

**Jorge Fernando Hermida**



Universidade Federal da Paraíba (UFPB)  
[professorjfh@yahoo.com.br](mailto:professorjfh@yahoo.com.br)

**Eduardo Ferreira Albuquerque**



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba  
(TCE-PB)  
Associação Paraibana de Ensino Renovado  
(ASPER)  
Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira  
(ECOSIL - TCE-PB)  
[éalbuquerque@tce.pb.gov.br](mailto:éalbuquerque@tce.pb.gov.br)

# FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA PARAÍBA: OS PRIMEIROS ANOS DO FUNDEB (2007 A 2014)

## RESUMO

O estudo objetiva investigar a distribuição dos recursos financeiros do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), nos municípios do Estado da Paraíba, no período compreendido entre 2007 e 2014. Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa e exploratória, fundamentada em bases metodológicas do materialismo histórico e dialético. Em que pese a importância da receita proveniente do FUNDEB, os resultados apontam que não há garantia que um aumento dos recursos financeiros do fundo de determinado município proporcione uma melhoria nos indicadores educacionais. A pesquisa também destaca a importância do FUNDEB, que contribuiu para aumentar o número de crianças atendidas e permitiu a valorização dos profissionais da educação.

**Palavras-chave:** Política Educacional. Financiamento da Educação. FUNDEB.

## EDUCATIONAL FINANCING IN PARAIBA: THE FIRST YEARS OF FUNDEB (2007 TO 2014)

## ABSTRACT

The study aims to investigate the distribution of financial resources of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB) in the cities of the State of Paraíba, in the period between 2007 and 2014. This is a quantitative-qualitative and exploratory research, based on methodological bases of historical and dialectical materialism. Despite the importance of FUNDEB's revenue, the results indicate that there is no guarantee that an increase in the fund financial resources for a given city provides an improvement in their educational indicators. The survey also highlights the importance of FUNDEB, which contributed to increasing the number of children attended and allowed the valorization of education professionals.

**Keywords:** Educational Policies. Educational Financing. FUNDEB.

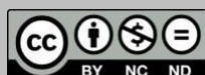
**Submetido em:** 05/09/2020

**Aceito em:** 18/09/2020

**Publicado em:** 26/06/2021



<https://doi.org/10.28998/2175-6600.2021v13n31p692-718>



## 1 INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1990, assistimos a um processo de reformas na educação que tem como objetivo superar fragilidades históricas na matéria. As políticas, de natureza diversa, procuraram adequar a educação nacional às demandas contidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), na qual são encontrados os princípios que nortearam a elaboração das diversas políticas públicas, desde a sua aprovação até os dias de hoje.

Entre as principais políticas educacionais aprovadas, destacam-se aquelas que legitimaram novas diretrizes e bases para a educação nacional (Lei 9.394 de 1996 – LDBEN e uma ampla legislação complementar para sua regulamentação), diretrizes curriculares (para diversos cursos e níveis de ensino), novos planos para a educação nacional (Plano Nacional de Educação – PNE, de 2001; Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, de 2007; e Plano Nacional de Educação – PNE, de 2014) e também novos fundos de natureza contábil (o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de 1996, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de 2006). Todas essas políticas, ocorridas em momentos diferentes da vida política do Brasil, foram complementadas com outras políticas de cunho social (as políticas de cotas para o ingresso nas universidades e o Programa Universidade Para Todos – ProUni), de distribuição de renda (Programa Bolsa Família) e de atenuação da pobreza (Programa Minha Casa Minha Vida e Fundo de Financiamento Estudantil – FIES), entre outros (LIRA; HERMIDA, 2018; LIRA; HERMIDA, 2017).

O êxito educacional em países capitalistas, com regimes políticos democráticos liberais, depende diretamente da valorização que a educação recebe e do tipo de investimento que os Estados realizam para concretizar suas ações e propostas educativas. No caso do Brasil não é diferente. Para atingir, ou pelo menos almejar graus de excelência na educação, há a necessidade de se dispenderem vastos recursos financeiros. Diante do exposto, fica evidente a importância que os fundos de natureza contábil – FUNDEF e FUNDEB – tiveram e continuam tendo para o sucesso educacional.

O padrão de qualidade e de equidade educacional de um Estado depende da natureza do Fundo, elaborado para gerir o financiamento da educação nacional. Dependendo da quantidade de recursos, setores educacionais são priorizados e valorizados. Isto foi o que aconteceu com o FUNDEF e o FUNDEB. Se no FUNDEF aprovado no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1996, o atendimento prioritário e

a alocação de recursos foram destinados para o Ensino Fundamental, com a aprovação do FUNDEB no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006, o atendimento e a alocação de recursos foram estendidos para a Educação Infantil, Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Esta ampliação fez com que o atendimento passasse de 30,2 milhões de alunos para 48,1 milhões de alunos, de acordo com o censo escolar de 2005.

Como era de se esperar, essa ampliação da clientela foi acompanhada de um aumento da quantidade de recursos investidos, pois, se foram previstos R\$ 35,2 bilhões para o último ano do FUNDEF, para o novo fundo contábil os montantes previstos foram de R\$ 41,1 bilhões para o primeiro ano, R\$ 45,9 bilhões para o segundo ano e R\$ 50,7 bilhões a partir do terceiro ano de implantação. Diante do exposto, cabe refletir se o aumento da oferta de alunos e dos recursos investidos foi acompanhado de aprimoramento dos principais índices educacionais no Estado da Paraíba.

As considerações supracitadas nos conduziram à elaboração do seguinte problema de pesquisa: *de que maneira os recursos do FUNDEB foram distribuídos nos primeiros anos da sua implantação no Estado da Paraíba e qual foi sua influência na evolução do ensino dos municípios?*

Este artigo objetiva analisar o processo de implantação do FUNDEB entre os anos 2007 e 2014, almejando também examinar se a sua vigência no Estado da Paraíba foi acompanhada de evolução educacional. Também objetiva descrever a distribuição dos recursos do Fundo entre o Governo do Estado e os municípios da Paraíba, relacionando os valores arrecadados pela administração pública municipal com alguns indicadores educacionais e promovendo uma análise regional e populacional.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa e exploratória, fundamentada em bases metodológicas do materialismo histórico e dialético. Para melhor compreensão do tema, o artigo foi estruturado em dois tópicos, além desta Introdução e das Considerações Finais. Primeiramente foram abordados os antecedentes históricos que motivaram a aprovação e posterior implantação do FUNDEB, para, em seguida, detalhar suas especificidades. No tópico seguinte, foram analisados os dados coletados, relacionando a natureza dos investimentos com índices educacionais vinculados ao objeto de estudo, isto é, o FUNDEB e seus desdobramentos no Estado da Paraíba. O artigo se encerra com as Considerações Finais.

## 2 O FUNDEB E SUAS CARACTERÍSTICAS

Falar do FUNDEB nos remete, necessariamente, ao seu antecessor, o FUNDEF. Isto é, as análises que serão desenvolvidas sobre o FUNDEB precisam dialogar com o FUNDEF, de modo que se possam identificar tanto os (possíveis) avanços quanto as (possíveis) contradições contidas no documento. Por este motivo, os primeiros parágrafos deste tópico são destinados ao FUNDEF, tentando apresentar seu contexto histórico como também realizar sua breve caracterização.

A partir da redemocratização do país, ocorrida após mais de vinte anos de ditadura militar, observou-se a necessidade de se garantirem direitos fundamentais e liberdades democráticas para o povo brasileiro, o que culminou na promulgação da CF/88. Dentre esses direitos, destaca-se o direito à educação. Em seu artigo 6º, a Carta Magna estabeleceu a educação como direito social, sendo destacada uma seção específica para tratar do assunto (artigos 205 a 214).

Com a assunção de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República em 1º de janeiro de 1995, o governo inicia um processo de reformas (política, econômica, social e educacional), com a finalidade de adequar o Estado brasileiro ao processo de reformulação do sistema capitalista no contexto da crise estrutural, que teve início na década de 1970 (LIRA; HERMIDA, 2018). Nesse contexto, diversas leis são debatidas e aprovadas para a educação nacional, procurando regulamentar as disposições estabelecidas na CF/88.

As demandas da dinâmica do novo sistema produtivo motivaram a realização de reformas educacionais. No início dos anos de 1990, elas começaram a ser implantadas na América Latina com base nos encontros internacionais promovidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com financiamento do Banco Mundial (BM). (...) Os países da América Latina foram reformando seus sistemas educacionais sob as orientações neoliberais, como um meio de se adequarem às imposições do sistema capitalista (LIRA; HERMIDA, 2018, p. 133).

As prioridades definidas na CF/88 (oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental para os Municípios e atuação prioritária no Ensino Fundamental e Ensino Médio para os Estados e Distrito Federal) foi normatizada através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 e uma vasta legislação complementar. Com isso, foi necessário regulamentar o seu financiamento. Ao garantir o direito à educação pública e gratuita para esses setores de ensino, a CF/88 ensejou um aumento nas despesas públicas (GOMES, 2008).

Inspirado pela orientação de organismos internacionais no sentido de valorizar o Ensino Fundamental, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) instituiu, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o FUNDEF. Cada fundo estadual, de natureza contábil, foi constituído por pelo menos quinze por cento dos seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIEXP) e Desoneração de Exportações. Além da contribuição estadual e municipal para o FUNDEF, a União deveria complementar os recursos sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Apesar de ser muito aquém das possibilidades financeiras do Governo Federal e das necessidades educacionais da população, a complementação contribuiu para reduzir a miséria de recursos para a educação em alguns municípios mais pobres (DAVIES, 2008). Por fim, foi criada a obrigação da aplicação de 60% do FUNDEF no pagamento dos professores em efetivo exercício no magistério. Os demais 40% deveriam ser aplicados em ações da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Regulamentado pela Lei nº 9.424, em dezembro de 1996. O FUNDEF teve vigência até 31 de dezembro de 2006.

A formulação do FUNDEF esteve de acordo com as políticas de cunho neoliberal aprovadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Enquanto Fundo legal, ele teve sintonia com a orientação política dominante adotada pelo governo (SAVIANI, 2016; LIRA; HERMIDA, 2018; MARTINS, 2011). O FUNDEF supervalorizou o Ensino Fundamental em detrimento da Educação Infantil, do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), atendendo, desta forma, às demandas minimalistas da LDBEN de 1996, em compatibilidade com o “Estado mínimo” idealizado pela ideologia dominante – neoliberal.

Se a formulação e implementação do FUNDEF transcorreram quando as políticas de cunho neoliberal eram predominantes, a aprovação do FUNDEB aconteceu numa conjuntura política bem diferente. Com a crise econômico-financeira instaurada no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a hegemonia da classe dominante foi abalada. O aumento do desemprego, a crise energética, o crescimento da dívida externa, inúmeros problemas sociais e a inflação fizeram com que o Governo Fernando Henrique Cardoso perdesse credibilidade ao tempo em que a imagem do Partido dos Trabalhadores (PT) aumentava. Havia consenso geral de que o PT e seu candidato (Luiz

Inácio Lula da Silva) seriam capazes de tirar o país da encruzilhada em que se encontrava.

Com a adesão significativa do empresariado nacional, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva desenvolveu uma bem-sucedida articulação política e fez com que a coligação PT-Partido Liberal (PL) concretizasse uma simbólica e histórica aliança entre capital e trabalho. A articulação política e as demandas da população, por mudanças sociais e profundas, conduziram Lula da Silva à Presidência da República.

O Governo surpreendeu desde o começo pela opção ortodoxa de gerir o Estado, pois deu continuidade às políticas econômicas e educacionais do seu antecessor. Nessa conjuntura, Luiz Inácio Lula da Silva foi pragmático e manteve o alicerce da política macroeconômica implementada por Fernando Henrique Cardoso, ancorada no tripé metas de inflação, regime de câmbio flutuante e ajuste fiscal (LIRA; HERMIDA, 2017).

O sucesso econômico surfou até a segunda metade do segundo mandato de Lula da Silva na onda de valorização do preço das commodities e de uma ampla liquidez de capitais externos que revitalizaram a economia local e internacional. Essas conquistas e sucessivos recordes de exportação permitiram a implementação de políticas públicas de distribuição de renda e de atenuação da pobreza, que deram ao Governo Lula da Silva índices de aprovação de 87%, sem este sequer tentar realizar mudanças estruturais.

Com o objetivo de corrigir algumas falhas do FUNDEF, foi encaminhada pelo Governo Lula da Silva, em junho de 2005, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 415, que foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 19/12/2006, resultando na Emenda Constitucional nº 53. A principal alteração efetuada pela EC nº 53/06 foi a criação do FUNDEB, em substituição ao FUNDEF.

Assim como seu antecessor, o FUNDEB foi instituído em cada Estado da Federação como um fundo de natureza contábil e redistributiva. De acordo com o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), modificado pela EC nº 53/06, ele foi previsto para durar quatorze anos, desde a promulgação da emenda até 31/12/2020, destinando seus recursos à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação. O FUNDEB foi regulamentado por meio da Lei nº 11.494, de 20/06/2007.

Um dos principais avanços do FUNDEB foi a incorporação gradativa das etapas da Educação Básica não cobertas pelo FUNDEF: Educação Infantil, Ensino Médio e EJA. Para efeito da distribuição dos recursos do Fundo, foi utilizada a totalidade das matrículas

do Ensino Fundamental adicionada às matrículas das demais etapas, na razão de 1/3 no primeiro ano, 2/3 no segundo ano e a totalidade a partir do terceiro ano.

Para suprir a ampliação da atuação do fundo, novas fontes de recursos foram introduzidas no FUNDEB, também com gradação de três anos, através do aumento do percentual aplicado nos impostos vinculados ao FUNDEF, bem como da incorporação de novos tributos no rol de sua composição: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD). Para os impostos que compunham o FUNDEF, o percentual foi ampliado de 15% para 20% com acréscimo anual de 1,66%, enquanto o percentual dos novos impostos foi introduzido com incremento de 6,66% ao ano, chegando a 20% em 2009. Também foi definido um piso para a complementação da União para os primeiros anos de implantação do FUNDEB: dois bilhões de reais em 2007, três bilhões de reais em 2008, quatro bilhões e quinhentos milhões de reais em 2009 e, a partir de 2010, o equivalente a 10% do montante resultante da contribuição dos Estados e Municípios ao Fundo. A complementação da União seria disponibilizada para os Estados cujo valor do fundo por aluno fosse inferior ao mínimo nacional estabelecido no exercício financeiro.

Os parâmetros para operacionalização do primeiro ano do FUNDEB, incluindo a complementação da União, foram divulgados por meio do Decreto nº 6091, de 24/04/2007. Apenas oito Estados das regiões Norte e Nordeste receberam repasses a título de complementação da União: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. A partir de 2008, o Amazonas foi incluído neste conjunto. A complementação da União, apesar de melhorar a situação de alguns Estados, não resolveu todos os problemas (ver Quadro 1, sobre critérios de distribuição).

**Quadro 1 – Origem das receitas do FUNDEB e critérios de distribuição dos recursos**

<b>Origem das Receitas</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010/2020</b>
FPE, FPM, ICMS, IPIexp e LC 87/96	16,66%	18,33%	20%	20%
IPVA, ITR, ITCMD	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	2 bilhões de reais	3 bilhões de reais	4,5 bilhões de reais	10%
Critério de distribuição dos recursos	Matrículas do Ensino Fundamental + 1/3 das demais	Matrículas do Ensino Fundamental + 2/3 das demais	Matrículas da Educação Básica	Matrículas da Educação Básica

Fonte: EC 53/06

A partir de 2008, esses fatores passaram a ser definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, cuja composição e atribuição são questionadas por Bassi (2011):

Chama a atenção a ausência de representantes da sociedade civil nessa Comissão, o que contradiz o objetivo estipulado de possibilitar o controle da aplicação dos recursos públicos no financiamento da educação pela sociedade. Para isso, inclusive, foi criado o Conselho Federal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que reserva assentos àqueles órgãos e a organizações da área educacional, de pais e de estudantes (BASSI, 2011, p. 121).

No FUNDEB, a educação básica pública abrange as matrículas efetivadas por algumas instituições privadas conveniadas, desde que ajustadas aos pressupostos do Art. 213 da CF/88 (TOLEDO JR., 2008). São aquelas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, que oferecem Educação Infantil para crianças de até três anos, Educação do Campo com proposta pedagógica à formação por alternância, pré-escolas (até 31/12/2016) ou Educação Especial com atuação exclusiva na modalidade. O Quadro 2 detalha e compara os fatores de ponderação aplicáveis em 2014 e 2007.

**Quadro 2 – Fatores de ponderação para os recursos do FUNDEB em 2007 e 2014**

Descrição	2014	2007
Creche em tempo integral	Pública	1,30
	Conveniada	1,10
Creche em tempo parcial	Pública	1,00
	Conveniada	0,80
Pré-escola em tempo integral	1,30	0,80
Pré-escola em tempo parcial	1,00	
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15	1,05
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20	1,15
Ensino fundamental em tempo integral	1,30	1,25
Ensino médio urbano	1,25	1,20
Ensino médio no campo	1,30	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80	0,70
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.	1,20	0,70

Fonte: Resolução/MEC nº 1, de 31 de dezembro de 2013 e Lei nº 11.494/07.

A partir do valor da receita que compõe o Fundo (incluída a complementação da União), do quantitativo de alunos matriculados e do fator de ponderação, são definidos os coeficientes de distribuição dos recursos entre os entes governamentais (Estado e seus municípios). Desta forma, a partir da multiplicação do valor total do Fundo, no âmbito de



cada Estado, pelo referido coeficiente, os recursos são redistribuídos e creditados automaticamente na conta específica do FUNDEB de cada ente governamental. Os valores creditados mensalmente sofrem, entretanto, as variações decorrentes da arrecadação dos tributos que compõem o fundo, já o valor da complementação da União é conhecido no início do exercício.

De modo similar ao FUNDEF, a EC nº 53/06 estabeleceu a aplicação obrigatória de 60% dos recursos anuais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. A Lei nº 11.494/07 regulamentou o conceito de profissionais do magistério que, além dos professores, inclui profissionais que oferecem suporte pedagógico (direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica). A lei também permitiu a inclusão do pagamento aos profissionais contratados temporariamente, bem como proibiu gastos com inativos.

Para Davies (2008), tal vinculação não garante valorização dos profissionais de magistério, pois a principal debilidade do FUNDEB seria a ausência de novos valores para o sistema educacional, uma vez que redistribui 20% de grande parte dos recursos já vinculados à MDE. Neste contexto, alguns governos ganham e outros perdem em idêntica proporção, de acordo com o quantitativo ponderado de matrículas. O único recurso novo seria a complementação da União. Neste sentido, apresenta-se o risco de,

[...] ao promover o nivelamento de uma parte dos recursos em âmbito estadual, prejudicar governos que, dispondo de recursos superiores ao valor per capita no Estado e, em tese, oferecendo uma educação melhor, perderão receita para governos cujo valor per capita calculado com base na contribuição para o FUNDEB seja inferior ao valor per capita do estado (DAVIES, 2008, p. 42).

É importante avaliar os impactos do recebimento de complementação da União, bem como os ganhos e perdas oriundas da redistribuição do Fundo, no que diz respeito à aplicação mínima de 25% de impostos e transferências em ações da MDE, conforme disposto no artigo 212 da CF/88. Conforme lembra Toledo Jr. (2011), a aplicação do percentual mínimo refere-se à despesa efetivamente realizada:

Ao contrário do que muitos pensam, a mera retenção contábil do Fundeb não significa que todo o valor, de pronto, possa ser incluído como despesa educacional. É assim, visto que deve o Estado ou o Município efetivamente despende toda a quota recebida do Fundo (TOLEDO JR., 2011, p. 204).

Sendo assim, há de se avaliar a origem dos recursos do FUNDEB que suportaram as despesas efetivamente liquidadas, de modo a incluir o seu montante na aplicação constitucional. Considerando que todo o recurso do Fundo deve ser consumido no

exercício, algumas despesas realizadas não podem ser inseridas na aplicação dos 25% em MDE, haja vista que a procedência dos recursos não compõe a base de cálculo do percentual (impostos e transferências). Deste modo, as despesas realizadas com a fonte de custeio decorrente do ganho adicional do FUNDEB (diferença positiva entre os recursos recebidos e os aportes ao fundo realizados), dos rendimentos das aplicações financeiras de conta vinculada ao Fundo e da Complementação da União não devem ser consideradas. Por outro lado, aqueles entes governamentais que perdem recursos com a redistribuição do FUNDEB (diferença negativa entre os recursos recebidos e os aportes ao Fundo realizados) incluem automaticamente o valor da perda na aplicação mínima constitucional. Apesar de esta aplicação não ser realizada especificamente sobre aquele ente (Estado ou Município) que mais contribuiu para o Fundo, ou seja, sobre o valor que recebeu, considera-se que o sistema educacional como um todo foi beneficiado.

Com o objetivo de controlar a efetiva aplicação dos recursos, existem diversos mecanismos. Primeiramente, aquele realizado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), que tem a função de fiscalizar a correta utilização dos recursos e, na hipótese de irregularidades, promover a aplicação de penalidades aos gestores do Fundo.

Outro mecanismo fundamental é o controle social, a ser exercido pela sociedade. Qualquer cidadão pode denunciar aos TCEs e ao Ministério Público quaisquer irregularidades na gestão do FUNDEB. Para fomentar este tipo de participação, a Lei nº 11.494/07 estabeleceu a criação de Conselhos nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), estes com o objetivo de realizar o acompanhamento e controle social da distribuição e aplicação dos recursos, bem como supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEB é um colegiado que deve atuar com autonomia, sem subordinação e sem vinculação ao governo estadual ou municipal (BRASIL, 2013). Davies (2008) alerta para o fato de que o potencial democrático desses Conselhos é bastante limitado, haja vista que, além dos representantes indicados pelo governo, há um predomínio do clientelismo e fisiologismo nas relações entre o Estado e as entidades supostamente representativas da sociedade, as quais poderiam ser fortemente influenciadas pelos governantes.

Enquanto fundo contábil, o FUNDEB obteve conquistas quantitativas e qualitativas. Concomitantemente ao aumento da população atendida (as que haviam ficado de fora do cálculo no FUNDEF), também houve um aumento de receitas e de alocação de recursos, a serem distribuídos seguindo uma lógica equitativa acorde com as demandas e limitações de cada Estado. As conquistas foram bem-vindas por diversos movimentos

sociais defensores do ensino público, no entanto importantes controvérsias também foram apontadas. Os limites e possibilidades do fundo contábil são tratados na continuação deste texto, onde são analisados dados vinculados ao Estado da Paraíba.

### 3 O FUNDEB NA PARAÍBA

Para fins de análise, foram obtidos os valores das receitas do Governo do Estado e de todos os municípios da Paraíba, do período compreendido entre os exercícios financeiros de 2007 a 2014, a partir dos Dados Abertos do Sistema de Acompanhamento dos Recursos da Sociedade (SAGRES), disponível no site do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba ([www.tce.pb.gov.br](http://www.tce.pb.gov.br)). A partir das suas nomenclaturas, foram identificadas as receitas que compõem o FUNDEB (inclusive a complementação da União e os rendimentos de aplicação financeira), assim como as deduções daquelas que o formam. Uma possível limitação deste estudo reside na possibilidade de equívoco na contabilização ou descrição das receitas por parte da Administração Pública, uma vez que os dados são informados pelos gestores. Para fins de análise, tais dados foram agrupados segundo classificações regionais e populacionais.

Também foram coletados alguns dados que podem refletir a evolução do ensino básico para a totalidade dos municípios paraibanos no Estado no mesmo período. Neste sentido, foi obtida, a partir do Censo Escolar da Educação Básica, a quantidade de matrículas iniciais nas redes estadual e municipal de ensino, consideradas todas as etapas da educação básica (incluindo Educação Especial e EJA), bem como alguns indicadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP): Taxa de Aprovação, a Taxa de Distorção Idade-Série, Taxa de Evasão Escolar e Remuneração Média dos Professores.

Para fins de diagnóstico, foram utilizados dados primários oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), provenientes do Censo Demográfico 2010, referentes à população total de cada município da Paraíba – considerou-se, ainda, a parcela não alfabetizada acima de quinze anos de idade e o grau de instrução para as pessoas acima de 25 anos de idade. Além destes indicadores, também foi empregado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Educação (IDHM-E) de 2010, disponibilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que agrega diversos índices que informam as condições de acesso à educação em uma região.

Considerando a natureza deste estudo (artigo), os resultados são disponibilizados de maneira sintética. Para contextualizar a distribuição de recursos do FUNDEB, são apresentadas algumas características demográficas, sociais e econômicas da Paraíba, relacionando-as com os atributos educacionais.

A Paraíba é uma das 27 unidades federativas do Brasil que possui uma área aproximada de 56.470 km<sup>2</sup> e possuía, em 2010, uma população de 3.766.528 habitantes (IBGE), sendo composta por 48,4% de homens e 51,6% de mulheres. Com densidade demográfica de 66,7 habitantes/km<sup>2</sup>, concentra 35,3% de sua população nos quatro municípios que possuem mais de cem mil habitantes. O Estado conta com 223 municípios distribuídos em quatro mesorregiões: Mata Paraibana, Agreste Paraibano, Borborema e Sertão Paraibano.

Segundo dados do Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (IDEME), o Produto Interno Bruto (PIB) paraibano alcançou, em 2010, a cifra de 31,9 bilhões de reais, o que corresponde a apenas 0,84% do PIB do Brasil e 6,4% do PIB da região Nordeste. Trata-se de um Estado com escassez de recursos, sendo, inclusive, uma das unidades federativas a auferir a Complementação da União para o FUNDEB, desde sua instituição.

Nesse contexto de escassez de recursos, a educação paraibana enfrenta grandes desafios. Com o objetivo de contextualizar estes desafios, é apresentado a seguir um diagnóstico da educação na Paraíba a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010.

De acordo com a tabela a seguir, em torno de 75% da população possuía idade superior a quinze anos e era composta majoritariamente pela etnia preta ou parda (59%).

**Tabela 1 – População da Paraíba por cor ou raça e faixa etária**

<b>Cor ou Raça</b>	<b>0 a 14 anos</b>	<b>15 a 24 anos</b>	<b>25 a 39 anos</b>	<b>40 a 59 anos</b>	<b>60 anos ou mais</b>	<b>Total</b>
Preta ou Parda	539.158	419.012	527.407	461.272	252.738	2.199.587
Branca	396.774	266.400	340.681	303.318	192.080	1.499.253
Outras	16.949	14.067	17.453	12.651	6.568	67.688
<b>Total</b>	<b>952.881</b>	<b>699.479</b>	<b>885.541</b>	<b>777.241</b>	<b>451.386</b>	<b>3.766.528</b>

Fonte: Censo 2010 - IBGE

Por outro lado, verifica-se a existência de maioria de mulheres na população com mais de quinze anos, superando o quantitativo de homens em mais de 135 mil habitantes. Tal diferença aumenta para as faixas etárias de maior idade, chegando a mais de sessenta mil habitantes com mais de sessenta anos, o que indicava, na época, uma sobrevivência maior das mulheres paraibanas em relação a dos homens.

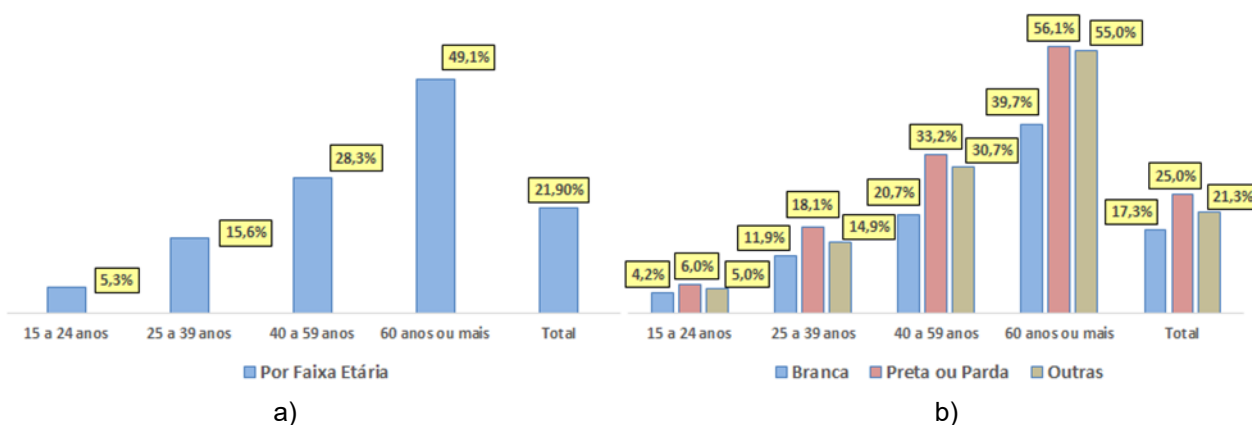
Tabela 2 – População da Paraíba por sexo e faixa etária

Sexo	0 a 14 anos	15 a 24 anos	25 a 39 anos	40 a 59 anos	60 anos ou mais	Total
Homens	485.173	349.135	430.002	364.618	195.451	1.824.379
Mulheres	467.708	350.344	455.539	412.623	255.935	1.942.149
<b>Total</b>	<b>952.881</b>	<b>699.479</b>	<b>885.541</b>	<b>777.241</b>	<b>451.386</b>	<b>3.766.528</b>

Fonte: Censo 2010 - IBGE

Teoricamente, a população da citada faixa etária já deveria ter sido alfabetizada, entretanto dados do Censo 2010 indicam que 21,9% da população paraibana acima de quinze anos não sabia ler ou escrever. Se formos observar por faixas etárias, o problema educacional tende a agravar-se. O diagrama (gráfico) a seguir demonstra a distribuição do analfabetismo dentro de cada faixa etária e por cor ou raça.

Gráfico 1 – Analfabetismo – a) por faixa etária; b) por cor ou raça



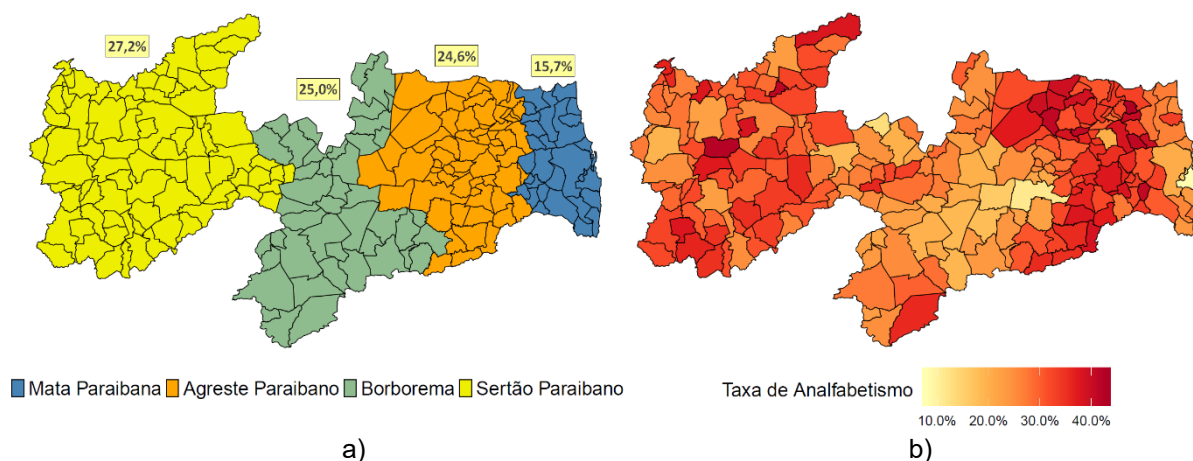
Fonte: Censo Demográfico 2010 - IBGE.

Ao avaliar as faixas etárias da população, verifica-se que o problema é mais grave na população com idade mais avançada. A partir do gráfico da esquerda (a), verifica-se que o analfabetismo era menor nas faixas etárias mais jovens, indicando que, com uma política pública adequada, é possível diminuir o analfabetismo no longo prazo, desde que observados os problemas regionais.

Já a população de etnia preta ou parda apresentava, de acordo com o gráfico da direita (b), uma taxa de analfabetismo bem superior à da cor branca em todas as faixas etárias. Destaque-se que um quarto da população de cor preta ou parda, com mais de quinze anos, não sabia ler ou escrever. Tal situação é decorrente principalmente da herança histórica do período da colonização brasileira e pode ser minimizada por políticas públicas de inclusão social.

Além das variáveis apresentadas, o analfabetismo também era influenciado por questões regionais, conforme figura a seguir.

Figura 1 – Taxa de analfabetismo - a) por mesorregião; b) por município

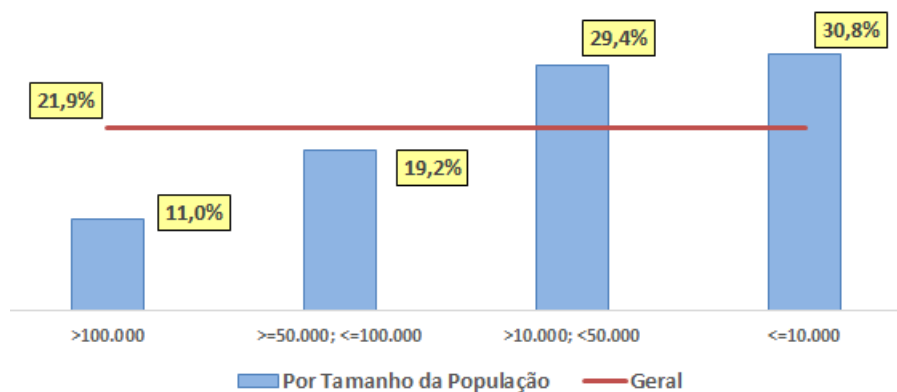


De acordo com o mapa da esquerda (a), o crescimento da taxa de analfabetismo a partir da interiorização dos municípios era evidente, sendo que o pior resultado era encontrado na mesorregião do sertão paraibano, com um grau de 27, 2% de analfabetismo na população com quinze anos ou mais.

Por outro lado, o mapa da direita (b) indica altas taxas de analfabetismo em todas as mesorregiões, em que pese haver uma concentração maior no sertão paraibano. Neste sentido, outros fatores que influenciavam este resultado devem ser observados.

O Gráfico 2, a seguir, apresenta a taxa de analfabetismo de acordo com o porte populacional dos municípios, indicando uma relação inversa entre as variáveis, ou seja, quanto maior a população, menor o analfabetismo.

Gráfico 2 – Taxa de analfabetismo por tamanho da população



Observa-se que a taxa de analfabetismo era consideravelmente maior nos municípios de menor população. Sendo assim, as estratégias utilizadas para reduzir os problemas educacionais precisam considerar alternativas que beneficiem os pequenos municípios paraibanos.

Ainda de acordo com o Censo de 2010, o nível de instrução da população com idade superior a 25 anos de idade também era bem preocupante, pois 62,3% das pessoas não tinham instrução ou não completaram o ensino fundamental. Apenas 8% da população desta faixa etária possuía formação superior completa. A tabela a seguir demonstra o nível de instrução desta parcela da população por sexo e tamanho do município.

**Tabela 3 – Nível de instrução por sexo e tamanho da população**

Nível de Instrução por Sexo	<=10.000	>10.000; <50.000	>=50.000; <=100.000	>100.000	Total
<b>Sem instrução e fundamental incompleto</b>	<b>78,0%</b>	<b>75,2%</b>	<b>60,1%</b>	<b>43,0%</b>	<b>62,3%</b>
Homem	83,0%	79,5%	62,5%	44,4%	66,0%
Mulher	73,2%	71,3%	58,1%	41,9%	59,1%
<b>Superior completo</b>	<b>2,9%</b>	<b>3,8%</b>	<b>7,1%</b>	<b>14,9%</b>	<b>8,0%</b>
Homem	1,4%	2,3%	5,8%	13,2%	6,4%
Mulher	4,3%	5,1%	8,1%	16,2%	9,5%

Fonte: Censo Demográfico 2010 – IBGE.

Da análise da Tabela 3, verifica-se que as mulheres possuíam um grau de instrução melhor que o dos homens em todas as faixas populacionais. Observa-se também que as cidades com menor população obtiveram os piores resultados, reforçando a necessidade de políticas públicas voltadas para os pequenos municípios.

Por fim, vale ressaltar que a Paraíba possuía, em 2010, um dos piores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal da Educação (IDHM-E) do país, ficando empatado com a Bahia na posição 23, entre todos os Estados e Distrito Federal. Com um índice de 0,555, o Estado estava bem longe do melhor colocado (Distrito Federal: 0,742) e do indicador do Brasil (0,637). Avaliando-se os 223 municípios paraibanos, o município de Várzea obteve o melhor resultado (0,714) e Gado Bravo o pior (0,373). A tabela a seguir apresenta os indicadores médios dos municípios por mesorregião e faixa populacional.

**Tabela 4 – IDHM-E médio 2010 por mesorregião e faixa populacional**

Mesorregião	Municípios	IDHM-E Médio	População	Municípios	IDHM-E Médio
Mata Paraibana	30	0,466	<=10.000	137	0,472
Agreste Paraibano	66	0,464	>10.000; <50.000	76	0,473
Borborema	44	0,501	>=50.000; <=100.000	6	0,568
Sertão Paraibano	83	0,479	>100.000	4	0,627
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>0,477</b>	<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>0,477</b>

Fonte: IDHM-E 2010 (PNUD)

Nesta oportunidade, a questão da interiorização não aparenta ser determinante na distribuição do indicador. Os índices, entretanto, são novamente sensivelmente menores para localidades com população menor.

Após a conclusão do diagnóstico estático, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, inicia-se a avaliação dinâmica do ensino básico no Estado da Paraíba a partir da análise da variação de alguns indicadores educacionais de 2007 e 2014 (recorte histórico do presente estudo), relacionando-a com as informações do FUNDEB no mesmo período.

A Paraíba atingiu, em 2014, a quantidade de 838.682 matrículas iniciais em Creches, em Pré-Escolas, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (incluindo a EJA e Educação Especial), conforme o Censo Escolar da Educação Básica. Observa-se que ocorreu uma redução de quase 20% nas matrículas, quando comparado com a informação de 2007. As tabelas a seguir demonstram a evolução de matrículas na Paraíba.

**Tabela 5 – Evolução de matrículas por rede de ensino e mesorregião - 2007/2014**

Mesorregião	Municípios	2007			2014			Variação 2014/2007		
		Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal	Total
Mata Paraibana	30	154.882	198.140	353.022	110.499	167.619	278.118	-28,7%	-15,4%	-21,2%
Agreste Paraibano	66	147.985	198.192	346.177	110.130	174.287	284.417	-25,6%	-12,1%	-17,8%
Borborema	44	34.102	54.958	89.060	22.212	53.066	75.278	-34,9%	-3,4%	-15,5%
Sertão Paraibano	83	114.068	144.570	258.638	73.063	127.806	200.869	-35,9%	-11,6%	-22,3%
<b>Total Geral</b>	<b>223</b>	<b>451.037</b>	<b>595.860</b>	<b>1.046.897</b>	<b>315.904</b>	<b>522.778</b>	<b>838.682</b>	<b>-30,0%</b>	<b>-12,3%</b>	<b>-19,9%</b>

Fonte: Censo Escolar 2007 e 2014 (INEP).

A Tabela 5 demonstra que as redes de ensino municipal e estadual apresentavam distribuições muito próximas, compatíveis com a distribuição da população de cada região, ao concentrar grande parte das matrículas na Mata e no Agreste Paraibano. Por outro lado, a redução das matrículas da Rede Estadual, em torno de 30%, apresentou incremento variável de acordo com a interiorização do ensino, sendo maior no Sertão



Paraibano. Já a Rede Municipal apresentou queda global de 12,3%, bem menor que a Estadual, confirmando a municipalização do ensino. As Redes Estadual e Municipal apresentaram redução em 88,3% e 69,5% dos 223 municípios, respectivamente. A tabela a seguir, detalha a evolução de matrículas por rede de ensino e faixa populacional.

**Tabela 6 – Evolução de matrículas por rede de ensino e faixa populacional (2007/2014)**

População	Municípios	2007			2014			Variação 2014/2007		
		Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal	Total
<=10.000	137	77.338	164.296	241.634	53.587	147.138	200.725	-30,7%	-10,4%	-16,9%
>10.000; <50.000	76	163.208	249.309	412.517	119.137	223.070	342.207	-27,0%	-10,5%	-17,0%
>=50.000; <=100.000	6	46.059	50.802	96.861	33.184	39.911	73.095	-28,0%	-21,4%	-24,5%
>100.000	4	164.432	131.453	295.885	109.996	112.659	222.655	-33,1%	-14,3%	-24,7%
<b>Total Geral</b>	<b>223</b>	<b>451.037</b>	<b>595.860</b>	<b>1.046.897</b>	<b>315.904</b>	<b>522.778</b>	<b>838.682</b>	<b>-30,0%</b>	<b>-12,3%</b>	<b>-19,9%</b>

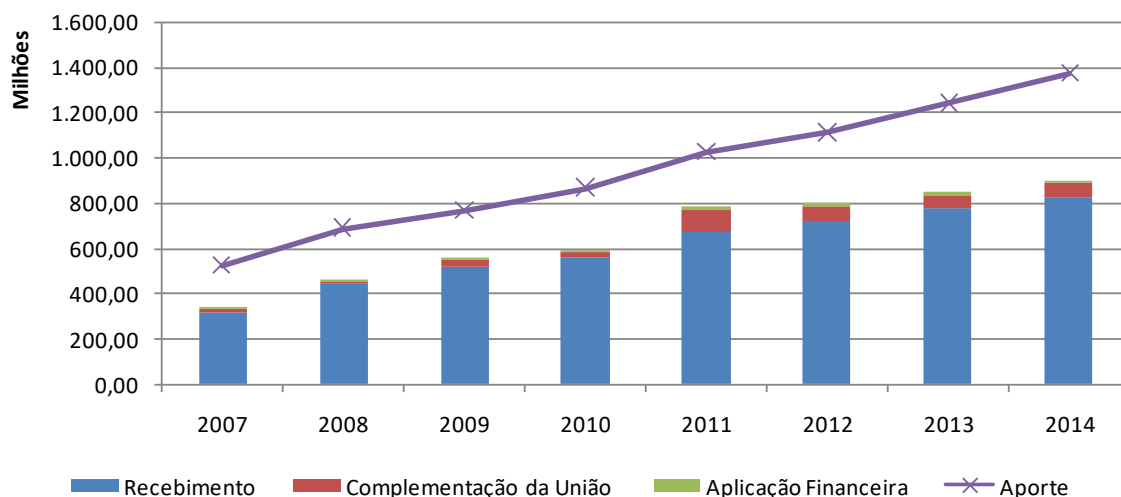
Fonte: Censo Escolar 2007 e 2014 (INEP).

A partir da Tabela 6, observa-se uma grande quantidade de matrículas pulverizadas na enorme quantidade de municípios com pequenas populações. Por outro lado, a proporção de alunos matriculados na Rede Municipal, em relação ao total de alunos, cresceu de 56,9%, em 2007, para 62,3%, em 2014. Tal resultado confirma o crescimento da municipalização do ensino em todas as faixas populacionais.

Desta forma, considerando a dinâmica do FUNDEB, baseada no número de matrículas do Ente Federativo, percebe-se a transferência de recursos financeiros do Governo Estadual para os municípios, de acordo com a política redistributiva.

O gráfico 3 demonstra a reiterada perda de recursos do Governo do Estado, decorrente da municipalização do ensino, considerando os aportes realizados e as receitas vinculadas ao FUNDEB, incluídas a complementação da União e os rendimentos de aplicação financeira dos recursos do Fundo.

Gráfico 3 – Receitas do fundo e aporte do Governo do Estado ao FUNDEB



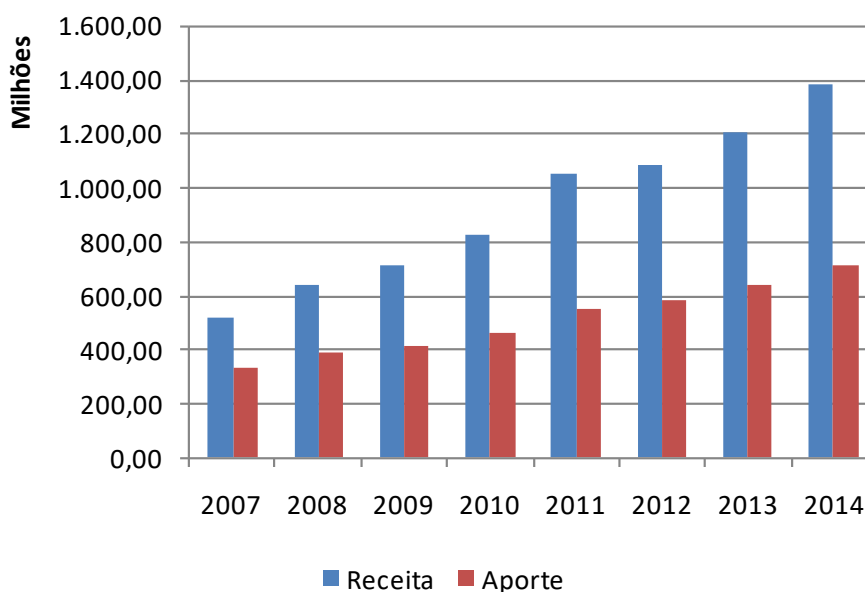
Fonte: Dados abertos do SAGRES

Da análise do gráfico, depreende-se que a Complementação da União corresponde a uma pequena proporção (6,94%) da receita total do Fundo. Tal parcela estaria aquém das necessidades educacionais do Estado. Verifica-se, ainda, que os aportes são bem superiores (em média 44,2% maiores) à receita total recebida do Fundo pelo Governo. A perda total no período (2007-2014) chega ao montante de 2,3 bilhões de reais. Desta forma, vislumbra-se que uma maior parcela referente à complementação da União poderia minimizar o efeito dessa perda de recursos, de modo que o Governo do Estado pudesse investir mais em ações de MDE, haja vista que tal perda se dá a partir da exigência de se aplicar o percentual mínimo de 25% dos impostos e transferências.

Ao avaliar os governos municipais, verifica-se que a proporção da parcela referente à soma da complementação da União de todos os municípios também é muito baixa (6,56%) em relação ao total do Fundo no período em análise, o que denota a ausência de novas receitas dentro do estado que tenham a função de custear a educação básica.

No que diz respeito à relação perde/ganha dos recursos do Fundo, a situação se inverte em relação ao Governo do Estado, pois, ao longo dos exercícios financeiros, a receita do FUNDEB (incluídas a Complementação da União e o rendimento de aplicações financeiras) dos municípios supera o valor das deduções para formação do Fundo, conforme se vê no gráfico a seguir.

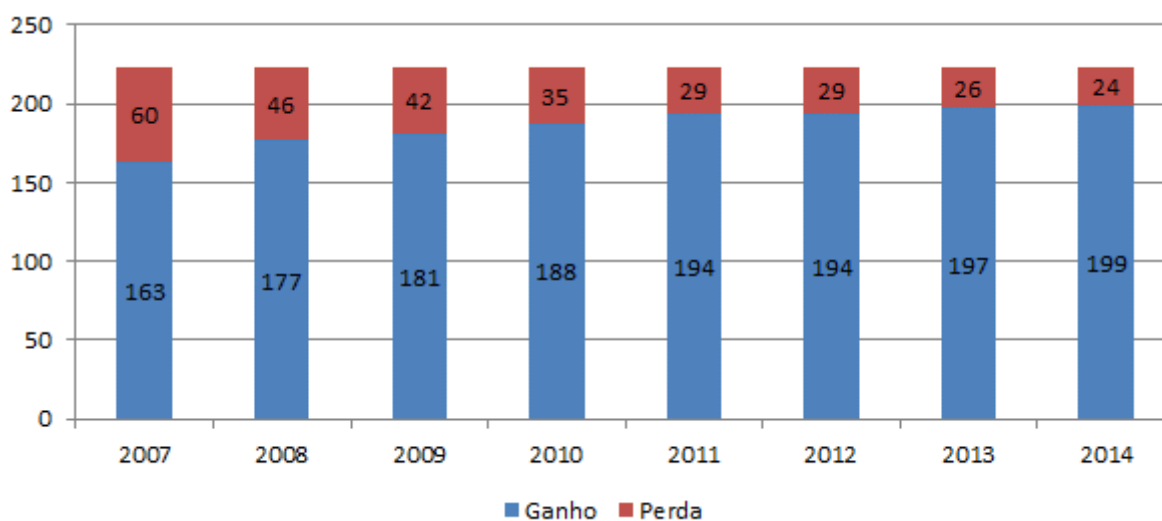
**Gráfico 4 – Receita do fundo e aporte dos municípios ao FUNDEB**



Fonte: Dados abertos do SAGRES

Se, no conjunto, os municípios apresentam ganho com o mecanismo de redistribuição do FUNDEB, individualmente a realidade é diferente, haja vista que nem todos foram beneficiados. O gráfico a seguir demonstra a evolução da quantidade de municípios que ganharam ou perderam a partir da repartição de recursos.

**Gráfico 5 – Evolução dos municípios que ganham e perdem recursos com o FUNDEB**

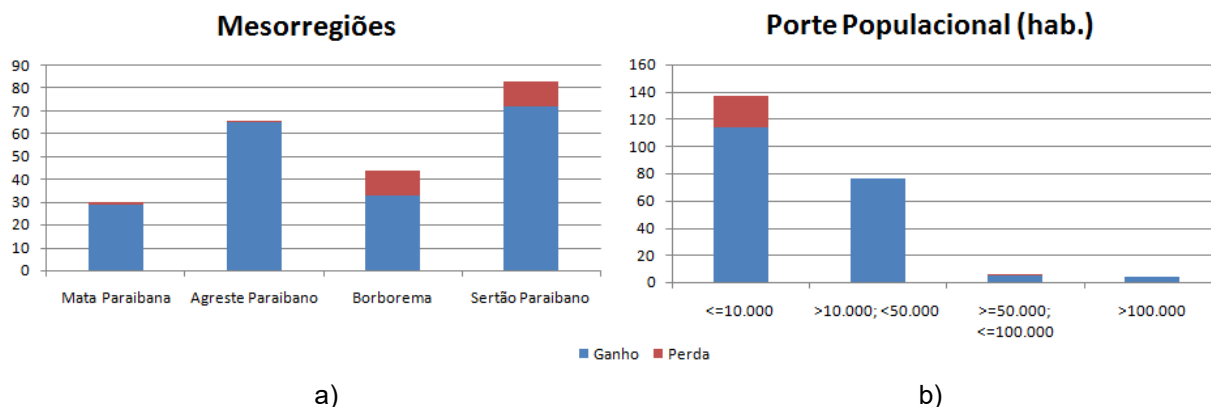


Fonte: Dados abertos do SAGRES

Note-se que a quantidade de municípios que são beneficiados está aumentando ao longo dos anos. Em 2007, do total de municípios, 73,1% (163) receberam mais que contribuíram para o Fundo. Esse percentual aumentou para 89,2% (199) em 2014. O

Gráfico 6 detalha a relação ganha/perde do exercício financeiro de 2014, de acordo com a localização geográfica e o número de habitantes dos municípios.

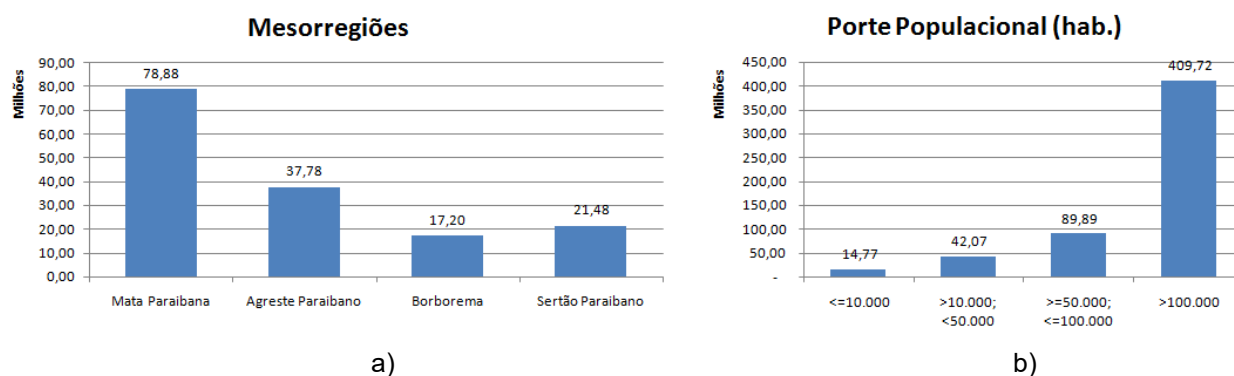
**Gráfico 6 – Municípios que ganham e perdem recursos - a) por região; b) por população**



Fonte: Dados abertos do SAGRES

Dos 24 municípios que apresentam perdas na redistribuição do Fundo, 22 localizam-se no interior do Estado, mais especificamente nas regiões da Borborema (11) e do Sertão Paraibano (11). Por outro lado, a maioria destes municípios (23) possui população inferior a dez mil habitantes. Como exceção, apenas o município de Cabedelo, que possui população de 67 mil habitantes, encontra-se neste conjunto. O problema desse município não é pontual, uma vez que vem apresentando perdas anuais desde a implantação do FUNDEB em 2007. Em termos nominais, o Gráfico 7 representa a distribuição por mesorregião e por porte populacional da receita média do FUNDEB.

**Gráfico 7 – Receita municipal média do FUNDEB - a) por região; b) por população**



Fonte: Dados abertos do SAGRES

Há uma diminuição da receita média de acordo com a interiorização dos municípios. Por outro lado, como já esperado, a receita média das cidades com maior população é bem superior à das demais municipalidades. Tal fato decorre do critério de

redistribuição do FUNDEB baseado na quantidade ponderada de matrículas de alunos, o que, em geral, é diretamente proporcional ao tamanho de sua população.

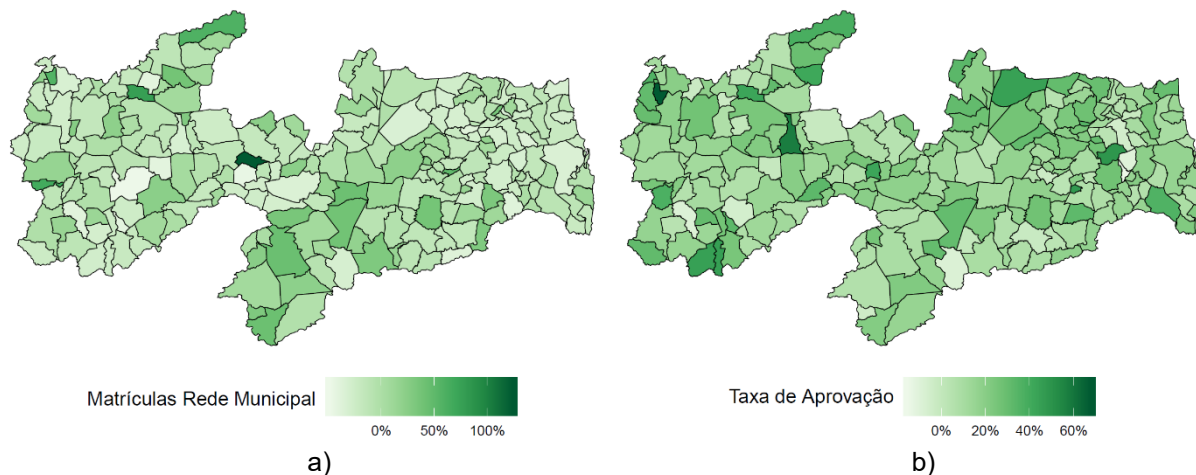
Por outro lado, questiona-se se tal critério de distribuição de recursos é suficiente para garantir a melhoria da qualidade do ensino onde é preciso. A metodologia do FUNDEB não garante que os municípios com os piores indicadores educacionais recebam maiores recursos. Ainda, há o risco de se diminuir o montante de recursos naquelas localidades com poucas matrículas e cujos governantes, eficientes na gestão dos recursos, conseguem obter resultados positivos, melhorando seus indicadores educacionais.

Ademais, conforme anteriormente exposto, os municípios com menor população têm uma população com menor grau de instrução. Desta forma, a política de redistribuição de recursos não atinge o objetivo social nestes municípios que, embora apresentem baixo número de matrículas, necessitam de evolução na educação local.

Com o objetivo de avaliar se existe relação entre a receita vinculada ao Fundo e a variação percentual de alguns indicadores educacionais dos municípios, entre 2007 e 2014, foi utilizada a técnica estatística de correlação linear simples, que mede o grau de relação entre duas variáveis através de um número adimensional que varia entre -1 e 1. Um valor absoluto acima de 0,7 indica uma forte correlação e, abaixo de 0,3, representa uma fraca interpretação. Observa-se que as variáveis podem ser fortemente correlacionadas e não haver relação de causa e efeito entre elas. Se, entretanto, essas variáveis estiverem vinculadas por uma relação de causa e efeito, então devem ser correlacionadas.

Obviamente os indicadores selecionados não definem integralmente a evolução da educação em determinado município, mas podem ajudar a avaliar algumas dimensões da situação local. Neste sentido, foram calculadas, para cada município paraibano, as variações, entre os anos de 2007 e 2014, do número de matrículas na Rede Municipal, da taxa de aprovação, da taxa de evasão e da taxa de distorção idade-série. As imagens a seguir apresentam as variações dos indicadores em cada município.

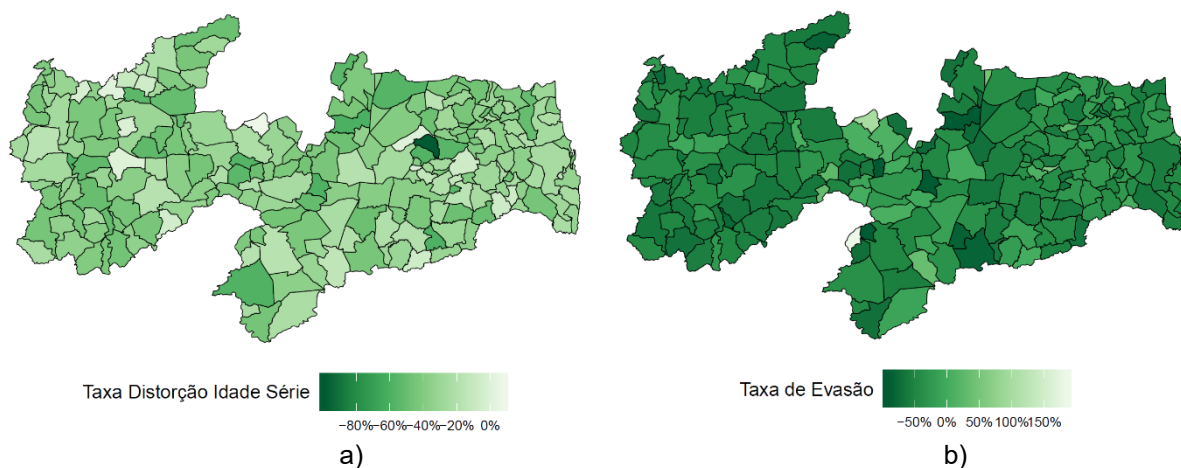
Figura 2 – Variação (2007-2014) - a) das matrículas da rede municipal; b) da taxa de aprovação



Fonte: INEP

Conforme já exposto, apenas 68 municípios apresentaram aumento de matrículas em sua rede de ensino próprio, sendo que Quixaba apresentou o maior incremento, correspondente a um aumento de 124% em relação a 2007. Com relação à Taxa de Aprovação, 209 municípios melhoraram sua performance, tendo o município de Cajazeiras obtido o maior incremento em relação a 2007 (67,8%) e Caldas Brandão o pior (-15%).

Figura 3 – Variação (2007-2014) - a) da taxa distorção idade série; b) da taxa de evasão



Fonte: INEP

No que se refere à taxa de distorção idade-série, apenas três municípios pioraram seu desempenho, aumentando o indicador: Coremas, Santa Cruz e Várzea. Por fim, apenas dezenove municípios pioraram a taxa de evasão escolar entre 2014 e 2007, sendo que Ouro Velho obteve o pior desempenho entre os 223 Entes Federativos da Paraíba, aumentando o indicador em 183,87%.

Para fins de comparação com os citados indicadores, foi utilizada a receita líquida do FUNDEB (valor total subtraído das deduções) acumulada até o exercício financeiro de 2014, ou seja, aquela receita recebida pelo município que pudesse interferir no resultado do índice. A Tabela 7 demonstra as variáveis correlacionadas e os resultados obtidos.

**Tabela 7 – Coeficiente de correlação linear entre a variação dos indicadores selecionados e a receita do FUNDEB acumulada no período (2007/2014)**

Indicador	Coeficiente de Correlação
Matrículas Rede Municipal	-0,186904736
Taxa de Evasão	-0,04841035
Taxa de Aprovação	0,007607959
Distorção Idade Série	0,070719838

Fonte: Dados abertos do SAGRES e INEP

Conforme se observa, os valores absolutos dos coeficientes de correlação são extremamente baixos, o que indica baixa ou nenhuma correlação. Apesar de não haver evidência estatística de que uma maior receita pudesse, de fato, incrementar os indicadores educacionais, não há dúvidas acerca da importância do FUNDEB para a educação municipal.

Um tópico que deve ser levado em consideração diz respeito à utilização dos recursos do FUNDEB, em especial o emprego de pelo menos 60% dos recursos recebidos para o pagamento da remuneração dos professores, entre a de outros profissionais do ensino.

De acordo com os dados do Censo Escolar de 2014, o valor médio da remuneração dos professores, ajustada a 40 horas semanais, era de R\$ 1.788,04, superior ao montante de R\$ 1.697,00, correspondente ao piso salarial dos professores da educação básica daquele ano. Apenas nove municípios, todos com menos de dez mil habitantes, apresentaram média inferior ao piso nacional previsto na Lei nº 11.738/2008, apesar de sete deles terem recebido mais recursos do FUNDEB do que aportaram ao fundo.

De fato, caso o FUNDEB não existisse, os municípios teriam extrema dificuldade em cumprir a legislação federal que garante o piso nacional para os professores. Desta forma, destaca-se a fundamental importância do FUNDEB para a valorização do magistério, principalmente para aqueles municípios que recebem mais recursos do que aportam ao Fundo.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme constatado nesta pesquisa, a emergência dos fundos de natureza contábil está diretamente relacionada com o modelo de Estado, sua ideologia e sua forma de fazer política, tendo em vista a relação direta que existe entre a concepção política do Estado e a finalidade que suas políticas procuram concretizar. Isto fica evidente quando relacionamos o alcance de cada Fundo (clientela atendida e recursos alocados) com os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Se, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, o FUNDEF esteve em consonância com as políticas públicas de cunho neoliberal para assim atender às demandas minimalistas da LDBEN de 1996 (compatíveis com o “Estado Mínimo” idealizado pelas classes dominantes), no Governo Lula da Silva o FUNDEB consegue avançar na matéria, a partir de conquistas quantitativas que ampliaram a população atendida (Educação Infantil, Ensino Médio e EJA), da ampliação de receitas e novos recursos (pois novas fontes de recursos foram introduzidas e também foi aumentado o percentual dos impostos vinculados ao FUNDEF) e do aumento da complementação da União.

O FUNDEB traz duas novidades controversas: o processo de municipalização do ensino e uma melhor fiscalização dos recursos. Os defensores da municipalização argumentam que o processo possibilita melhor atendimento educacional, pois os governos municipais estão mais próximos daqueles que demandam os serviços públicos. Seus críticos, no entanto, tratam a municipalização “como um processo de desresponsabilização de uma instância central para uma periférica” (SALES; SALES E SILVA, 2013, p. 1285), sem que haja uma reorganização tributária mais adequada. Em matéria de fiscalização dos recursos, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEB, conforme concebido, teria um potencial democrático limitado, tendo em vista o clientelismo e fisiologismo que caracterizam as relações entre o Estado e as entidades representativas da sociedade (DAVIES, 2008).

Ademais, o atual desempenho das escolas públicas não decorre apenas dos investimentos realizados, mas também da gestão desses recursos. Observa-se uma gestão ineficiente presente no cotidiano dos municípios paraibanos, seja por incompetência ou decorrente de corrupção. Diversos escândalos são vistos na mídia, frequentemente, indicando desvios ou desperdícios na administração escolar. Um esforço



maior da sociedade, participando com mais intensidade da administração pública, é fundamental para melhorar a eficiência dos gastos e, conseqüentemente, a qualidade da educação.

No que diz respeito ao Estado da Paraíba, as matrículas nas redes de ensino estadual e municipal indicam a ocorrência de uma forte municipalização do ensino, no período analisado, com a conseqüente transferência de recursos do FUNDEB do Governo do Estado para os municípios paraibanos. Existem 24 municípios que contribuem ao Fundo mais que arrecadam, ou seja, financiam a Educação Básica de outros municípios. Nestes casos, a redistribuição dos recursos gera certa preocupação, principalmente diante da ausência de novas receitas relevantes no Fundo, em especial aquelas oriundas da Complementação da União. Na Paraíba, os municípios que perdem recursos, em sua grande maioria, possuem pequenas populações e pouquíssimos recursos próprios.

Outro ponto a ser observado é o elevado grau de assimetrias econômicas e educacionais existentes na população paraibana, gerada ao longo dos anos, como, por exemplo, o alto índice de analfabetismo na população de cor preta ou parda. Da mesma forma, também precisam ser verificadas questões regionais, principalmente em municípios de pequeno porte populacional que, em geral, são os que possuem os piores indicadores educacionais e que recebem menos recursos para financiar a educação local. Sendo assim, as políticas públicas relativas ao financiamento da educação deveriam considerar tais aspectos como critério de distribuição de recursos, o que não ocorre com o atual FUNDEB.

O estudo apontou, ainda, que, apesar de não haver relação entre o montante da receita e os indicadores educacionais selecionados, não há dúvidas acerca da importância do FUNDEB para a educação municipal, pois, se o investimento não é suficiente para elevar a qualidade educacional, é condição indispensável. Destaca-se nestas considerações o secular problema do analfabetismo. Num contexto de escassez de recursos, os 21,9% da população paraibana acima de 15 anos não sabia ler ou escrever em 2010. Quando regionalizados, os dados indicam que o analfabetismo aumenta diretamente com a interiorização e inversamente com o porte dos municípios.

Após analisar a implantação do FUNDEB no período 2007-2014, destaca-se a necessidade de continuidade da pesquisa sobre o tema, considerando as novas determinações decorrentes do *impeachment* de 2016 e da ascensão do governo de extrema direita de Jair Messias Bolsonaro em 2019, bem como as discussões em torno do Novo FUNDEB.

Alguns outros aspectos também precisam ser levados em consideração para uma análise mais completa na evolução da qualidade da educação, tais como a infraestrutura das escolas (salas de aula, laboratórios, bibliotecas etc.) e formação ou qualificação docentes. Tais análises, que fugiram do escopo deste artigo, merecem ser abordadas em futuros estudos.

## REFERÊNCIAS

- BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais Brasileiras. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 116/141, janeiro/abril 2011.
- BRASIL. **FUNDEB**: Manual de Orientação. Brasília: Ministério da Educação - FNDE, 2013.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Brasília: Congresso Nacional, 2006.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988.
- DAVIES, N. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? 1ª. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.
- GOMES, M. F. Constituição, FUNDEB e financiamento público educacional. **Revista Brasileira de Direito Público/RBDP**, Belo Horizonte, nº 22, p. 93-107, jul/set. 2008.
- LIRA, J. de S.; HERMIDA, J. F. **Política educacional e neoliberalismo**: a educação em Alagoas durante o governo de Vilela Filho (2007-2014). João Pessoa: Editora da UFPB, 2017.
- LIRA, J. de S.; HERMIDA, J. F. Gestão, financiamento e (des)valorização da educação em Alagoas (2007-2014). **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 12, n. 1, jan/abr, 2018.
- MARTINS, P. D. S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.
- SALES, L. C.; SALES E SILVA, M. J. G. D. A Movimentação das Matrículas no Ensino Fundamental no Estado do Piauí. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 4, p. 1283-1301, outubro/dezembro 2013.

SAVIANI, D. **A lei da educação**: LDB – trajetória, limites e perspectivas. 13<sup>a</sup>. ed. Campinas: Autores Associados, 2016.

TOLEDO JR., F. C. D. O Fundeb e o Novo Modelo de Financiamento Educacional. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, n. 2, p. 102-107, fevereiro 2008.

TOLEDO JR., F. C. D. O FUNDEB e os Mínimos Constitucionais da Educação. **Revista Síntese Direito Administrativo**, São Paulo, n. 63, p. 200-209, março 2011.