considerada um direito social pela Constituição Federal, o objetivo dessa pesquisa consiste em verificar se existe correlação estatisticamente significativa entre o volume de recursos recebidos pelos municípios paraibanos provenientes do Fundeb e o grau de desenvolvimento educacional municipal, mensurado pelo IDEB. O estado da Paraíba foi escolhido aleatoriamente entre os outros estados do país. A técnica utilizada consiste em uma análise de regressão, medindo-se o nível de significância dos coeficientes da regressão por meio do teste F. A análise de regressão revelou não existir qualquer relação entre os recursos recebidos pelos municípios paraibanos provenientes do Fundeb e o grau de desenvolvimento educacional municipal. Logo, fica detectada uma falha do Fundeb como instrumento da política educacional brasileira no sentido de distribuir os recursos de forma mais igualitária.

**Palavras-chave:** Fundeb, Política Educacional, IDEB.

## ABSTRACT

*The Federal Government of Brazil created a fund (FUNDEB) to ensure that states, municipalities and the federal district have resources available for basic education. To operationalize this fund, fixed percentages of certain block transfers to these subnational entities are retained and incorporated into the Fund, which distributes these resources based on the number of students enrolled in basic education. Since basic education is guaranteed by the Constitution, the objective of this study was to ascertain whether there is a statistically significant correlation between the volume of resources received by municipalities of Paraíba from Fundeb and the level of education development in these municipalities, measured by the basic education index (IDEB). The state of Paraíba was chosen randomly for study. The technique used was regression analysis and the significance of the coefficients of regression was determined using the F test. Regression analysis revealed that no relationship between the resources received by the municipalities of Paraíba from FUNDEB and the level of educational development in those municipalities, suggesting that FUNDEB, as an instrument of Brazilian educational policy, is not serving to distribute resources more equitably.*

**Keywords:** Fundeb, Educational Policy, IDEB.

<sup>1</sup> Universidade Federal da Paraíba -dimasqueiroz@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal da Paraíba-rpbcamara@gmail.com

<sup>3</sup> Universidade Federal da Paraíba -fernandess.ap@hotmail.com

<sup>4</sup> Universidade Federal da Paraíba -mariliacontabeisufpb@hotmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

O acesso à educação é considerado um direito social previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, ou seja, é um direito que visa se não eliminar, pelo menos diminuir as desigualdades sócio-econômicas e culturais. É um direito de liberdade, igualdade, que objetiva proporcionar uma existência digna. Por conseguinte, é um direito intimamente ligado à dignidade humana e por isso atribuído, sobretudo, aos mais carentes (LIMA FILHO, 2006).

Buscando melhorar o sistema educacional brasileiro, o Governo Federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Trata-se de um Fundo de âmbito estadual, que buscou assegurar que Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios pudessem contar com recursos financeiros vinculados à educação, concorrendo para a ampliação do atendimento à educação básica e à melhoria qualitativa do ensino oferecido.

A origem da ideia da criação de fundos para financiamento da educação brasileira remonta à década de 1930, período em que surgiram as leis mais fundamentais da educação nacional e que inspirou a elaboração do Fundeb (Lima & Didonet, 2006). O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 (posteriormente alterado pelo Decreto nº 6.278/2007). Seu objetivo básico é atender a demanda por matrículas na rede pública de ensino e promover a valorização salarial dos profissionais do magistério. Esse fundo abrange a educação básica nacional, que é composta por educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos.

Para operacionalização do Fundeb, percentuais fixos de algumas transferências recebidas por Estados, DF e Municípios são retidos e incorporados ao Fundo, que distribui o montante de recursos baseado no número de alunos matriculados na educação básica pública, de acordo com dados do censo escolar do ano an-

terior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC). Recursos federais também integram o Fundeb a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano em cada Estado ou Distrito Federal em que esse limite não for alcançado com os recursos dos próprios governos.

Para mensurar a qualidade da educação básica brasileira, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) criou o Índice Brasileiro da Educação Básica (IDEB), cujo objetivo é reunir em um só indicador, dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O índice permite um mapeamento detalhado da educação básica brasileira, com dados por escolas, Municípios e Estados.

Partindo do princípio que a educação é um direito social, e, portanto, tem por função contribuir para a redução de desigualdades sociais, surge o questionamento: **o critério de distribuição de recursos do Fundeb contribui para a redução das desigualdades educacionais entre os municípios de um Estado?**

Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é verificar se existe correlação estatisticamente significativa entre o volume de recursos recebidos do Fundeb pelos municípios paraibanos para o investimento em educação básica pública e o grau de desenvolvimento educacional municipal, mensurado pelo IDEB. O Estado da Paraíba foi escolhido aleatoriamente para realização desse trabalho.

Campos e Cruz (2007) realizaram pesquisa semelhante no Estado do Rio de Janeiro, no entanto, utilizaram como critério de qualidade educacional, o IDH-E (Índice de Desenvolvimento Humano – Educação). Essa pesquisa diferencia-se por utilizar o IDEB, indicador oficial do Governo Federal para mensurar a qualidade da educação básica brasileira a partir do ano de 2007.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O acesso à educação é considerado um direito social previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, ou seja, constitui um direito

cujo objetivo é a redução da desigualdade social, como sugere Silva (2003, pp. 285-286).

Podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar igualização de situações sociais desiguais. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias à obtenção da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

A Lei nº 9.394/96 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Segundo essa lei, a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Segundo o artigo 8 da Lei nº 9.394/96, a educação brasileira compõe-se de duas categorias: educação superior e educação básica. A educação superior possui entre outras finalidades, a de estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento crítico (art. 43 da Lei 9.394/96), enquanto a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. A educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (art. 22 da Lei nº 9.394/96).

A Constituição Federal, por meio do artigo 211, estabelece as áreas de ação prioritária de cada ente governamental:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de

oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil;

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio;

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório;

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Para garantir que Estados, DF e Municípios pudessem contar com recursos financeiros vinculados à educação, o Governo Federal criou o Fundeb, cujos objetivos são universalizar a educação básica, equalizar os gastos entre as regiões do País e promover a valorização dos profissionais do magistério, concorrendo para a melhoria quantitativa e qualitativa da educação.

## 2.1 Fundeb

### 2.1.1 Origem dos Fundos para Educação

Para Lima e Didonet (2006), tratar sobre a constituição de Fundos para a educação significa reconstruir a trajetória da luta em defesa da escola pública, laica, gratuita e de qualidade no Brasil. A origem da ideia remonta à década de 1930, através da obra “Manifesto dos Pioneiros da Educação” e particularmente do educador Anísio Teixeira.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação, de 1932, afirmava que a autonomia econômica da educação não se realizaria a não ser pela instituição de um Fundo especial ou escolar, que constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, fosse administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos órgãos de ensino, incumbidos de sua direção (Lima & Didonet, 2006).

Segundo Machado (2007), a primeira proposta concreta para a constituição de fundos para educação veio em 1961, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61), que, além de contemplar a consti-

tuição de fundos para a educação, atribuiu ao Conselho Federal de Educação (CEF) a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Educação para a aplicação dos Fundos.

Para Teixeira (1999, p.33),

O espírito da lei, ao criar fundos, foi de dar base e viabilidade a um plano de assistência financeira aos estados e municípios para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos sistemas estaduais de educação sem prejuízo das obrigações da União já anteriormente assumidas, especialmente quanto ao ensino superior.

O documento de 1932 deu origem a todas as leis mais fundamentais da educação nacional, nos últimos setenta anos: os capítulos sobre educação nas Constituições de 1934, 1946 e de 1988; as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: a Lei 4.024/61 e a Lei 9.394/96; o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Lei 9.424/96; O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei 10.172/2001 e recentemente inspirou a elaboração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) (LIMA & DIDONET, 2006).

### 2.1.2 Aspectos Gerais do Fundeb

A garantia da educação básica pública – cuja responsabilidade cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação suplementar da União, conforme prevê a Constituição Federal – constitui um dos grandes desafios a ser enfrentado no contexto da política de inclusão social do governo federal. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi necessária no sentido de garantir que Estados, Distrito Federal e Municípios pudessem contar com recursos financeiros vinculados à educação, concorrendo para a ampliação do atendimento e a melhoria qualitativa do ensino oferecido (Manual de Orientação do Fundeb, 2008).

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 (poste-

riormente alterado pelo Decreto nº 6.278/2007) em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. Trata-se de um Fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, ou seja, um fundo para cada um dos 26 Estados e mais o Distrito Federal, composto por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à Educação por força do disposto na art. 212 da Constituição Federal e por recursos suplementares da União se o valor mínimo aluno/ano não for atingido. Logo, não existem transferências de recursos entre cada um dos 27 Fundos existentes.

O Fundeb possui vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação teve início em 1º de janeiro de 2007, devendo ser plenamente implantado no 3º ano de vigência. A partir desse momento, o percentual de contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atinge o patamar de 20% sobre as transferências de que trata o art. 3 da Lei 11.494/2007:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre a circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos municípios) (ITRm);
- Recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei nº 87/96;
- Arrecadação de impostos que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência;
- Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativos aos impostos acima relacionados.

O Quadro 1 resume os percentuais e as fontes de recursos que compõe o Fundeb durante o processo de implantação do Fundo.

Quadro 1 - Escala de implantação financeira do Fundeb.

UFs	Origem dos Recursos	Contribuição a Formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, DF e Municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPlexp	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm, e outros eventualmente instituídos	6,66%	13,33%	20%	20%

Fonte: Adaptado do Manual de Orientação do FUNDEB, 2008.

Os recursos de complementação da União que entram na composição do Fundo são distribuídos e repassados aos Estados e Municípios beneficiários da seguinte forma:

- O mínimo de 90% do valor anual, mediante distribuição com base no número de alunos, na perspectiva da garantia do valor mínimo nacional por aluno/ano e;
- Até 10% do valor anual por meio de programas direcionados para a melhoria na qualidade da educação básica, de acordo com decisão e critérios definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Caso esta Comissão delibere não distribuir os recursos dessa maneira, a totalidade dos recursos da complementação da União será distribuída de acordo com o critério anterior.

### 2.1.3 Parâmetros Operacionais e Distribuição dos Recursos do Fundeb

Os recursos do Fundeb são distribuídos de forma automática e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo esta-

dual e municipal. A distribuição de recursos é realizada com base no número de alunos matriculados na educação básica pública, de acordo com dados do censo escolar do ano anterior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC), sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária.

O Quadro 2 especifica os critérios de consideração dos alunos na distribuição de recursos do Fundeb.

São consideradas escolas conveniadas, conforme art. 8 da Lei 11.494/07, aquelas que comprovarem junto ao poder público com o qual mantêm convênio:

- que oferecem igualdade de condições de acesso, de permanência na escola e de atendimento gratuito a todos os seus alunos;
- finalidade não lucrativa e aplicação dos seus excedentes financeiros no atendimento em creches, pré-escola ou educação especial, conforme o caso;
- que asseguram, no caso de encerramento de suas atividades, a destinação de seu patrimônio ao poder público ou a outra escola

Quadro 2 - Critérios de consideração dos alunos na distribuição de recursos do Fundeb.

Segmento da Educação Básica	Matrícula nas Escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas
Educação Infantil (creches)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação Infantil (pré-escola)	Não	Sim	Sim	Sim
Ensino Fundamental Regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino Médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação Especial	Sim	Sim	Sim	Sim
Educação de Jovens e Adultos (ensino fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de Jovens e Adultos (ensino médio)	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Manual de Orientação do Fundeb 2008.

comunitária, filantrópica ou confessional que realize atendimento em creches, pré-escola ou educação especial;

- que atendem a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino a que pertencem, inclusive, obrigatoriamente, terem aprovados seus projetos pedagógicos;
- que dispõem de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ou, na ausência do Cebas, que dispõem de credenciamento regularmente expedido pelo órgão normativo do sistema de ensino, com base na aprovação do projeto pedagógico.

Para efeito de distribuição dos recursos dos Fundeb, a Lei nº 11.494/07 subdividiu a educação básica em 19 segmentos, para fins de operacionalização do Fundo. Logo, a consideração dos alunos matriculados na distribuição dos recursos obedecerá às diferenciações a serem aplicadas sobre o valor por aluno/ano de cada etapa/modalidade. A ponderação entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino adota como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano por ser o segmento mais expressivo da educação básica. A Tabela 1 fornece os fatores de ponderação entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, conforme art. 36 da Lei 11.494/07.

Para fins de diferenciação entre as diversas etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino, o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007 especificou cada segmento:

- Educação Básica em Tempo Integral: a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares;
- Anos Iniciais do Ensino Fundamental: as primeiras quatro ou cinco séries ou os primeiros quatro ou cinco anos do ensino fundamental de oito ou nove anos de duração, conforme o caso;

- Anos Finais do Ensino Fundamental: As quatro últimas séries ou os quatro últimos anos do ensino fundamental de oito ou nove anos de duração.

Tabela 1 - Fatores de ponderação para os estabelecimentos de ensino.

Segmento da Educação Básica	Fator de Ponderação
1. Creche Pública em Tempo Integral	1,10
2. Creche Pública em Tempo Parcial	0,80
3. Creche Conveniada em Tempo Integral	0,95
4. Creche Conveniada em Tempo Parcial	0,80
5. Pré-escola em Tempo Integral	1,15
6. Pré-escola em Tempo Parcial	0,90
<b>7. Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano</b>	<b>1,00</b>
8. Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Campo	1,05
9. Anos Finais do Ensino Fundamental Urbanos	1,10
10. Anos Finais do Ensino Fundamental no Campo	1,15
11. Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,25
12. Ensino Médio Urbano	1,20
13. Ensino Médio no Campo	1,25
14. Ensino Médio em Tempo Integral	1,30
15. Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	1,30
16. Educação Especial	1,20
17. Educação Indígena e Quilombola	1,20
18. Educação de Jovens e Adultos com Avaliação em Processo	0,70
19. Educação de jovens e adultos integrada à Educação Profissional de Nível Médio, com avaliação em processo	0,70

Fonte: Art. 36 da Lei nº 11.494/07.

Para cada Estado é calculado um valor por aluno/ano, baseado nos recursos provenientes das contribuições dos Estados, DF e Municípios, no número de alunos e nos fatores de ponderação. O Quadro 3 contém a fórmula para o cálculo do valor aluno/ano.

De acordo com o art. 15 da Lei nº 11.494/07, o Poder Executivo Federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente, o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente. Caso o valor alu-

Quadro 3 - Fórmula para cálculo do valor aluno/ano.

$VA_i = F_i / NP_i$ <p>Sendo</p> <p>19</p> $NP_i = \sum_{j=1} f_j \cdot N_{ji}$	<p>Onde:</p> <p><b>VA<sub>i</sub></b>: Valor por aluno das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no Estado i;</p> <p><b>F<sub>i</sub></b>: Total de recursos do Fundo do Estado i, sem a complementação da União;</p> <p><b>NP<sub>i</sub></b>: Número de matrículas do Estado i, ponderadas pelos fatores definidos para esse fim;</p> <p><b>f<sub>j</sub></b>: Fator de diferenciação aplicado ao seguimento da educação básica j;</p> <p><b>N<sub>ji</sub></b>: Número de alunos do segmento da educação básica j, no Estado i;</p>
---	--

Fonte: Manual de Orientação do Fundeb 2008.

no/ano calculado para um Estado seja inferior ao mínimo nacional aluno/ano vigente, torna-se necessária a garantia de recursos federais a título de complementação ao Fundo no âmbito do Estado. Logo, o objetivo da complementação é assegurar o valor mínimo nacional aluno/ano estabelecido para o exercício.

O valor financeiro por ente governamental (Estados, DF e Municípios) é encontrado multiplicando-se o coeficiente de distribuição de recursos do respectivo Estado ou Município pelo montante total de recursos do Fundo no âmbito do Estado (inclusive da complementação da união, se for o caso). O quadro 4 contém a fórmula para cálculo do valor financeiro para cada ente governamental.

#### 2.1.4. Utilização dos Recursos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios

De acordo com o art. 21 da Lei nº 11.494/07, os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos

Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.

A parcela mínima de 60% calculada sobre o montante anual dos recursos creditados na conta no exercício deve ser destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, conforme art. 22 da Lei nº 11.494/07. Esse artigo ainda esclarece os significados de remuneração, profissionais do magistério da educação e efetivo exercício:

- Remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;
- Profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte

Quadro 4 - Fórmula para cálculo do valor financeiro para cada ente governamental.

$F_{ni} = CD_{ni} \cdot F_i^*$	<p>Onde:</p> <p><b>F<sub>ni</sub></b>: Receita do Fundo para o ente governamental n, localizado no Estado i;</p> <p><b>CD<sub>ni</sub></b>: Coeficiente de distribuição de recursos do ente governamental n, localizado no Estado i;</p> <p><b>F<sub>i</sub><sup>*</sup></b>: Total de recursos do Fundo do Estado i, com a complementação da União.</p>
--------------------------------	--

Fonte: Manual de Orientação do Fundeb, 2008.

pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

- Efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Cumprida a exigência mínima relacionada à garantia de 60% para remuneração do magistério, os recursos restantes (40% no máximo) devem ser destinados para despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme art. 70 da Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional:

- Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- Realização de atividades meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima;
- Aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

## 2.2 IDEB

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2007, para reunir, em um só indicador, dois conceitos importantes

para a qualidade da educação brasileira: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. O indicador é calculado com base nos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB – para unidades da Federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios (INEP, 2010).

O IDEB é um instrumento de condução da política pública em prol da qualidade da educação, uma vez que permite o mapeamento detalhado da educação brasileira, com dados por escolas, Municípios e Estados. O Plano de Desenvolvimento da Educação estabelece que o IDEB brasileiro alcance a nota seis no ano de 2022, que corresponde ao nível educacional dos países ricos. O IDEB vai de zero a dez (INEP, 2010).

## 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A verificação da existência de correlação entre o volume de recursos recebidos do Fundeb pelos municípios paraibanos e o grau de desenvolvimento educacional do município caracteriza esse estudo como descritivo, como sugere Gil (2009), uma vez que a pesquisa descritiva tem como objetivo principal descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.

Quanto aos procedimentos, essa pesquisa caracteriza-se como: documental, bibliográfica e levantamento ou *survey*. É documental, pois se baseia em informações municipais que não receberam tratamento analítico, e bibliográfica porque consulta referenciais teóricos tornados públicos, como livros, dissertações, teses, artigos, etc. (Beuren, 2006). O fato de coletar informações de todos os municípios paraibanos caracteriza esse trabalho com levantamento ou *survey*. Para Tripodi, Fellin e Meyer (1981 como citado em Beuren, 2006), pesquisas que procuram descrever com exatidão algumas características de populações designadas são tipicamente representadas por estudos de *survey*.

A utilização de modelos econométricos para tratamento dos dados caracteriza essa pesquisa como quantitativa. Richardson (2009) su-

gere que o método quantitativo consiste no emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas.

O Fundeb possui âmbito estadual, ou seja, cada Estado e o DF possuem um Fundo específico, totalizado 27 Fundos no Brasil. O Fundo paraibano foi escolhido aleatoriamente entre os 27 existentes no país. O ano de 2009 foi escolhido em função de ser o exercício no qual o Fundeb terminou seu processo de implantação. O estudo nos anos de 2007 e 2008 podem não refletir a verdadeira importância do Fundo para os municípios.

As informações foram coletadas diretamente do site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na seção SIOPE (Sistemas de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), na qual, constam informações sobre receitas e despesas vinculadas à educação, informadas pelos próprios Estados, DF e Municípios.

O método de regressão simples, utilizado aqui, tem por objetivo prever o comportamento de uma variável dependente baseada no conhecimento de uma única variável independente. Para o tratamento dos dados foi utilizado o software estatístico E-Views 5.0.

Segundo Gujarati (2006), a análise de regressão se ocupa do estudo da dependência de uma variável, a variável dependente, em relação a uma ou mais variáveis, as variáveis explanatórias, com vistas a estimar e/ou prever o valor médio (da população) da primeira em termos dos valores conhecidos ou fixados das segundas. Corrar, Paulo & Dias Filho (2009) concluem que a regressão pode ser entendida como o estabelecimento de uma relação funcional entre duas ou mais variáveis envolvidas para a descrição de um fenômeno.

A análise de regressão conta com 210 observações, uma vez que 13 dos 223 municípios

paraibanos não possuem IDEB para o ano de 2009. Os municípios retirados da análise são: Amparo, Areia de Baraúnas, Assunção, Coxixola, Gurjão, Ibiara, Matinhas, Parari, Riacho dos Cavalos, Salgadinho, São José de Princesa, Seridó e Serra Grande.

Para a análise dos dados, foi elaborado um índice do Fundeb, que consiste no quociente entre a receita proveniente do Fundo a contribuição para o Fundo de cada município paraibano. O índice do Fundeb consiste na variável dependente, enquanto que o IDEB consiste na variável independente, uma vez que o objetivo dessa pesquisa é verificar se existe correlação estatística entre os recursos recebidos do Fundeb pelos municípios paraibanos para investimento em educação básica pública e o grau de desenvolvimento educacional municipal.

#### 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Por meio da análise de regressão, pode-se analisar o comportamento da variável dependente em função da independente. A variável dependente consiste no índice do Fundeb, enquanto o valor do IDEB caracteriza-se como variável independente. A Tabela 2 apresenta a relação entre as variáveis após o tratamento estatístico.

O coeficiente da variável IDEB indica uma relação inversa entre as variáveis. Se a variável IDEB aumentar 1 unidade, o INDICEFUNDEB sofrerá uma redução de 0,14 unidades. Com base na Tabela 2, pode-se elaborar o modelo que fornece a relação entre as variáveis, onde  $\varepsilon$  representa o resíduo ou erro da regressão:

$$\text{INDICEFUNDEB} = 2,165656 - 0,141780\text{IDEB} + \varepsilon$$

Para validar o modelo, é necessário verificar sua significância estatística. Para tanto, foi utilizado o teste F, que tem a finalidade de testar a significância estatística do modelo. Esse

Tabela 2 - Relação entre as Variáveis ÍNDICEFUNDEB e IDEB.

Variável	Coeficiente	t-student	Prob. t-student	Teste F	Prob. F	R <sup>2</sup>
IDEB ( $\beta_2$ )	-0,141780	-1,567554	0,1185	2,457227	0,118505	0,011676
Constante ( $\beta_1$ )	2,165656	6,703312	0,0000			

Fonte: Dados da Pesquisa, 2011.

teste tem como hipótese nula a não existência dos parâmetros e, como hipótese alternativa, a existência dos mesmos:

$$H_0: \beta_1 = \beta_2 = 0;$$

$$H_1: \beta_1 \neq 0; \beta_2 \neq 0.$$

Para realização da análise, adotou-se o nível de significância de 5%. A probabilidade do teste F equivale a 11,85%, isso significa que se aceita a hipótese nula em que os parâmetros são iguais à zero, uma vez que a probabilidade do teste F é maior que o nível de significância adotado. Logo, pode-se afirmar que a variável IDEB não exerce influência sobre o ÍNDICEFUNDEB e, portanto, o modelo não foi considerado válido.

A Figura 1 revela a grande dispersão das observações realizadas, comprovando a inexistência de relação entre as variáveis, ou seja, o critério de distribuição baseado apenas no número de alunos matriculados na educação básica pública não proporciona um volume maior de recursos para os municípios com piores índices educacionais e, portanto, não contribui para uma distribuição mais igualitária dos recursos do Fundeb no Estado da Paraíba.

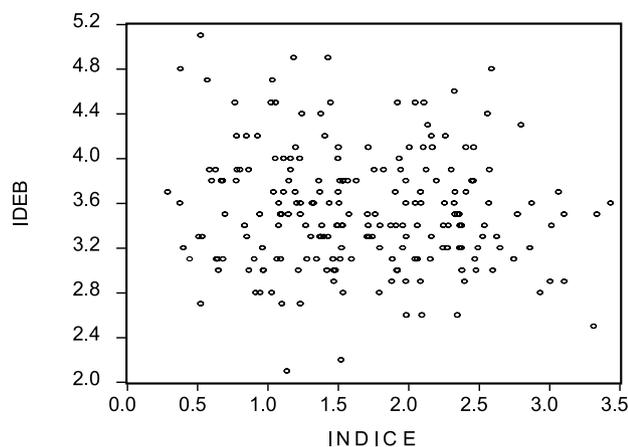


Figura 1 - Dispersão das observações.  
Fonte: Dados da Pesquisa, 2011.

Uma vez que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE) criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para mensurar a qualidade da educação brasileira, esse índice deveria compor o método

de distribuição dos recursos do Fundeb, de modo que esse critério levasse em consideração não apenas o fator quantitativo, como também o fator qualitativo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Governo Federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) com o objetivo de assegurar que Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios pudessem contar com recursos financeiros vinculados à educação, concorrendo para a ampliação do atendimento à educação básica e à melhoria qualitativa do ensino oferecido.

O Fundeb, como instrumento da política educacional brasileira, tem por obrigação a redução das desigualdades socioeconômicas e culturais, ou seja, deve criar condições materiais propícias à obtenção da igualdade real e de uma existência digna, uma vez o acesso à educação é um direito social previsto na Constituição Federal. Nesse sentido, o objetivo desse trabalho consistiu em verificar se existe correlação estatística entre os recursos recebidos do Fundeb pelos municípios paraibanos para investimento em educação básica pública e o grau de desenvolvimento educacional municipal, mensurado pelo IDEB.

Foram estudados 210 dos 223 municípios paraibanos. A análise de regressão revelou que a variável ÍNDICEFUNDEB não possui qualquer relação com o IDEB, uma vez que o teste F apresentou probabilidade maior que o nível de significância de 5% adotado pela pesquisa.

A pesquisa revelou não existir uma correlação estatisticamente significativa entre o volume de recursos recebidos pelos municípios para investimento em educação básica pública e o seu grau de desenvolvimento educacional. Essa evidência corrobora a conclusão obtida pela pesquisa realizada por Campos e Cruz (2007) no Estado do Rio de Janeiro, que relacionou a variável Fundeb/PIB (quociente entre a receita do Fundeb e o PIB do município) e o IDH-E (Índice de Desenvolvimento Humano – Educação). Ambas as pesquisas concluíram que o Fundeb não garante maior aporte de recursos

para os municípios mais atrasados do ponto de vista educacional.

Conclui-se que o critério de distribuição dos recursos do Fundeb baseado unicamente no número de alunos matriculados na educação básica não proporciona a repartição de recursos igualitária entre os municípios de um Estado.

Sugere-se para outras pesquisas, a realização de um estudo em nível nacional, no qual poderá ser simulada a inclusão de um índice que reflita o grau de desenvolvimento dos entes públicos no critério de distribuição de recursos do Fundeb. A ideia consiste no critério não ser baseado apenas no número de alunos matriculados na educação básica pública, como também no grau de desenvolvimento educacional dos municípios.

## 6 REFERÊNCIAS

- Arretche, M. T. S. (1998). *O Processo de Descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus Determinantes*. (Tese de doutorado em Filosofia e Ciências Humanas), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, SP, Brasil.
- Beuren, I. M. (2002). *Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade* (3ª. ed.). São Paulo: Atlas.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília. Recuperado em 20 julho, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm).
- Emenda Constitucional nº 53, de 19 de maio de 2006* (2006). Dá nova redação aos arts. 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Recuperado em 20 julho, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm).
- Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007*(2007). Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Recuperado em 20 julho, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm).
- Decreto nº 6.278, de 29 de novembro de 2007*(2007). Altera o Decreto no 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb e regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007. Recuperado em 20 julho, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6278.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6278.htm).
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*(1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado em 20 julho, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm).
- Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*(2007). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Recuperado em 20 julho, 2010, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm).
- Campos, B., & Cruz, B. (2007, setembro). Impactos do Fundeb sobre a Qualidade do Ensino Básico Público: Uma Análise para os Municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 31.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Manual de orientação do Fundeb*. Recuperado em 20 julho, 2010, de [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/Fundeb/manual\\_orientacao\\_Fundeb.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/Fundeb/manual_orientacao_Fundeb.pdf).
- Gujarati, D. (2006). *Econometria Básica* (4ª ed.). Rio de Janeiro: Campos.
- INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira. Recuperado em 20 julho, 2010, de <http://www.inep.gov.br>.

Lima Filho, F. das C. (2006). Garantia constitucional dos direitos sociais e sua concretização jurisdicional. *Revista do TRT da 24ª Região*, (11), p. 19-54.

Lima, M. J. R, & Didonet, V. (2006). *Fundeb: Avanços na Universalização da Educação Básica*. (1ª ed.). Brasília: Inep/MEC, 2006.

Machado, G. F. M. (2007). *A Proposta de Fundeb*

*do Executivo Federal: Interloquções na Formulação da Política*. 2007. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS, Brasil.

Richardson, R. J. (2009). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. (3ª ed.). São Paulo: Atlas,

Silva, J. A. (2003). *Curso de direito constitucional positivo*. (22ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Teixeira, A. (1999). *Educação não é privilégio*. (6ª ed.). Editora da FRJ.