

GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 1148

ANÁLISE DA REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES NOS ANOS DE 2007 A 2015

Andrea Polena – UFPR

Resumo

Este trabalho busca analisar a redistribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e verificar a existência de relação entre o porte populacional dos municípios paranaenses e a resultado líquido das transferências do FUNDEB, na série histórica de 2007 a 2015. Para isto, utiliza os dados encontrados nas seguintes fontes: Finanças do Brasil (FINBRA) para os anos de 2007 a 2012, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SICONFI) para o ano de 2013 e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE) para o ano de 2014 e 2015. Utilizando análises estatísticas e a correlação de Spearman, verificou-se que a correlação é alta entre as variáveis, confirmando a hipótese de relação entre as mesmas.

Palavras-chave: Financiamento da educação, recursos financeiros, Educação Básica.

INTRODUÇÃO

As últimas três décadas apresentam diversas discussões sobre questões de financiamento da educação e este tem sido objeto de estudo de pesquisadores e formuladores de políticas públicas. Isto, em parte, se deve às mudanças administrativas e fiscais que têm ocorrido, além de tensionamentos e demandas da sociedade em relação ao direito à educação.

O financiamento da educação no Brasil, conforme a Constituição Federal (CF) de 1988, que reconheceu os municípios como entes federados dotados de autonomia político-administrativa, se dá de forma descentralizada e em regime de colaboração entre: União, estados e municípios.

A União, apesar de ter maior concentração de recursos, é prioritariamente responsável pelas instituições públicas federais de ensino, além de prestar assistência técnica e exercer função supletiva e redistributiva para as unidades subnacionais, por

meio de transferências de recursos. A Educação Infantil e Ensino Fundamental são prioritários para os municípios, assim como, Ensino Fundamental e Ensino Médio, para os estados e Distrito Federal (DF). (BRASIL, 1988). Emendas constitucionais posteriores determinaram as transferências constitucionais entre as três esferas governamentais assegurando que, através de políticas públicas, houvesse a garantia de atendimento à população sob sua responsabilidade. (CRUZ, 2009, CASTRO, 2010).

A promulgação da Lei de Bases e Diretrizes da Educação Nacional (LDB) de 1996 reafirmou os percentuais de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e estabeleceu em que devem ser utilizados estes recursos. Além disso, ao mesmo tempo em que as responsabilidades foram descentralizadas, houve maior concentração de decisões feitas pelo governo federal nas políticas educacionais (CRUZ, 2009, CASTRO, 2010, OLIVEIRA; SOUZA, 2010). A inserção do município como ente federativo agravou o descompasso entre recursos disponibilizados e suas responsabilidades na esfera educacional, gerando maior desigualdade inter e intrarregional, mesmo que a União tenha adotado ações supletivas e implementado mecanismos de transferências intergovernamentais. (OLIVEIRA; SOUZA, 2010).

Diversas pesquisas têm avaliado a redistribuição de recursos do FUNDEB, dentre elas foram importantes para desenvolvimento deste artigo a pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (BREMAEKER, 2007) que avaliou o possível impacto do FUNDEF e FUNDEB em relação aos municípios de pequeno porte. Em suas considerações verifica a perda de recursos em 39,3% dos municípios brasileiros, sendo que 71% destes são municípios que possuem população abaixo de 10.000 habitantes. Segundo o autor, a lógica do FUNDEF e que se mantém no FUNDEB, contrariam a lógica de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a lógica social. Conforme o autor o FPM entrega mais recursos aos municípios de menor população, pois estes têm essencialmente base econômica rural e baixa receita tributária. Desta forma a redistribuição dos recursos do FUNDEF e FUNDEB estariam penalizando os municípios de pequeno porte, visto que os mesmos são responsáveis por 100% das matrículas e vem recebendo menos recursos. (BREMAEKER, 2007, p.23).

Limonti et al. (2014) desenvolveu uma pesquisa, com os municípios de São Paulo, a partir dos dados de 2009, em relação à política de fundos e as desigualdades intraestaduais. (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014). Os resultados encontrados, de acordo com o porte populacional foram que dos municípios com até 5.000 habitantes

86,8% perdem recursos e nas outras faixas há uma redução proporcional ao tamanho dos. Os autores entendem que a cota-parte do FPM destinada ao FUNDEB representa, para os municípios de pequeno porte, um montante significativamente maior para as finanças municipais, enquanto que tem pouca representação para os municípios com mais de 500.000 habitantes. Verificaram que os municípios com até 5.000 habitantes comprometem até 15,51% de sua receita corrente líquida na destinação de recursos ao FUNDEB, com os índices diminuindo de acordo com o porte, chegando aos municípios com mais de 500.000 habitantes que se comprometem com apenas 6,5% de sua receita corrente líquida. (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014, p.400).

O FPM é distribuído de acordo com o tamanho da população, sendo que os municípios menores recebem uma cota maior, porém, 20% destes recursos são destinados ao FUNDEB (para formação do fundo), elevando as receitas destinadas a ele, como estes municípios têm baixa capacidade de arrecadação de impostos municipais e, normalmente, uma rede pequena, os recursos não retornam na mesma medida em que são destinados, deixando a RL negativa.

A pesquisa feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (PERES et al., 2015) com o objetivo de avaliar o efeito redistributivo intraestadual do FUNDEB em relação às características socioeconômicas dos municípios brasileiros, também verificou que municípios com menos de 10.000 habitantes são os que mais perdem recursos, assim como, municípios com menores redes educacionais. Apesar disso, os autores considerarem um avanço a introdução da lógica de redistribuição dos recursos por aluno matriculado, independente da capacidade financeira individual da dependência administrativa na qual ele esteja sendo atendido (PERES et al., 2015, p.10) e, especificamente no FUNDEB, a ampliação para a educação básica e fixação de percentual para complementação da União. Os resultados da pesquisa apresentaram que a maioria dos governos municipais brasileiros (59,7%) obtiveram acréscimo de recursos com o FUNDEB. Em contrapartida, o estudo destaca que a região sul apresentou o maior índice de municípios que perdem recursos (54,4%).

Diante destes resultados das pesquisas mencionadas, considerou-se importante analisar os resultados das transferências do FUNDEB, nos municípios do estado do Paraná, levando em consideração a série histórica de 2007 a 2015.

O FUNDEB

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, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou entre 1998 - 2006. Sua vigência foi estabelecida para o período de 2007 a 2020 e implantado a partir de 1º de janeiro de 2007. Da mesma forma que o FUNDEF, o FUNDEB é um fundo especial de natureza contábil de âmbito estadual, isto é, há um fundo para cada estado e um para o Distrito Federal (DF), totalizando 27 fundos.

O FUNDEB manteve boa parte das características do FUNDEF, porém, com ampliação para a educação básica pública presencial, admitindo matrículas de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o Poder Público na pré-escola, creche e Educação Especial e estabeleceu fatores de ponderação para cada nível e etapa da educação básica. A regra da complementação da União foi constitucionalizada, além de ampliar a expressão “profissionais do magistério” para “profissionais da educação básica”, sugerindo implantação de Planos de Carreira para remuneração condigna destes profissionais.

Segundo Pinto (2007, p.888) “o FUNDEB resgatou o conceito de educação básica como um direito” ao incluir as diferentes etapas e modalidades da educação básica, possibilitando que estados e municípios invistam não apenas no ensino fundamental. Em sua opinião, a inclusão das matrículas da Educação Infantil e Educação Especial das escolas conveniadas como poder público foi um “duro golpe no princípio de que recursos públicos devem se destinar às instituições públicas” (PINTO, 2007, p.888). Porém, reconhece que como houve a constatação de que muitas prefeituras mantinham convênios para atender a demanda reprimida, em especial da Educação Infantil, a não inclusão das mesmas poderia significar em milhares de crianças sem acesso à escola, em especial, às crianças da creche.

O FUNDEB é composto por recursos vindos de impostos e transferências dos estados, DF e municípios, vinculados à educação (art. 212 da CF de 1988), além de uma complementação da União, com recursos federais, exercendo função supletiva e redistributiva sempre que um estado não alcance o mínimo nacional por aluno, sendo aplicado exclusivamente na educação básica.

A implementação do FUNDEB se deu gradativamente, sendo que os recursos para a formação do fundo a partir dos estados, municípios e DF, originados do FPE, FPM, ICMS, Lei Complementar (LC) 87/96 e IPIexp, possuíam escalonamento de 16,66% (2007), 18,33% (2008) e 20% para os demais anos. Já a União deveria complementar o fundo com 2 bilhões de reais em 2007, 3 bilhões de reais em 2008, 4,5 bilhões de reais em 2009 e 10% da contribuição total de Estados, DF e municípios, nos demais anos.

O escalonamento também se deu no repasse dos recursos de acordo com o número de matrículas que estabeleceu o Censo Escolar de 2006 para contabilização destas. Desta forma, as escolas públicas (estaduais, distritais e municipais) consideraram o total da matrícula para o Ensino Fundamental (regular e especial). Em contrapartida, as matrículas de Educação infantil, EJA - Ensino fundamental e Ensino médio (regular, profissional integrado e EJA) contabilizaram apenas 1/3 das matrículas em 2007, 2/3 em 2008 e 3/3 em 2009, sempre levando em conta as matrículas contabilizadas em 2006. No caso das conveniadas com o poder público as matrículas de Educação infantil e Educação especial¹ não receberam repasses em 2007, receberam 2/3 em 2008 e 3/3 de 2009 em diante.

A distribuição dos recursos se dá de forma automática e periódica e é de responsabilidade da União e dos estados, com a participação dos agentes financeiros do fundo (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), sendo realizada com base nas matrículas efetivadas nos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da CF de 1988. Não há movimentação de recursos entre os estados, ficando o recurso dentro do próprio estado em que foi arrecadado, permanecendo a subvinculação de pelo menos 60% (sessenta por cento) destinadas ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício² na rede pública.

A distribuição dos recursos do FUNDEB, por alunos matriculados, leva em conta fatores de ponderação que são publicados pelo MEC e definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade. (FNDE, 2008). Os fatores de ponderação podem variar 30% para cima ou pra baixo, sempre considerando o Ensino Fundamental séries iniciais - urbano - parcial com o fator 1,0

¹ Até 2011, sendo considerados por todo o período (2008 a 2011) os dados de matrículas do Censo Escolar de 2006. (FNDE, 2008).

² Compreende os profissionais em atuação efetiva no desempenho das atividades ou funções do magistério, com vinculação contratual regular (temporário ou permanente), definida em instrumento próprio, com o ente governamental que o remunera. (FNDE, 2008).

(art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.494/2007). Desta forma, o menor fator seria 0,7 e o maior 1,3. Sendo que a partir de 2010 não há mais fatores 0,7, como pode se observar no quadro 1.

QUADRO 1 - FATORES DE PONDERAÇÃO - 2007 A 2015

ETAPA/MODALIDADE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Creche Integral		1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Creche Parcial	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0
Pré Escola Integral		1,15	1,2	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Pré Escola Parcial	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
EF Séries/Anos Iniciais Urbano	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
EF Séries/Anos Iniciais Rural	1,05	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
EF Séries/Anos Finais Urbano	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
EF Séries/Anos Finais Rural	1,15	1,15	1,15	1,15	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
EF Integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
EM Urbano	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,25	1,25
EM Rural	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3
EM Integral	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
EM Profissional	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Educação Especial	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
AEE ³		1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
EJA Com avaliação no processo	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
EJA Profissionalizante	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2
Indígenas e Quilombolas	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Creche Conveniada Integral		0,85	0,95	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Creche Conveniada Parcial		0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Pré-escola Conveniada Integral		1,15	1,2	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Pré-escola Conveniada Parcial		0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Educação Especial Conveniada		1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

Fonte: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (2015).

Legenda: EF - Ensino Fundamental; EM- Ensino Médio; AEE - Atendimento Educacional Especializado; EJA – Educação de Jovens e Adultos.

Os fatores de ponderação, em alguns casos, têm tido correções ao longo do período, sendo que a EJA profissionalizante foi a que apresentou a maior taxa de crescimento no período (71,4%), seguido da Creche Integrada Conveniada (29,1%) e a Creche Parcial (25%). O coeficiente de variação dos fatores varia de 17,52%, em 2007, até 12,55%, em 2015, demonstrando a ocorrência de uma aproximação dos índices nos últimos anos.

Estudos revelam que os fatores de ponderação atuais, mesmo com alterações recentes, não correspondem ao custo real por aluno em algumas etapas e modalidades

³ Para efeito de distribuição dos recursos do FUNDEB é considerada a dupla matrícula dos estudantes do ensino regular da rede pública. Decreto nº 7611/11.

de ensino. Por exemplo, a creche integral (fator 1,3 a partir de 2012) teria um custo de pelo menos o dobro do custo aluno das séries iniciais do Ensino Fundamental. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em estudo realizado para determinar o CAQi (CARREIRA; PINTO, 2007) chegou a uma razão de 2,4 vezes entre o custo da creche em tempo integral e o custo das séries iniciais do Ensino Fundamental parcial. Também são discutíveis os fatores da escola rural devido a turmas reduzidas que geram poucos recursos, muitas vezes induzindo as escolas a terem turmas multisseriadas ou a fechamento de escolas, gerando longos percursos para acesso dos alunos aos estabelecimentos de ensino. (VERHINE, 2006; PINTO, 2007, CARREIRA; PINTO; 2007).

Pinto (2007) ressalta que os critérios para o cálculo dos fatores de ponderação deveriam ter padrões mais lógicos, devendo ser associados a critérios mais objetivos de condições de oferta como “duração da jornada do professor e do aluno, nível de formação dos profissionais, razão alunos/turma, presença de laboratórios, bibliotecas, entre outros insumos”. (PINTO, 2007, p 893).

Apesar de ainda necessitar de mais estudos para avaliação do impacto dos fatores de ponderação na distribuição dos recursos, o incremento nos últimos anos pode ter corrigido alguns dos problemas apontados por Pinto (2007).

RECURSOS DO FUNDEB NO PARANÁ

A tabela 1 apresenta os valores efetivos de repasse do FUNDEB para o Paraná nos anos de 2007 a 2015, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de 12/2015.

TABELA 1 – VALORES DE REPASSE EFETIVO DO FUNDEB – 2007 A 2015.

	Estadual	%	Municipal	%	Paraná
2007	2.026.892.409,08	54,37	1.700.944.142,77	45,63	3.727.836.551,85
2008	2.553.583.639,79	55,20	2.072.454.741,06	44,80	4.626.038.380,85
2009	2.902.311.679,82	56,86	2.201.645.703,03	43,14	5.103.957.382,86
2010	3.010.063.310,93	56,53	2.314.210.713,92	43,47	5.324.274.024,86
2011	3.287.447.350,33	56,36	2.546.008.908,85	43,64	5.833.456.259,18
2012	3.381.406.303,69	55,99	2.657.589.633,43	44,01	6.038.995.937,12
2013	3.569.835.643,68	54,88	2.934.626.543,10	45,12	6.504.462.186,77
2014	3.593.330.098,81	53,65	3.104.469.698,69	46,35	6.697.799.797,50
2015	3.890.293.320,68	52,75	3.485.044.886,38	47,25	7.375.338.207,06

FONTE: FNDE – FUNDEB - Consultas - Repasse Consolidado. Autora (2017)

Pode-se verificar que do montante total destinado ao estado do Paraná, em 2015, a Rede Estadual recebeu 52,75% e a Rede Municipal 47,25%. A tabela também revela que apesar dos valores percentuais serem muito próximos entre os anos, o valor de repasse na rede Estadual aumentou, no período, 91,93% e na rede Municipal 104,89%.

As matrículas consideradas para repasse constam na tabela 2. É importante observar que os valores que retornam aos municípios não precisam, necessariamente, ser aplicado na etapa/modalidade que gerou o recurso, tendo o município liberdade para aplicar este recurso onde houver maior necessidade.

TABELA 2 – MATRÍCULAS TOTAIS CONSIDERADAS PARA REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB POR ETAPA/MODALIDADE - 2007 A 2015

Etapa/modalidade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Creche integral (*)	23.939	49.261	77.842	84.031	87.606	97.922	108.477	112.930	118.348
Creche parcial	-	6.433	8.129	7.539	8.218	7.723	9.193	10.388	9.726
Pré-escola integral	-	26.696	40.776	39.558	41.323	41.814	44.138	48.435	52.823
Pré-escola parcial	59.883	60.737	86.906	90.271	90.707	96.707	99.340	100.991	107.345
EF - séries/anos iniciais urbano	660.391	670.236	656.488	637.146	594.907	552.716	546.778	547.138	522.856
EF - séries/anos iniciais rural	73.156	77.234	74.633	75.085	70.942	62.326	57.589	53.883	48.506
EF - séries/anos finais urbano	693.975	689.927	688.230	685.148	652.852	636.793	575.682	545.813	517.213
EF - séries/anos finais rural	48.687	49.927	48.967	46.221	51.229	43.900	39.275	35.618	29.105
EF integral	19.829	20.486	48.400	51.314	77.603	80.050	108.287	111.462	135.653
EM urbano (*)	134.081	243.007	359.696	357.531	351.853	350.171	346.658	344.774	343.960
EM rural (*)	3.876	8.752	14.027	14.775	17.707	16.076	16.276	16.363	16.514
EM integral	1.359	-	764	870	1.018	455	3.485	1.592	1.347
EM profissional	-	26.618	43.104	45.043	49.549	50.037	49.880	48.570	45.715
Educação especial	35.421	38.266	30.483	26.620	32.793	35.685	38.858	36.959	36.907
AEE	-	-	-	8.269	12.787	15.196	18.295	19.674	19.824
EJA com avaliação no processo (*)	53.929	127.200	177.732	154.945	159.150	136.752	141.238	127.687	124.780
EJA profissional	-	-	1.165	1.630	1.713	1.459	1.122	758	580
Indígenas e quilombolas	2.238	4.581	4.507	5.471	3.587	4.399	4.013	4.343	4.152
Conveniadas creche integral	-	8.547	14.575	16.213	14.656	15.289	12.887	13.135	13.378
Conveniadas creche parcial	-	1.258	1.383	1.906	2.338	1.752	890	867	345
Conveniadas pré-escola integral	-	9.126	13.689	13.689	13.689	11.502	10.361	11.021	9.843
Conveniadas pré-escola parcial	-	1.613	2.420	2.420	2.420	3.939	2.525	2.218	1.630
Conveniadas educação especial	-	14.223	13.692	11.632	11.753	11.340	28.500	30.074	30.476
Total	1.810.763	2.134.130	2.407.608	2.377.327	2.350.400	2.274.003	2.263.747	2.224.693	2.191.026

FONTE: FNDE – Dados estatísticos -Matrículas, coeficientes de distribuição de recursos e receita anual prevista por Estado e Município- Portarias. Autora (2017).

Legenda: EF - Ensino Fundamental; EM- Ensino Médio; AEE - Atendimento Educacional Especializado; EJA – Educação de Jovens e Adultos.

(*) conforme escala de inclusão estabelecida na norma legal Educação Infantil, EJA e EM teriam consideradas 1/3 das matrículas no primeiro ano, 2/3 no segundo e sua totalidade no terceiro ano.

Verifica-se que a Educação infantil teve aumento de matrículas tanto na oferta integral, como parcial, além do Ensino Fundamental integral, Ensino Médio integral, Ensino Médio rural, Educação especial e AEE. As etapas/modalidades que apresentaram diminuição de matrículas são as Ensino Fundamental – séries/anos iniciais e finais, urbano e rural, EJA e conveniadas com o poder público, exceto a conveniada Educação especial que apresentou aumento.

Se considerarmos apenas o total de matrículas entre 2009 (quando as matrículas foram contadas integralmente)⁴ e 2015, houve uma taxa de crescimento negativa de 9%, tendo o Ensino Fundamental influenciado grandemente para este crescimento negativo, visto que representam, em média, 50% das matrículas totais.

De acordo com o mecanismo do FUNDEB os valores arrecadados retornam aos municípios, ou não, de acordo com o número de matrículas e aplicação dos fatores de ponderação, desta forma, municípios podem apresentar um resultado de transferência de recursos do FUNDEB positivo ou negativo. O próximo item irá analisar a situação dos municípios de acordo com este resultado.

ANALISANDO O RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (RL) NOS MUNICÍPIOS

O Resultado Líquido das transferências do FUNDEB - RL é a diferença entre as transferências de recursos recebidas e as receitas destinadas ao FUNDEB, não incluindo o valor das aplicações financeiras efetuadas no período. Para avaliar os resultados da RL dos municípios utiliza-se o RL% cuja fórmula segue:

$$RL = \left(\frac{ReceitaRecebidas - ReceitasDestinadas}{ReceitasDestinadas} \right) * 100$$

Ao aplicar a fórmula verifica-se que quanto maior o RL%, maior foi o ganho dos municípios. Para melhor analisar o comportamento do RL% de cada ano a tabela 3 apresenta as medidas descritivas desta variável. Após uma análise prévia utilizando o *ZScore* do RL% dos municípios em cada ano, verificou-se que 9 municípios apresentavam valores discrepantes (com *ZScore* acima de 3), considerados *outliers*,

⁴ Exceto para o AEE.

com possíveis erros de dados. Desta forma, estes municípios foram retirados do banco para não comprometer a análise dos municípios restantes.

TABELA 3 – MEDIDAS DESCRITIVAS DAS RL% DE 2007 A 2015

	RL% 2007	RL% 2008	RL% 2009	RL% 2010	RL% 2011	RL% 2012	RL% 2013	RL% 2014	RL% 2015
Municípios	390	390	390	390	390	390	390	389	385
Valores ausentes	0	0	0	0	0	0	0	1	5
Média	-5,93	-7,81	-8,47	-9,65	-13,28	-12,94	-6,54	-4,07	-0,25
Desvio Padrão	39,16	35,81	33,63	34,18	33,38	34,05	35,88	36,61	37,09
Coef. de Variação	-660	-459	-397	-354	-251	-263	-549	-900	-14787
Assimetria	0,48	0,51	0,57	0,57	0,64	0,74	0,72	0,74	0,60
Mínimo	-74,97	-76,28	-75,46	-77,25	-80,37	-85,90	-69,82	-68,08	-88,63
Máximo	101,47	98,70	99,73	98,39	95,31	98,62	105,31	119,58	124,51
Amplitude	176,44	174,98	175,19	175,64	175,68	184,52	175,13	187,66	213,14
1º Quartil	-37,07	-35,05	-33,67	-35,67	-37,32	-38,32	-32,35	-31,38	-26,93
2º Quartil	-10,01	-11,27	-14,05	-14,08	-17,93	-18,01	-12,17	-9,31	-4,74
3º Quartil	18,91	16,63	14,27	12,93	7,77	6,99	14,83	18,79	21,55

Fonte: Dados do Fundeb – FINBRA /SICONFI/SIOPE – Autora (2017)

Nos anos de 2014 e 2015 houveram valores ausentes, não encontrados no SIOPE, por falta de envio dos dados pelos municípios. Pode-se observar que no geral os valores são muito dispersos em todos os anos com valores de coeficiente de variação altíssimos, sendo o maior encontrado em 2015 (14.787%), demonstrando uma grande desigualdade entre os municípios paranaenses. Também se verifica uma assimetria positiva, isto é, os casos se concentram à esquerda (valores negativos). Os anos que apresentam maior assimetria são 2012 e 2014 (0,74) e o com menor assimetria é 2007 (0,48), sendo que em todos os anos 50% dos casos possuem RL% negativa, variando de -17,93 % (2011) a -4,74% (2015). Desta forma, a média por ano é pouco significativa, pois a amplitude dos dados é muito alta. Os valores extremos estão em 2015, -88,63% (Mín.) e 124,51% (Max.).

Para analisar os municípios de acordo com faixas de perda/ganho de RL% foi feita a média das RL% dos municípios nos anos de 2007 a 2015.

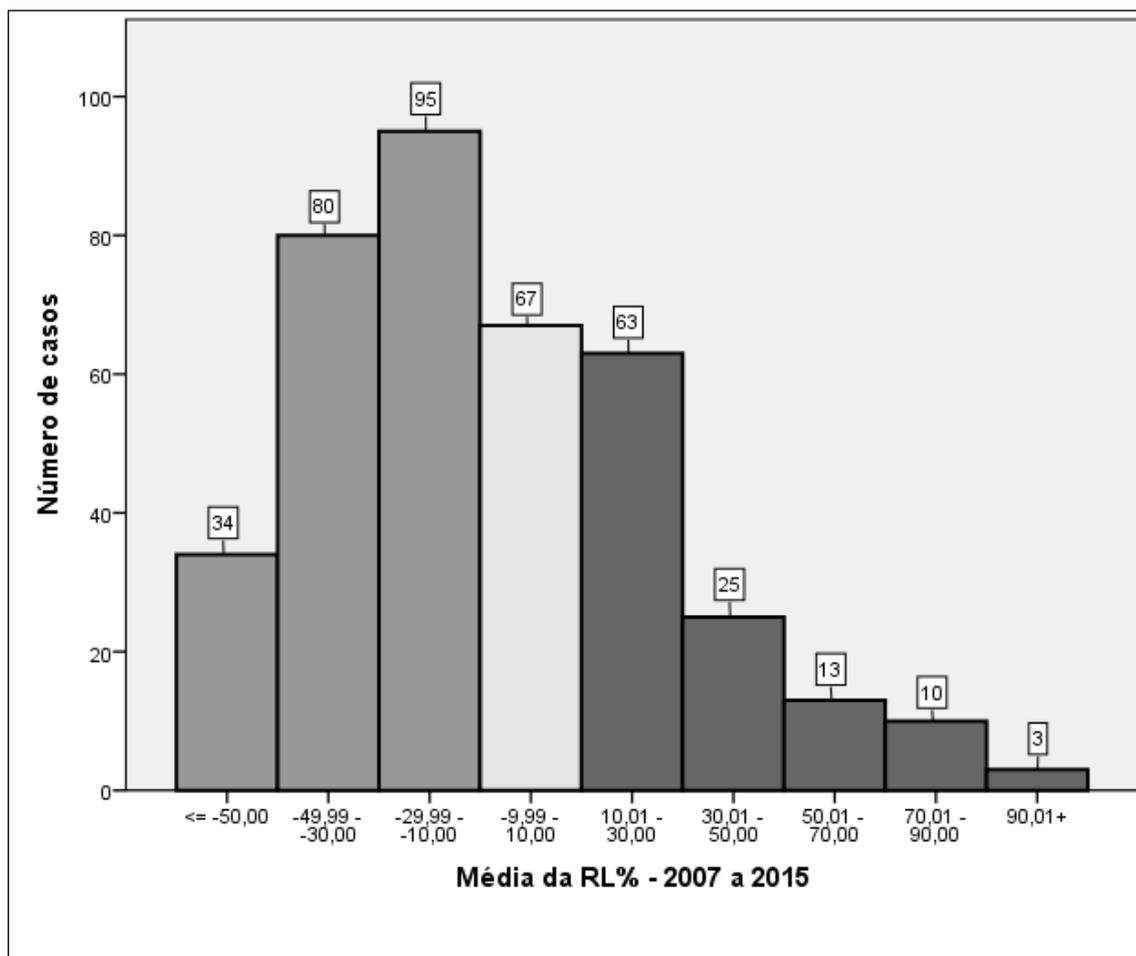
A média das RL% de 2007 a 2015 dos municípios apresenta coeficiente de variação de -448,85%, considerada alta, com assimetria positiva de 0,58 e 50% dos casos possuem RL% negativo (abaixo de -13%). Os valores extremos são -71,28% (Mín.) e 96,42% (Max.).

Para ampliar a análise, utilizando a média do RL%, foram definidas 9 faixas, sendo que as 4 primeiras faixas de “>= -50% a -10%” representam os municípios que

tiveram perdas no repasse de recursos do FUNDEB e as 4 últimas faixas de “-10,01% a \geq 90% ” são os que tiveram incremento de recursos. A faixa de “-9,99% a +10%” é considerada neutra, sem perdas ou ganhos significativos.

O gráfico 1 apresenta o percentual de distribuição dos 390 municípios paranaenses de acordo com média do RL% entre 2007 e 2015.

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS DO PARANÁ EM RELAÇÃO ÀS FAIXAS DE RL% MÉDIO DOS ANOS DE 2007 A 2015.



FONTE: STN (FINBRA) e FNDE (SIOPE) – 2007 a 2015.

Calculando o RL%, para a média dos anos de 2007 a 2015, pode-se verificar que 209 municípios no Paraná perdem recursos de repasse do FUNDEB, representando 53,59%, enquanto 114 municípios recebem incremento nos repasses (29,23%) e 67 municípios não apresentam impacto sobre os repasses (17,18%). É importante ressaltar que este movimento de redistribuição acontece para que todos os municípios da mesma unidade de federação (UF) possam receber pelo menos o valor mínimo do estado por aluno.

ANALISANDO RL% POR PORTE DOS MUNICÍPIOS

Para confirmar a hipótese de que o porte dos municípios pode apresentar relação com o RL a próxima análise será feita utilizando as faixas de população dos municípios, conforme critério do IBGE.

Como parâmetro foi utilizado o ano de 2010 para o corte da população de todos os 399 municípios. Os municípios foram divididos em 7 faixas, sendo elas: até 5.000 habitantes; de 5.001 a 10.000; 10.001 a 20.000; de 20.001 a 50.000; 50.001 a 100.000; de 100.001 a 500.000; e, acima de 500.000.

TABELA 4 – MUNICÍPIOS DO PARANÁ POR FAIXAS DE POPULAÇÃO - 2010

Faixas de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Nº municípios	% representação	População (habitantes)	% da população do Estado
até 5.000	98	24,56	349.093	3,34
de 5.001 a 10.000	105	26,32	716.323	6,86
de 10.001 a 20.000	109	27,32	1.501.913	14,38
de 20.001 a 50.000	55	13,78	1.677.587	16,06
de 50.001 a 100.000	14	3,51	1.048.277	10,04
de 100.001 a 500.000	16	4,01	2.892.725	27,70
acima de 500.000	2	0,50	2.258.608	21,62
Total	399	100,00	10.444.526	100,00

Fonte: IBGE (2010).

Pode-se observar na tabela 4 que os municípios com mais de 100.000 mil habitantes representam 4,51% e correspondem a 49,32% da população paranaense. Os municípios de porte médio (acima de 20.000 e até 100.000) representam 26,10% e correspondem a 17,29% da população do estado e abaixo de 20.000 habitantes (pequeno porte) representam 78,2% dos municípios e equivalem a 10,20% da população.

No Brasil 54,7% da população vivem em 283 municípios com população maior que cem mil habitantes (104 milhões), 28,1% vivem em municípios considerados de porte médio (53,6 milhões) e 17,1% vivem em municípios com população abaixo de 20 mil (32 milhões). (IBGE, 2010).

Para melhor verificar a quantidade de municípios que perderam recursos a tabela 5 apresenta os dados utilizando os 390 municípios agrupados em 3 faixas de RL% (perderam, neutra e ganharam) e por faixas de população, nos anos de 2007 a 2015.

TABELA 5 – QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS POR FAIXAS DE POPULAÇÃO E MÉDIA PERCENTUAL DE RESULTADO LÍQUIDO

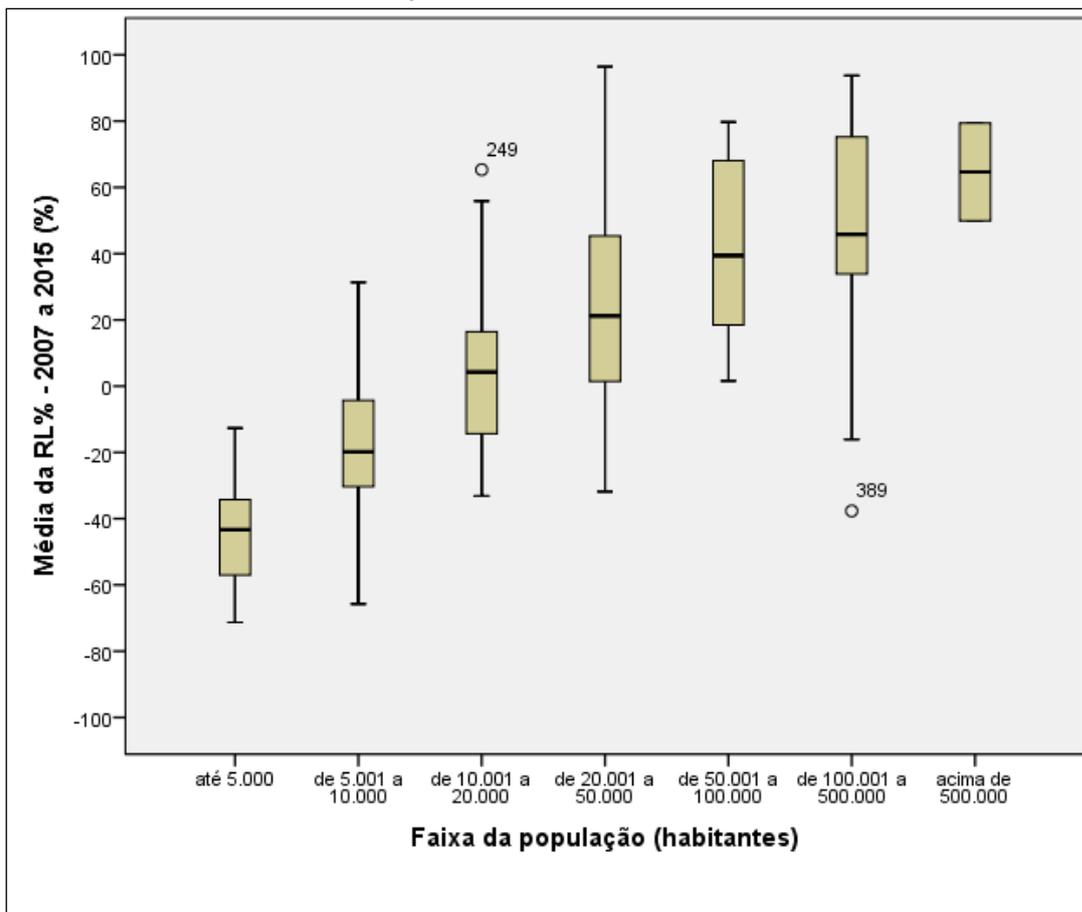
Faixas por população dos municípios (habitantes)	<= -50% a -10%	-9,99% -10%	10,01% a >=90%	Total faixa	% perderam	% ganharam
até 5.000	97	0	0	97	100,0	0,0
de 5.001 a 10.000	71	21	13	105	67,6	12,4
de 10.001 a 20.000	34	33	42	109	31,2	38,5
de 20.001 a 50.000	5	12	35	52	9,6	67,3
de 50.001 a 100.000	0	1	11	12	0,0	91,7
de 100.001 a 500.000	2	0	11	13	15,4	84,6
acima de 500.000	0	0	2	2	0,0	100,0
Total	209	67	114	390		

FONTE: STN (FINBRA) e FNDE (SIOPE). Autora (2017).

Observa-se que 100% dos municípios com menos de 5.000 habitantes e 67,6% dos municípios entre 5.000 a 10.000 habitantes perderam recursos do FUNDEB. Em contrapartida 67,3% dos municípios com 20.001 a 50.000 habitantes, 91,7% dos municípios entre 50.001 e 100.000, 84,6% dos municípios na faixa de 100.001 e 500.000 habitantes e 100% dos municípios acima de 500.000 habitantes receberam recursos do FUNDEB. Os municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes são os que se apresentam mais disperso entre as faixas, porém 38,5% ganharam recursos do FUNDEB.

O gráfico de caixa ou *Boxplot* (gráfico 2) demonstra com mais clareza os resultados da tabela 5.

GRÁFICO 2 – FAIXA DE POPULAÇÃO POR MÉDIA DO RL% - 2007 A 2015.

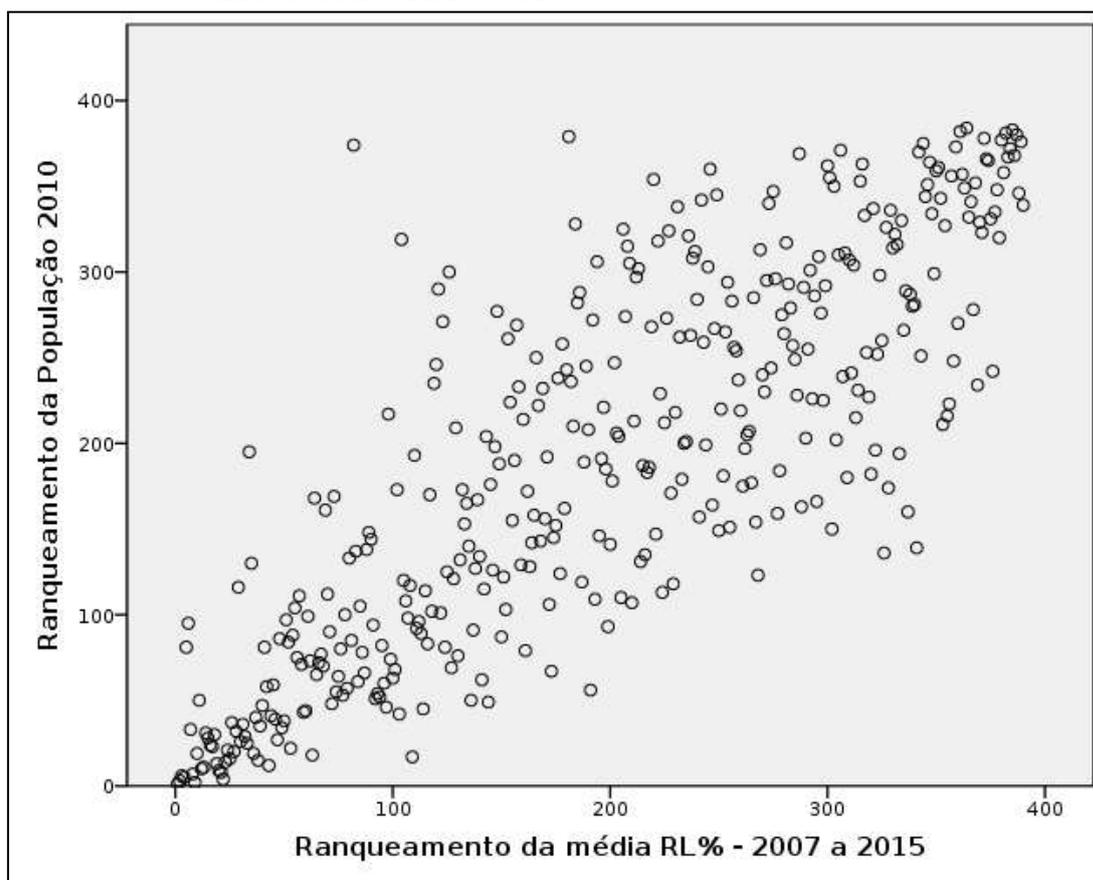


FONTE: IBGE(2010), STN (FINBRA) e FNDE (SIOPE). Autora (2017).

No gráfico 2 podemos constatar que as medianas de todas as faixas tendem a aumentar na medida em que as faixas de população aumentam. Além disso, pode-se verificar que a amplitude das médias do RL% são distintas e as maiores variações ocorrem na faixa de 20.001 a 50.000 habitantes. Analisando a tabela e o gráfico, pode-se afirmar que os municípios com menos de 10.000 habitantes são os que mais apresentam resultados de RL% negativo.

Para verificar o grau de correlação entre o porte populacional do município o gráfico 3 apresenta a dispersão dos municípios utilizando o ranqueamento do RL% e das faixas populacionais.

GRÁFICO 3 – DISPERSÃO DOS MUNICÍPIOS POR RANQUEAMENTO DE POPULAÇÃO 2010 E MÉDIA DA RL% DE 2007 A 2015.



Fonte: IBGE (2010), STN (FINBRA) e FNDE (SIOPE). Autora (2016).

Para avaliar a correlação entre porte populacional e RL% foi utilizada a abordagem não paramétrica do coeficiente de correlação de Spearman⁵, pois, neste caso há uma distribuição assimétrica com valores discrepantes que podem mascarar a correlação. Desta forma, o resultado da correlação foi de 0,827 com significância de 0,01, que indica uma alta correlação entre porte do município e média de RL%, confirmando a hipótese de que o porte do município tem impacto sobre os recursos recebidos do FUNDEB.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi o de analisar a redistribuição dos recursos do FUNDEB e verificar a existência de relação entre o porte populacional dos municípios paranaenses e a resultado líquido das transferências FUNDEB, na série histórica de 2007 a 2015.

⁵ O coeficiente ρ de Spearman mede a intensidade da relação entre variáveis ordinais e varia entre -1 e 1. Usa, em vez do valor observado, apenas a ordem ou ranqueamento das observações.

Baseado em pesquisas de Bremaeker (2007), Limonti et al.(2014) e Peres et al.(2015) que verificaram a existência de relação entre o porte populacional e o Resultado das transferências do FUNDEB, esta pesquisa apresentou o diferencial de analisar uma série histórica (2007-2015) destes mesmos repasses, para os municípios do estado do Paraná.

Os resultados encontrados demonstraram que no Paraná, em 2015, a Rede Estadual recebeu 52,75% e a Rede Municipal 47,25% dos recursos do FUNDEB e que houve um aumento significativo no montante recebido pela Rede estadual (91,93%) e municipal (104,89%), em relação a 2007.

Quanto às matrículas consideradas para redistribuição dos recursos do FUNDEB, verificou-se que houve aumento nas matrículas da Educação Infantil, assim como redução das matrículas da EJA, dentre outras alterações. Este pode ser um dos impactos do FUNDEB na Educação Infantil, além de políticas públicas voltadas a esta etapa, que pode ter influenciado, em alguma medida, o aumento da oferta, visto terem sido integradas no cômputo das matrículas para repasse de recursos. Assim como, o fato da EJA ter um teto de repasse do FUNDEB, em relação às matrículas do ensino regular, pode ter sido um dos motivos, dentre outros, para a diminuição em sua oferta.

A análise da RL%, na série histórica revelou valores muito dispersos, demonstrando uma grande desigualdade entre os municípios paranaenses, além de apresentar que 50% dos municípios possuem RL% negativa, isto é, perdem recursos para o fundo.

Calculando o RL% médio nos anos de 2007 a 2015, verificou-se que 209 municípios no Paraná perdem recursos de repasse do FUNDEB, representando 53,59%, enquanto 114 municípios recebem incremento nos repasses (29,23%) e 67 municípios não apresentam impacto sobre os repasses (17,18%).

Quando os municípios foram separados por porte verificou-se 100% dos municípios com menos de 5.000 habitantes e 67,6% dos municípios entre 5.000 a 10.000 habitantes perderam recursos do FUNDEB. Em contrapartida, 67,3% dos municípios com 20.001 a 50.000 habitantes, 91,7% dos municípios entre 50.001 e 100.000, 84,6% dos municípios na faixa de 100.001 e 500.000 habitantes e 100% dos municípios acima de 500.000 habitantes receberam recursos do FUNDEB. Os municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes foram os que se apresentam mais dispersos entre as faixas, porém 38,5% ganharam recursos do FUNDEB.

Por fim, utilizando análises estatísticas e a correlação de Spearman, verificou-se que a correlação entre o porte populacional dos municípios e o RL% é alta entre as variáveis, confirmando a hipótese de relação entre as mesmas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em 08/03/2015.

_____. **Decreto Nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acessado em: 22/11/2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acessado em: 08/03/2015.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm>. Acessado em 10/03/2015.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm>. Acessado em 10/03/2015.

BREMAEKER, F. E. J. de. O impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros. (2ª edição). IBAM / ENSUR / CEIF / IBAMCO, 2007. 37 p. (Estudos especiais, 190b)

CARREIRA, D. ;PINTO, J. M. de R. **Custo aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade**. São Paulo: Global, 2007.

CASTRO, J. A.. Financiamento da Educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. (p. 169-190).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Fatores de Ponderação do FUNDEB 2007-2015. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/25072014_ponderaes_Fundeb_2007-2015.pdf>. Acessado em: 15/12/2015.

CRUZ, R. E. da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 434 p. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Manual de Orientação do FUNDEB**. 2008. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-legislacao/manuais?download=2585:manual-de-orientacao-do-fundeb> Acessado em: 23/08/2015.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acessado em: 15/02/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acessado em: 20/10/2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). [2015] Acesso a Microdados gerados pelo INEP. Microdados Censo Escolar. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar> >. Acessado em: 28/07/2015.

LIMONTI, R. M.; PERES, U. D.; CALDAS, E. de L. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 389-409, Abril, 2014.

OLIVEIRA, R. P. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasil: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUZA, S. Z. O Federalismo e sua Relação com a Educação no Brasil In OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. (p. 13-33).

PERES, A. J. S.; SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; RODRIGUES, E. G. Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios. Brasília: INEP, 2015. (Série Documental. **Textos para Discussão**, n. 39, volume 28)

PINTO, J. M. de R.. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade** [online]. 2007, vol.28, n.100, pp. 877-897. ISSN 0101-7330.

SISTEMA DO TESOURO NACIONAL (STN). Finanças do Brasil (FINBRA) Dados Contábeis dos Municípios. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-aneais>. Acessado em: 25/07/2015.

VERHINE, R. E. **Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica**. Brasília: INEP/MEC, 2006.