



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN
MESTRADO EM ECONOMIA**

FRANCISCO GENNISON SALES LINS

**RECURSOS DO FPM E FUNDEB: IMPACTO NO DESEMPENHO ESCOLAR NOS
MUNICÍPIOS CEARENSES NO TRIÊNIO 2007 2009 E 2011**

FORTALEZA

2014

FRANCISCO GENNISON SALES LINS

RECURSOS DO FPM E FUNDEB: IMPACTO NO DESEMPENHO ESCOLAR NOS
MUNICÍPIOS CEARENSES NO TRIÊNIO 2007, 2009 E 2011

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós Graduação em Economia - Mestrado Profissional - da Universidade Federal do Ceará – UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

Orientador: Professor Dr. Marcio Veras Corrêa.

FORTALEZA

2014

FRANCISCO GENNISON SALES LINS

RECURSOS DO FPM E FUNDEB: IMPACTO NO DESEMPENHO ESCOLAR NOS
MUNICÍPIOS CEARENSES NOS TRIÊNIO 2007, 2009 E 2011

Dissertação submetida à Coordenação do
Curso de Pós Graduação em Economia -
Mestrado Profissional – da Universidade
Federal do Ceará – UFC, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Mestre em
Economia.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcio Veras Corrêa
Orientador

Prof. Dr. Daniel Cirilo Suliano
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dra. Eveline Barbosa Silva Carvalho
Membro da Banca Examinadora

Prof. Me. José Weligton Félix Gomes
Membro Convidado da Banca Examinadora

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobrepõe em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhes pode disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do crescimento de riqueza de uma sociedade. (Fernando de Azevedo *et al*, 1932)

AGRADECIMENTOS

A DEUS, que me deu vida e inteligência, e que me dá força para continuar a caminhada em busca dos meus objetivos.

A minha esposa, Eliane, e minhas filhas, Maria Eduarda e Mariana, por fazerem parte da minha vida e motivarem minha busca no desenvolvimento educacional e profissional.

Aos meus pais, que me ensinaram a não temer desafios e a superar os obstáculos com humildade.

Ao professor Marcio pela dedicação na realização deste trabalho, que sem sua importante ajuda não teria sido concretizado.

Aos professores que fazem parte da banca examinadora.

Ao José Weligton Gomes, aluno de doutorado da Universidade Federal do Ceará, pelo incentivo e sugestões dadas para a realização da dissertação.

Ao meu amigo Cleonaldo Rodrigues da Costa pelo incentivo e apoio durante a realização do trabalho.

E aos demais que, de alguma forma, contribuíram na elaboração desta dissertação.

RESUMO

Tendo em vista a importância de aporte de recursos recebidos pelos 184 municípios cearenses por meio do FUNDEB e FPM, investigou-se o impacto desses repasses sobre o índice do IDEB para dois grupos de análise, o primeiro para o 4º/5º ano e o segundo para o 8º/9º nos anos referentes a 2007, 2009 e 2011. A base de dados utilizada é composta pelas variáveis que representam o índice do IDEB para o 4º/5º ano e 8º/9º ano pelo logaritmo das variáveis FPM e FUNDEB. As primeiras variáveis foram extraídas do portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP para as escolas públicas dos Municípios cearenses. Já os dados do FUNDEB e FPM foram extraídos do sítio eletrônico da Secretaria de Tesouro Nacional, para os anos de 2007, 2009 e 2011. A análise descritiva mostrou uma tendência crescente no índice do IDEB acompanhada por uma tendência crescente no repasse do FUNDEB, não tendo sido acompanhada pelo FPM. Com essa evidência, as estimações realizadas, utilizando-se Dados em Painel para efeitos fixos e aleatórios, tiveram como resultado os efeitos positivos e significantes do repasse do FUNDEB sobre o índice do IDEB de todos os grupos analisados.

ABSTRACT

Considering the importance of contribution of funds received by the 184 municipalities of Ceará state through FUNDEB and FPM, this study investigated the impact of these transfers on the IDEB index of two groups for analysis, the first to the 4th/5th year and the second of the 8th/9th year in years for 2007, 2009 and 2011. The database used is composed of the variables that represent the IDEB index for the 4th/5th year, 8th/9th year and an average between these two indices and the logarithm of FPM and FUNDEB variables. The first variables were extracted from the website of the National Institute for Educational Studies Teixeira - INEP for public schools in the municipalities of Ceará. The data of the FUNDEB and FPM were extracted from the electronic site of the Nacional Treasury - STN for the years 2007, 2009 and 2011. The descriptive analysis showed an increasing trend in the index IDEB accompanied by an increasing trend in the transfer of FUNDEB, which has not been accompanied by FPM. With this evidence, the estimations made, using Panel Data for fixed and random effects, resulted in positive and significant effects of the transfer of FUNDEB on the IDEB index for all groups.

LISTAS DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Gráfico 1 – Repasses do FPM no Estado do Ceará.....	26
Gráfico 2 – Receitas do FUNDEB do Estado do Ceará.....	30
Quadro 1 – Organização da educação no Brasil.....	17
Quadro 2 – Distribuição de responsabilidades entre os entes federados quanto à oferta da educação.....	18
Quadro 3 – Entes federados e área de atuação.....	19
Quadro 4 – Regime de colaboração financeira entre os entes federados.....	22
Quadro 5 – Complementação Federal na formação do FUNDEB.....	28
Tabela 1 – Distribuição do FUNDEB por modalidade de ensino.....	29
Tabela 2 - Comparativo de gastos públicos em educação e indicadores educacionais - média 1999 a 2008.....	34
Tabela 3 - Análise descritiva das variáveis.....	41
Tabela 4 - Resultados dos repasses do FPM e FUNDEB em função do desempenho educacional do Município – OLS, Efeitos Fixos e Aleatórios (ideb_4serie_5ano).....	44
Tabela 5 – Resultados dos repasses do FPM e FUNDEB em função do desempenho educacional do Município nos modelos analisados - Teste de Hausman (ideb_4serie_5ano).....	44
Tabela 6 - Resultados dos repasses do FPM e FUNDEB em função do desempenho educacional do Município – OLS, Efeitos Fixos e Aleatórios (ideb_8serie_9ano).....	45
Tabela 7 – Resultados dos repasses do FPM e FUNDEB em função do desempenho educacional do Município nos modelos analisados - Teste de Hausman (ideb_8serie_9ano).....	45

LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica

ARENSC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CF – Constituição Federal

CTN - Código Tributário Nacional

DECOMTEC – Departamento de Competitividade e Tecnologia

EA - Efeitos aleatórios

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA - Educação de Jovens e Adultos

ENEM - Exame Nacional de Ensino Médio

EUA - Estados Unidos da América

FE - Efeitos fixos

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FNDE – Fundo nacional de desenvolvimento da Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

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

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

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações

IDE - Investimento Direto Estrangeiro

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira;

INSS – Instituto nacional do Seguro Social

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPlexp - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR - Imposto sobre Renda

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

ITR - Imposto Territorial Rural

LC – Lei Complementar

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério da Educação;

MQO - Mínimos Quadrados Ordinários

OCDE - Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento

OLS - Ordinary Least Squares

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PEJA – Projeto de Educação de Jovens e Adultos

PIB – Produto Interno Bruto

PISA - Programme for International Student Assessment

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PREAL - Partnership for Educational Revitalization on the Americas

RCL - Receita Corrente Líquida

RLIT - Receita Líquida Tributária

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SEDUC - Secretaria da Educação do Estado do Ceará;

SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará;

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior

TCU - Tribunal de Contas da União

TIMSS - Third International Mathematics and Sciences Study

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WDI - World Development Indicators

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS COM FOCO NO DESEMPENHO	
ESCOLAR	15
2.1 Questão do direito à educação.....	15
2.2 Políticas de organização e gestão da educação básica: aspectos legais, etapas, modalidades e meios de financiamento educacionais.....	17
2.3 Recursos públicos municipais.....	23
2.3.1 Aspectos gerais sobre as receitas destinadas aos municípios.....	24
2.3.2 Fundo de Participação dos Municípios (FPM).....	25
2.3.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).....	28
2.4 Avaliação da educação básica.....	31
2.5 Determinantes do desempenho escolar e o impacto dos gastos públicos em educação..	33
3 METODOLOGIA	41
3.1 Descrições da base de dados.....	41
3.2 Modelo linear simples com dados em painel.....	42
4 RESULTADOS	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

1 INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição de 1988, os municípios passaram a contar com uma maior fatia da receita pública, fruto das novas competências tributárias que assumiram e da maior participação nas receitas tributárias globais.

Como contrapartida os municípios absorveram atribuições adicionais que resultaram em uma maior participação municipal nos gastos públicos globais, especialmente naqueles relacionados à educação básica e à saúde, haja vista os percentuais mínimos de gastos em educação e saúde constitucionalmente definidos (25% e 15% da Receita Líquida Tributária - RLIT, respectivamente).

A Constituição Federal de 1988 também determinou que a educação no Brasil é um direito de todos e dever do Estado e das famílias, dada a importância da educação como determinante para o processo de crescimento econômico do país.

Nesse sentido há décadas, o Estado brasileiro vem assumindo maiores responsabilidades em relação à educação, inclusive através de aumentos da parcela da arrecadação de tributos destinada especificamente ao ensino, tendo com esse propósito sido criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional n.º 53 e regulamentado pela Lei 11.494/2007, abriga recursos oriundos de arrecadações federais e estaduais, destinados ao financiamento de ações para manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação dos estados e municípios, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal.

O FUNDEB é um fundo que fornece recursos para todas as etapas da educação básica, desde creches, pré-escola, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio até a educação de jovens e adultos. Utiliza-se como mecanismo de ampla redistribuição de recursos vinculados à educação no país, com base no número de alunos matriculados, concorrendo, dessa forma, para a ampliação do atendimento e a melhoria qualitativa do ensino oferecido.

No entanto, o poder público municipal detém outros meios financeiros para financiamento de seus gastos, que mesmo não tendo vinculação específica para educação, podem indiretamente agregar no desenvolvimento desse setor, como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O FPM é uma receita tributária oriunda dos fundos do governo federal, que se destina a todos os municípios brasileiros sem destinação específica, ou seja, não vinculada a uma

determinada despesa. A população (nº de habitantes) é o que determina o valor a ser recebido por cada município. Assim, o FPM como fonte de receitas municipais, pode contribuir para a melhoria educacional existente, através da maior participação federal no aporte de recursos financeiros aos municípios, contribuindo para elevação do patamar de investimentos no setor de forma direta, ou até mesmo de forma indireta quando aplicado em saúde, transporte e habitação, por exemplo.

Destaca-se que diversos fatores que ensejam investimentos públicos, que não estejam especificamente direcionados para educação diretamente, interferindo indiretamente no desenvolvimento da educação, e se encontram correlacionados tais como: acesso à água potável, transporte, habitação, trabalho, saúde e lazer, elementos materiais que têm como referência noções relativas de conforto, bem-estar e realização individual e coletiva. Um aluno saudável estará apto a frequentar a escola, assim como a disponibilização de transporte, dará aos alunos meios deslocamento, exemplificadamente.

Esses recursos são condições materiais para viabilizar a formulação e implementação de políticas públicas que impliquem no desenvolvimento educacional no país, que muito embora, em geral, sejam financiados por recursos públicos, também, são realizados pelo setor privado, o qual não será tratado neste trabalho. Porém, os gastos públicos em educação nos países são necessários, mas não suficientes, para o aprofundamento do nível educacional da população das nações tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.

Na verdade, o que se constata a partir da leitura dos estudos disponíveis é que as conclusões acerca da influência dos insumos educacionais na qualidade da educação podem divergir a depender da metodologia e da amostra utilizadas (Nascimento, 2003).

No entanto, a maioria dos pesquisadores da área de economia da educação costuma chegar à conclusão de que fatores como maior volume de gastos destinados à educação não possui importância estatisticamente significativa para o desempenho dos estudantes.

Essa tendência majoritária do meio acadêmico internacional envolto no tema começou a partir de um famoso relatório elaborado por diversos pesquisadores para o governo americano e que ficou conhecido como Relatório Coleman (Coleman et al., 1966, apud Azevedo et al., 2002; McEwan, 2003; Kim, 2001; Hanushek, Rivkin, Taylor, 1996; Card, Krueger, 1996). Lançado em 1966, esse relatório causou grande controvérsia por ter rechaçado uma ideia que até então era quase um dogma: a de que haveria uma relação positiva e significativa entre os recursos educacionais e o desempenho dos alunos.

É certo que, mesmo hoje, as idéias defendidas pelo Relatório Coleman são rebatidas por alguns estudiosos, na qual se destacam Larry Hedges, Richard D. Laine e Rob Greenwald,

da Universidade de Chicago, mas se pode dizer seguramente que a posição dominante da literatura internacional existente ainda segue o que o explosivo relatório já demonstrava.

Contudo, muito embora não esteja condicionado que os repasses de recursos gere aumentos de eficácia e eficiência dos sistemas públicos de ensino, o processo de municipalização incentivado pela adesão ao FPM e FUNDEB, acarretou ganhos em virtude do aumento da transparência no uso dos recursos, proximidade com a população e facilidade na responsabilização dos gestores de política pública.

No caso dos municípios cearenses, objeto deste estudo, que muitas vezes apresentam limitada capacidade de arrecadação e alta dependência de transferências federais e estaduais, o atendimento dos deveres constitucionalmente impostos depende fundamentalmente de uma boa gestão de seus limitados recursos. Isto se faz mais necessário nos investimentos em educação, setor que impacta sobremaneira o desenvolvimento social e econômico do estado, haja vista que o principal insumo que as economias modernas contam para crescer e se desenvolver está relacionada a qualidade da formação dos indivíduos numa sociedade, o que na literatura de crescimento econômico, convencionou-se chamar de “capital humano”.

DIAZ (2007) mostra que é necessário atentar para a gestão dos gastos públicos em educação, ou seja, dar maior eficácia aos recursos disponíveis, neste sentido a ênfase no uso mais eficiente dos recursos públicos se faz fundamental para atenuar os efeitos negativos sobre a capacidade de atuação do Estado. Logo, se faz necessário identificar quanto se gasta e analisar como estão sendo utilizados estes recursos.

O FPM e o FUNDEB vieram a dar os incentivos econômicos para a concretização das políticas municipalizantes formuladas desde a Constituição de 1988 e reforçada com a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação acional) de 1996, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Emenda Constitucional 14/1996, além de um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Destaca-se que o FPM e o FUNDEB, por serem instrumentos para os gastos municipais, considerando a natureza não vinculativa e vinculativa de cada uma, respectivamente, será analisado o impacto de cada fundo no desempenho escolar nos 184 municípios cearenses.

Para tanto se fez necessário traçar um comparativo com os mecanismos de avaliação que permitissem medir a correlação entre esses repasses e os resultados obtidos pelos alunos pertencentes ao sistema público de ensino dos municípios cearenses, traçando ainda um comparativo entre a natureza vinculativa do FUNDEB e não vinculativa do FPM.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi a primeira iniciativa brasileira no sentido de conhecer a fundo os problemas e deficiências do sistema educacional, para orientar com maior precisão as políticas governamentais voltadas para a melhoria da qualidade do ensino. Criado em 1990, teve seu segundo ciclo de aplicação em 1993, mas somente a partir de 1995 adquiriu um papel estratégico, articulando-se com um conjunto de políticas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino em todos os seus níveis (UEMA, 2003). A avaliação, que era uma diretriz governamental, tornou-se clara atribuição do Ministério da Educação com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

O SAEB tornou possível identificar os problemas do ensino e suas diferenças regionais por meio de dados e indicadores que possibilitam uma maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos e proporcionou aos agentes educacionais e à sociedade uma visão concreta dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos.

Assim, o SAEB permitiu que se obtivesse uma medida da qualidade do ensino. As avaliações nacionais tanto podem ser um instrumento para que as escolas, gestores e demais profissionais repensem seu trabalho.

Qualquer avaliação se justifica apenas quando serve de parâmetro para analisar o trabalho realizado e o adequar a metas estabelecidas. Se a avaliação for concebida apenas como mecanismo de controle ou se for ignorada, seja pelos professores, pelos gestores ou pelos responsáveis pela formação de docentes, pouco contribui para a melhora do ensino (SOUSA, 2007).

Sendo assim o objetivo principal do presente trabalho é de avaliar o impacto dos gastos públicos no desenvolvimento escolar. Mais especificamente, este trabalho busca responder as seguintes perguntas: com o ingresso de recursos nos orçamentos dos municípios cearenses, oriundos do FUNDEB e FPM, o desempenho escolar nesses municípios tem sido satisfatório? É mais eficiente vincular ou não vincular a receita à manutenção e desenvolvimento do ensino? Aumentar as receitas do FUNDEB e FPM geram impactos positivos na educação? Qual a receita mais eficiente em termos de melhoria do desempenho educacional?

Para alcançar o objetivo aqui traçado, utiliza-se das informações disponibilizadas pelo INEP, por meio da Prova Brasil. Por sua vez, para estimar o impacto dos recursos do FUNDEB e FPM sobre o desempenho escolar, emprega-se o modelo de estimação do modelo econométrico de dados em painel, estimado por efeitos fixos e aleatórios.

Além desta introdução, esta dissertação está dividida em mais três capítulos e as considerações finais. No segundo capítulo, apresenta-se a revisão de literatura sobre as políticas e gestões voltadas para educação, discorrendo especificamente sobre o IDEB e os meios de financiamento dos gastos públicos, especialmente os originados do FUNDEB e FPM, além de discorrer sobre as variáveis determinantes do desempenho escolar. No terceiro capítulo, desenvolve-se a metodologia utilizada e é feita uma breve análise descritiva da base de dados. No quarto capítulo, descrevem-se os principais resultados encontrados pelo modelo econométrico estimado. Por último, as considerações finais são apresentadas.

2 RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS COM FOCO NO DESEMPENHO ESCOLAR

A análise da literatura sobre os meios de financiamento disponíveis ao poder público municipal e o impacto nos resultados alcançados nos municípios cearenses, considera-se a dinâmica da gestão educacional, bem como os recursos disponíveis, especialmente por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, que possui destinação estritamente vinculada à área educacional, e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, como umas das principais fontes de receitas municipais e, por conseguinte implicando em diversos impactos indiretos na área educacional, porém sem vinculação específica a este setor, a fim de que, traçado um comparativo com o rendimento escolar auferido pelo IDEB, calculado com base na Prova Brasil, possa-se concluir qual natureza de despesa é mais eficiente, ou seja, se é eficiente vincular a receita a educação ou não.

É ainda importante destacar, as lutas em prol da educação, ressaltando as políticas e gestão da educação e sua articulação com o direito à educação. Nessa ótica, abordam-se os antecedentes históricos das conquistas ao direito à educação e à escola no país, as atuais políticas e gestão da educação básica, inclusive aos meios de financiamento, bem como a estruturação do sistema educacional brasileiro, por meio da caracterização dos diferentes níveis e modalidades educativas. Também, serão explanadas as questões sobre: os recursos públicos disponíveis ao poder público municipal, especialmente quanto o FPM e FUNDEB, e as características e finalidade do IDEB como indicador da qualidade educacional. Por fim, as determinantes do desempenho escolar e o impacto causado pelos gastos públicos.

2.1 Questão do direito à educação

A discussão acerca da ideia da educação como um direito universal do homem remonta à Revolução Francesa e está posta na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e, ainda, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada em 1948, pela Organização das Nações Unidas, após a Segunda Guerra.

Hoje, a educação é considerada como um dos direitos fundamentais do homem e está garantida legalmente em quase todos os países. Essa conquista é consequência da compreensão que veio se desenvolvendo, ao longo dos últimos séculos, de que a educação é um dos importantes elementos na conquista da cidadania, tendo em vista ser ela um dos

requisitos básicos para que os indivíduos possam ter acesso aos bens culturais disponíveis na nossa sociedade.

É na Constituição de 1988 que a questão do direito à educação aparece de forma mais ampla. O art. 6º diz que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Quando trata especificamente da educação, a Carta Magna define, no art. 205, que esta é direito de todos e dever do Estado e da família e reafirma esse direito no art. 208, quando declara que o dever do Estado será efetivado mediante a garantia de “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria”.

Mas não é só na Constituição que o direito à educação está posto. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) também dispõem sobre a obrigatoriedade e gratuidade da educação. Conforme o ECA, o ensino fundamental é direito público subjetivo de toda criança e adolescente. Enquanto não concluído o ensino fundamental, têm crianças e adolescentes o direito de frequentar a escola e, em decorrência, têm os pais o dever de tomar as providências para a matrícula.

Garantir a educação para todos é um desafio de toda a sociedade e um direito do cidadão. A esse respeito, Cury (2005, p. 6) afirma que:

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação.

Assim, a legislação brasileira atual garante a educação como direito de todos e dever do Estado, mas também da família, consoante preceitua o art. 205 da Constituição de 1988: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Além disso, A LDB de 1996 (Lei nº 9.394) coloca o dever da família antes do dever do Estado, mas mantém a responsabilidade deste em oferecer a educação escolar pública e gratuita. Ademais, o art. 4º da LDB e o art. 208 da Constituição Federal definem que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - Ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria;

II - Progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - Atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos de idade.

Esses artigos da legislação nos mostram que se o cidadão tem direito à educação, o Estado tem a obrigatoriedade de ofertá-lo. Nesse sentido, o § 1º, do art 208 da Constituição diz que o “acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. Isso quer dizer que qualquer cidadão pode reclamar a sua oferta nas escolas regulares. O § 2º desse mesmo inciso diz que “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”.

Por fim, discutir a legislação, as políticas e gestão da educação básica são um desafio para todos na escola: professores, direção, pais, funcionários, estudantes e comunidade local, no sentido de fazer valer o direito à educação e à escola de qualidade para todos visando garantir a participação dos indivíduos na sociedade e sua formação cidadã.

2.2 Políticas de organização e gestão da educação básica: aspectos legais, etapas, modalidades e meios de financiamento educacionais

A atual configuração do sistema de ensino no Brasil, inerente às políticas de organização e gestão, é fruto de uma série de mudanças introduzidas, em 1988, por meio da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil.

Em relação à legislação nacional, vale destacar, a Emenda Constitucional nº 14/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), o Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado em 2001, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Além disso, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios.

Essas leis estabelecem as diretrizes e bases e as normas para a organização e gestão da educação no país, bem como as ações e políticas a serem efetivadas visando garantir o acesso, a permanência e a gestão democrática, como também a qualidade da educação. Desta feita, percebe-se que as leis são fundamentais à regulamentação do sistema educacional brasileiro no que se refere às políticas, aos programas, às ações e, sobretudo, ao financiamento das diferentes etapas da educação básica.

A Lei de Diretrizes e Bases de 1996, além de ratificar os preceitos da Constituição, detalha, dentre outros aspectos, os níveis e modalidades que compõem a educação nacional, a forma de organização do sistema de ensino no país, as competências de cada ente federado, os

direitos e deveres dos profissionais da educação, a valorização do magistério e as formas de financiamento.

A Lei nº 9.394/1996, em seu art. 21, define que a educação escolar é composta pela educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio) e superior, conforme detalhamento a seguir.

Quadro 1 – Organização da educação no Brasil

Níveis e Etapas			Duração	Faixa Etária
Educação Básica	Educação Infantil	Creche	3 anos	De 0 a 3 anos
		Pré- escola	2 anos	De 4 a 5 anos
	Ensino Fundamental		9 anos	De 6 a 14 anos
	Ensino Médio		3 anos	De 15 a 17 anos
Educação Superior	Cursos e Programas (graduação, pós-graduação) por área		Variável	Acima de 17 anos

Fonte: Brasil (2006).

No que se refere às modalidades de ensino, a LDB normatiza a Educação de Jovens e Adultos (EJA), e define, no art. 37, que será “destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria”. Conforme o § 1º, os sistemas de ensino deverão assegurar gratuitamente àqueles que não puderam estudar na idade regular “oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames”.

Nesse sentido, outra modalidade na LDB é a Educação Especial, segundo o art. 58, “a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais”. Conforme o § 2º, o atendimento educacional aos portadores de necessidades educativas especiais poderá ser feito em classes, escolas ou serviços especializados, desde que “em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular”.

O quadro a seguir, apresenta as competências e responsabilidades de cada ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios) com relação à oferta da educação definido pela LDB, em seus diferentes níveis e modalidades. Destaca-se que os entes deverão se organizar, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino.

Quadro 2 – Distribuição de responsabilidades entre os entes federados quanto à oferta da educação

União	Estados	Municípios
Coordenar a Política Nacional de Educação;	Organizar, manter e desenvolver órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
Exercer função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais;	Definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental;	Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
Elaborar Plano Nacional de Educação;	Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação;	Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e dos territórios;	Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;	Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
Elaborar as diretrizes curriculares para a educação básica;	Baixar normas suplementares para o seu sistema de ensino;	Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental.
Coletar, analisar e disseminar informação sobre a educação;	Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.	
Avaliar a educação nacional em todos os níveis;		
Normatizar os cursos de graduação e pós-graduação;		
Avaliar as instituições de ensino superior;		
Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de ensino		

Fonte: Brasil (2006).

De acordo com a legislação em vigor no país, é competência dos municípios atuarem prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental, enquanto cabe aos estados

assegurar o ensino fundamental e oferecer, prioritariamente, o ensino médio. No tocante ao Distrito Federal, a lei define que este ente deverá desenvolver as competências referentes aos estados e municípios, ou seja, oferecer toda a educação básica. Quanto ao papel da União, a LDB diz que a esta cabe a organização do sistema de educação superior e o apoio técnico e financeiro aos demais entes federados.

Quadro 3 – Entes federados e área de atuação

Esfera de Governo	Área de atuação
Municipal	Creche e pré – escola Ensino Fundamental
Estadual	Ensino Fundamental Ensino Médio
Federal	Ensino Superior

Fonte: Brasil (2006).

Já o financiamento da educação no Brasil provém de recursos públicos, de empresas privadas e dos cidadãos, os quais estes não serão abordados no presente trabalho.

Os recursos públicos destinados aos propósitos das políticas educacionais têm origem em:

- Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- Receita da contribuição social do salário-educação e de outras contribuições sociais.

A Constituição Federal determina que União aplique, no mínimo, 18% para educação e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%. É da esfera federal que provém a maior soma de recursos para o ensino superior, enquanto os Estados e Municípios os destinam mais para o ensino fundamental. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos da educação passaram a ser sub-vinculados ao Ensino Fundamental (60% de 25% = 15% dos impostos e transferências), sendo que parte dessa sub-vinculação de 15% passava pelo FUNDEF, cuja partilha dos recursos, entre o Governo Estadual e seus municípios, tinha como base o número de alunos do ensino fundamental atendidos em cada rede de ensino.

Com a Emenda Constitucional nº 53/2006, a sub-vinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passaram para 20% e sua utilização foi ampliada para toda a Educação Básica, por meio do FUNDEB.

No caso do Distrito Federal, entretanto, essa regra é adaptada à especificidade prevista no Parágrafo Único, art. 10 da LDB (Lei nº 9.394/96), que estabelece a responsabilidade do governo distrital em relação a toda a educação básica.

Destaca-se que além dessas receitas, há outras fontes, tais como o salário-educação, que é recolhido das empresas, sobre o cálculo de suas folhas de pagamento. Essa receita é dividida entre União, Estados e Municípios. Quem arrecada a contribuição é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que fica com 1% a título de administração e repassa o restante para o FNDE, que desconta 10% e divide os 90% da seguinte forma:

- A União fica com um terço dos recursos mais os 10% do FNDE;
- Os outros dois terços dos 90% ficam com Estados e Municípios, em razão direta ao número de matrículas de cada ente federado, de acordo com o censo escolar do ano anterior.

O FNDE também possui verbas oriundas de outras contribuições sociais que possibilitam o desenvolvimento de alguns projetos importantes, tais como: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Brasil Alfabetizado, Apoio ao Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Fazendo escola/PEJA) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

Os fundos, criados em 1996, para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, FUNDEF, e em 2007, substituindo o anterior e visando à educação básica como um todo, FUNDEB, representa uma tentativa de racionalização do gasto educação. Pode-se dizer que além da vinculação de recursos, conforme explicado acima há a sub-vinculação.

A legislação educacional brasileira define que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos também a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

- não possua finalidade lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto;
- apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- garantam a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, caso encerre suas atividades;
- prestem contas, ao poder público, dos recursos recebidos.

Como já comentada, a organização do sistema educacional brasileiro, segundo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), caracteriza-se pela divisão de competências e responsabilidades entre a União,

estados e municípios, o que se aplica também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino.

Tais alterações legais implicam mudanças nas formas de organização e de financiamento da educação. Além de definir a educação como um direito de cidadania e estabelecer a responsabilidade de cada ente federado (União, estados e municípios) para que a oferta da educação básica seja garantida, a Constituição Federal de 1988 vincula um percentual de recursos específicos que cada ente governamental deve aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE):

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Além da organização e da vinculação de recursos, a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) estabelecem importantes preceitos que demarcam a integração, a colaboração e as responsabilidades dos entes governamentais em relação à educação. O Quadro a seguir resume essa organização.

Quadro 4 – Regime de colaboração financeira entre os entes federados

ENTE FEDERADO	LDB/1996	CF/1988
UNIÃO	Prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o	A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas

ENTE FEDERADO	LDB/1996	CF/1988
	desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (Art. 9, III).	federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Art. 211, § 1º, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
ESTADOS, MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL	Definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público (Art.10, II).	A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212).

Fonte: Brasil (1996; 1988).

Nesse sentido, denota-se a necessidade de coordenação de esforço comum das três esferas de governo e concepção de políticas públicas para educação e consequentemente a obtenção de resultados positivos.

Nos próximos subitens do presente trabalho, serão detalhadas os principais recursos disponíveis para o poder público municipal que impactam, direta ou indiretamente, no desempenho educacional, elencando as principais características das receitas oriundas do FPM e FUNDEB para podermos observar o impacto da vinculação ou não da receita no desempenho escolar.

2.3 Recursos Públicos Municipais

O objetivo deste tópico é situar as principais fontes de recursos disponíveis ao poder público municipal. Nessa ótica, abordam-se os aspectos gerais sobre as receitas disponíveis, em especial, o FPM e FUNDEB, para assim, avaliar os impactos dos respectivos recursos sobre o rendimento escolar.

2.3.1 Aspectos gerais sobre as receitas destinadas aos municípios

Conforme o regime tributário brasileiro, os municípios são responsáveis pela arrecadação dos seguintes impostos: sobre bens imóveis (IPTU), sobre transmissão intervivos (ITBI), sobre venda de combustíveis líquidos e gasosos (IWC) e sobre serviços (ISS). Como a base de incidência destes impostos se mostra pouco dinâmica, os municípios precisam de uma suplementação de receitas para satisfazer as suas necessidades de dispêndio. Para tanto, o federalismo fiscal brasileiro constituiu as transferências intergovernamentais.

As principais fontes de repasse são o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a quota-parte do ICMS (a qual será denominada ICMS), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a participação na arrecadação dos impostos sobre veículos automotores (IPVA), a participação no Fundo de Exportação (FPEX) e a participação na arrecadação do imposto territorial rural (ITR).

Bremaeker (2010) afirma que para o conjunto dos 5.563 Municípios brasileiros, os R\$ 264,670 bilhões são constituídos por R\$ 43,168 bilhões de receitas tributárias (16,31% do total), contra R\$ 180,542 bilhões de receitas de transferências constitucionais e voluntárias (68,21% do total) e R\$ 40,960 bilhões de outras receitas (15,48% do total).

Elenaldo (2002) assevera que apesar do aumento de sua capacidade financeira, a participação dos municípios na receita tributária global não supera os 18 ou 20%. No entanto, eles assumem vários encargos e responsabilidades das outras esferas, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais. Com uma frágil base econômica, ao lado da ineficiência administrativa, os recursos próprios na maioria dos municípios não vão além dos 5% do total da receita. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é mínima.

Permanece, portanto, a necessidade de buscar um consenso entre as forças políticas nacionais em torno das formas ideais de financiamento do gasto público para que os governos locais possam satisfazer eficiente e adequadamente as demandas de serviços essenciais reclamadas pela sociedade, em especial nas regiões menos desenvolvidas.

Na configuração atual de distribuição de receitas, os municípios detêm, dentre outras, de duas importantes fontes de recursos: o FUNDEB e o FPM, que possuem critérios distintos de distribuição que serão abordados nos tópicos seguintes deste trabalho

Destaca-se que ao verificar a dependência em relação ao FPM é de fundamental importância observar seus critérios de transferências e as desigualdades regionais existentes,

visto que nesses critérios não há relação direta com os objetivos do setor educacional, ao contrário do FUNDEB.

2.3.2 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) teve origem na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (feita à Constituição de 1946), em seu art. 21, que também exigia a regulamentação do Fundo através de Lei Complementar.

Inicialmente, o FPM era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos.

A regulamentação do FPM veio com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu art. 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967. O critério de distribuição do FPM era então baseado unicamente na população dos Municípios.

Posteriormente, o FPM foi ratificado pela Constituição Federal de 1967 (Art. 26), que recepcionou a regulamentação do CTN. Pouco depois de promulgada a Constituição de 1967, foi baixado o Ato Complementar da Presidência da República nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, que, dentre outras providências, categorizou os Municípios em Capitais e Interior, as Capitais recebendo 10% do montante total do FPM e o Interior o restante. Nova norma foi editada, o Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, criando mais uma categoria de Municípios, denominada “Reserva”, para aqueles Entes com população superior a 156.216 habitantes. A distribuição do FPM então ficou 10% para as Capitais, 3,6% para a Reserva e 86,4% para o Interior.

A Constituição de 1988 também ratificou o FPM (Art. 159, inciso I, alínea “b” e ADCT, art. 34, § 2º, incisos I e III) e recepcionou a regulamentação do CTN, tendo ainda aumentado gradativamente o percentual de participação do FPM no IR e IPI dos 17% na época até o valor de 22,5% a partir de 1993 e solicitado, em seu art. 161, inciso II, que Lei Complementar regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo. Isto foi realizado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que manteve o critério de repartição do CTN até 1991. Mais tarde, a Lei Complementar nº 71, de 3 de setembro de 1992, prorrogou o critério do CTN “até que lei específica sobre eles disponha, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE”. Outras Leis Complementares foram sendo sucessivamente aprovadas, dilatando até hoje, com alguns ajustes, o critério de repartição do

CTN, a saber: nº 72, de 29 de janeiro de 1993; nº 74, de 30 de abril de 1993; nº 91, de 22 de dezembro de 1997; e nº 106, de 23 de março de 2001.

Adicionalmente, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, por meio da alteração do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF –, cuja fonte de recursos foi composta pela dedução de 15% nos repasses do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios, da Lei Complementar 87/96, do ICMS estadual e do IPI-Exportação. Esta Emenda foi regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e os descontos do FUNDEF passaram a ser realizados a partir de janeiro de 1998.

Mais tarde, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, também por meio da alteração do Art. 60 do ADCT, substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério – FUNDEB –, cuja fonte de recursos incorporou novas transferências intergovernamentais obrigatórias, mantendo todas as anteriores, inclusive o FPM. Esta Emenda foi regulamentada pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, e os descontos correspondentes efetivados a partir de janeiro de 2007. A Medida Provisória foi transformada na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Atualmente, a dedução do FUNDEB é de 20% do valor do repasse.

Uma alteração importante foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, que acrescentou a alínea “d” ao art. 159, inciso I, adicionando 1% ao percentual do FPM (que assim passou a ter alíquota de 23,5%); este percentual a mais, entretanto, seria acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional ao longo de 12 meses, para ser entregue aos Municípios por seu valor integral no 1º decêndio de dezembro de cada ano.

Mais informações sobre o FUNDEB pode ser encontrada no próximo subitem. Deve-se notar que, como o repasse do FPM é uma alíquota da arrecadação do IR mais IPI, o montante transferido a cada período é diretamente proporcional ao desempenho da arrecadação líquida desses impostos no período anterior.

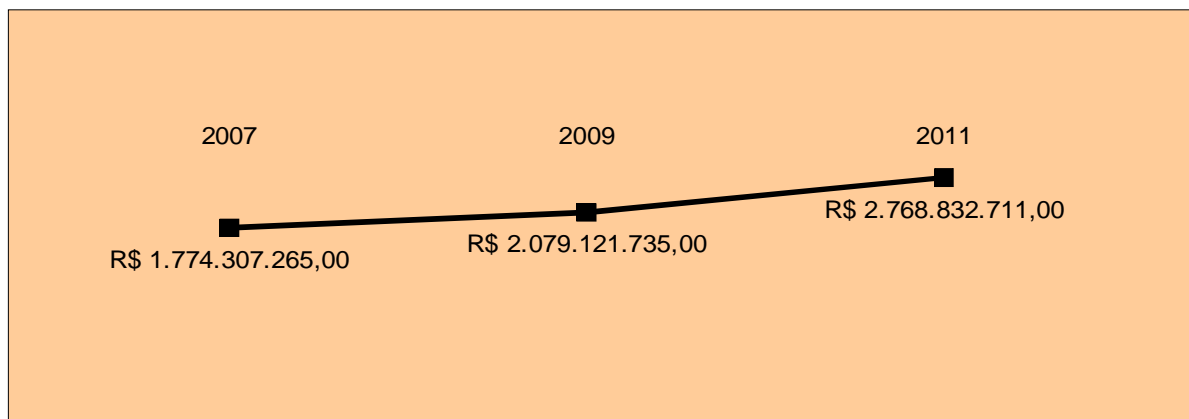
De acordo com o art. 4º da Lei Complementar 62/1989, os valores relativos ao FPM devem ser creditados decendialmente aos Municípios, até os dias 10, 20 e 30 de cada mês, mediante crédito em conta aberta com essa finalidade no Banco do Brasil. Caso a data caia em fim de semana ou feriado, o repasse é antecipado para o primeiro dia útil anterior.

Os percentuais individuais de participação dos Municípios são calculados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por ele publicados em Decisão Normativa no Diário Oficial da União até o último dia útil de cada exercício (CTN, art. 92). O cálculo é

feito com base em informações prestadas ao TCU até o dia 31 de outubro de cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, informações estas compostas da população de cada Município e da renda per capita de cada Estado.

No estado do Ceará, os valores transferidos a título de FPM alcançaram em 2011, o montante de R\$2.768.832.711,00 (dois bilhões, setecentos e sessenta e oito milhões, oitocentos e trinta e dois mil, setecentos e onze reais), conforme gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Repasses do FPM no Estado do Ceará



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2013).

Conforme o Informe 68, que tem como tema "Efeitos da Emancipação de Distritos nas Receitas dos Municípios Cearenses", relata que em apenas 18 municípios os recursos do FPM representavam menos de 25 por cento das receitas correntes, estando eles concentrados no litoral cearense e, mais propriamente, na Região Metropolitana de Fortaleza, enquanto três deles estão na Região do Cariri (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha). Constatase uma concentração de municípios em que o FPM representa entre 30 e 40 por cento das receitas correntes municipais em áreas mais distantes do litoral, totalizando 105 municípios cearenses, ou seja, mais da metade dos municípios do Estado.

Assim, observa-se grande dependência dos municípios do Estado do Ceará dos repasses do FPM, no entanto a finalidade dos gastos são diversos já que não possuem vinculação aos gastos educacionais, portanto sendo utilizados a critério do gestor público, mas que podem agregar aos recursos já provenientes do FUNDEB e ser investido no desenvolvimento da educação.

Ressalta-se que mesmo não havendo gastos diretos em educação, podem ocorrer impactos indiretos, pois quando se investe em saúde e transporte, por exemplo, consequentemente haverá efeitos no desempenho escolar, pois alunos saudáveis e com meios de deslocamentos a escola serão beneficiados de outros insumos oriundos de outras fontes de

receitas. Sendo assim é importante aferir se este é positivo ou negativo no desempenho dos alunos cearenses a fim de auxiliar os gestores em políticas públicas destinadas a melhorar o sistema de ensino público municipal.

2.3.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

No Brasil, o sistema de repasse que visa o fomento da educação tem como principal componente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, 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 de 1998 a 2006.

É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcança o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%. Assim, em cada Estado, o FUNDEB é composto por 20% das seguintes receitas:

- ñ Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- ñ Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- ñ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- ñ Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações– IPIexp;
- ñ Desoneração das Exportações (LC nº 87/96);
- ñ Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD;
- ñ Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- ñ Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural - ITR devida aos municípios.

Também compõem o Fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

O aporte de recursos do governo federal ao FUNDEB distribuído para todo país, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos Estados e Municípios de todo o país. Ademais, quando a arrecadação não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano, no âmbito de cada Estado, haverá o aporte de recursos federais, a título de complementação da União.

Quadro 5 – Complementação Federal na formação do FUNDEB

Receita/Ano	2007	2008	2009	2010 a 2020
FPE	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%	20%
ICMS	16,66%	18,33%	20%	20%
IPIexp	16,66%	18,33%	20%	20%
Desoneração Exportações	16,66%	18,33%	20%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3,2 bilhões	R\$ 5,1 bilhões	10% da contribuição de estados e municípios

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2013).

Os recursos do FUNDEB são distribuídos de forma automática (sem necessidade de autorização ou convênios para esse fim) e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal.

Além disso, a distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal, observada a seguinte escala de inclusão detalhada a seguir.

O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, em parceria com os governos estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e prefeituras municipais.

As matrículas são levantadas entre os meses de março e abril, tomando-se como base os dados da última 4ª feira do mês de março de cada ano, após o que são consolidados por Estado, no âmbito das Secretarias Estaduais de Educação, processados em sistema informatizado mantido pelo INEP e publicados no Diário Oficial da União. Após a publicação

dos dados preliminares (normalmente entre os meses de setembro e outubro) os Estados e Municípios dispõem de 30 dias para apresentação de recursos, visando à retificação de dados eventualmente errados. No final de novembro de cada ano os dados finais do Censo Escolar são publicados em caráter definitivo (não cabendo mais recurso de retificação).

Tabela 1 – Distribuição do FUNDEB por modalidade de ensino

Etapa/modalidade de ensino	2007	2008	2009 a 2020
Ensino Fundamental Regular e Especial	100%	100%	100%
Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos	33,33%	66,66%	100%

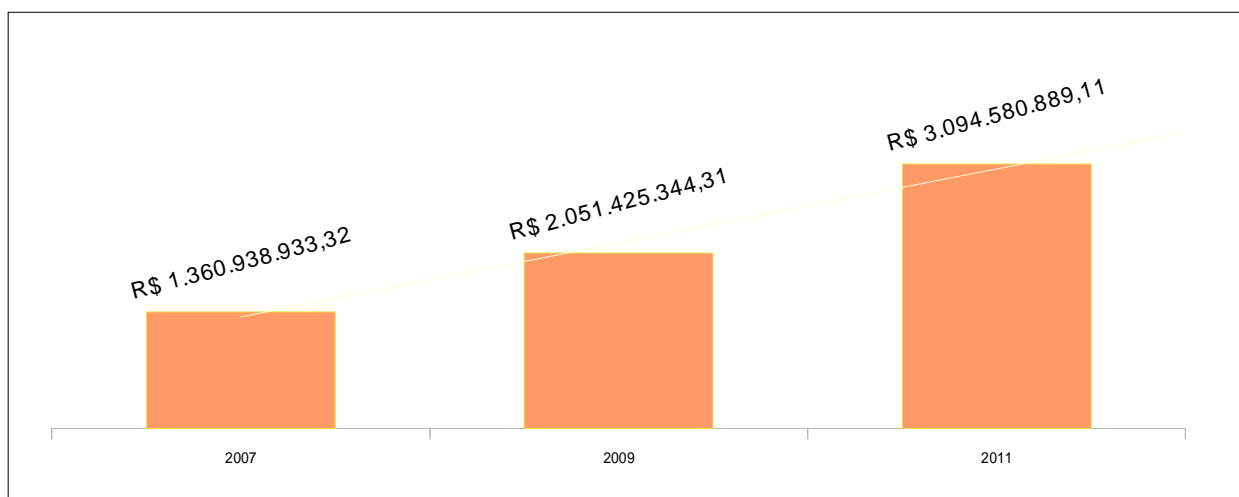
Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2013).

A distribuição dos recursos leva em conta também fatores de ponderação, que são definidos anualmente e variam de acordo com os seguintes desdobramentos da educação básica:

1. Creche pública em tempo integral;
2. Creche pública em tempo parcial;
3. Creche conveniada em tempo integral;
4. Creche conveniada em tempo parcial;
5. Pré-escola em tempo integral;
6. Pré-escola em tempo parcial;
7. Anos iniciais do ensino fundamental urbano;
8. Anos iniciais do ensino fundamental no campo;
9. Anos finais do ensino fundamental urbano;
10. Anos finais do ensino fundamental no campo;
11. Ensino fundamental em tempo integral;
12. Ensino médio urbano;
13. Ensino médio no campo;
14. Ensino médio em tempo integral;
15. Ensino médio integrado à educação profissional;
16. Educação especial;
17. Educação indígena e quilombola;
18. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
19. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

No Estado do Ceará, as receitas oriundas do FUNDEB em 2011 aumentaram significativamente em relação a 2007, tendo um incremento no montante de R\$1.733.641.955,79 (um bilhão, setecentos e trinta e três milhões, seiscentos e quarenta e um mil, novecentos e cinquenta e cinco reais e setenta e nove centavos).

Gráfico 2 – Receitas do FUNDEB do Estado do Ceará



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2013).

Dessa forma, investigou-se neste trabalho, também, o efeito dos recursos do FUNDEB, utilizados especificamente para manutenção e desenvolvimento do ensino, no desempenho dos alunos nos Municípios do Estado do Ceará, mas especificamente sobre a prova Brasil. Em um segundo momento, caso tenha efeito, é importante aferir se este é positivo ou negativo, no intuito de auxiliar os gestores em políticas públicas destinadas a melhorar o sistema de ensino público municipal.

2.4 Avaliação da Educação Básica

Nos últimos anos o governo brasileiro implementou sistemas de avaliação para todos os níveis de ensino, através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, iniciado no ano de 1995, e reestruturado em 2005. Este é composto por quatro avaliações: a primeira, denominada Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a segunda conhecida como, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ARENSC, essa segunda recebe o nome popular de prova Brasil, cujos resultados subsidiam no cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. A terceira é o Exame Nacional de Ensino Médio - ENEM, instituído em 1998 e, por último, temos o Sistema de Avaliação da Educação Superior - SINAES, iniciado no ano de 1996 e reformulado em 2004, o objetivo destas

avaliações é de medir o aprendizado dos alunos e verificar as condições infra-estrutura e de qualificação dos professores das instituições de ensino.

É uma avaliação externa em larga escala aplicada a cada dois anos e oferece os resultados por escola, Município, Unidade da Federação e país, sendo também os seus resultados utilizados no cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, tendo o último ocorrido em 2011.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) em 2007 e representa uma iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permita traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar, e média de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB, para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil, para os municípios.

O IDEB faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Ele é calculado com base na taxa de rendimento escolar (aprovação e evasão) e no desempenho dos alunos no SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) e na Prova Brasil. Ou seja, quanto maior for a nota da instituição no teste e quanto menos repetências e desistências ela registrar, melhor será a sua classificação, numa escala de zero a dez. Ainda no ano de 2007, o governo instituiu o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, que tem como objetivo a promoção entre entes administrativos da implementação de uma educação pública universal e de qualidade.

O índice permite um mapeamento detalhado da educação brasileira, com dados por escolas, municípios e estados, além de identificar quem são os que mais precisam de investimentos e cobrar resultados. A Prova Brasil e o SAEB são aplicados a cada dois anos. A coleta e compilação dos dados demoram cerca de um ano. Quando o IDEB foi criado, foram utilizados os dados de 2005, divulgados em 2006. Em 2008, saíram os resultados de 2007. Em 2010, foram divulgados os resultados de 2009. E em 2012, os dados de 2011.

Para os pais, o IDEB é uma excelente ferramenta para orientar a escolha de qual escola matricular seus filhos e também para estimulá-los a cobrar, dos governantes e dos diretores das instituições, melhorias. Aos responsáveis pelas escolas, o índice aponta bons exemplos que merecem ser seguidos (colégios que precisam se aperfeiçoar podem pesquisar boas

iniciativas em seus vizinhos mais bem colocados no ranking). Além de instrumento de análise, o IDEB é também um sistema de metas. As metas são estipuladas de acordo com o patamar atual de cada instituição, mas todas devem melhorar seus índices. O IDEB ainda ajuda prefeitos e governadores a radiografar quais são as escolas problemáticas e promissoras de sua rede.

A Prova Brasil é um exame que busca avaliar o sistema público de ensino do país. Criada em 2005, para complementar a avaliação proposta pelo SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), desde 2009, a prova abrange escolas da zona rural do Brasil. Na avaliação, os estudantes testam seus conhecimentos em matemática e língua portuguesa. Neste ano, a disciplina de ciências foi incluída para as turmas do 9º ano do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio.

Explica Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva, Secretária da Educação Básica do MEC em 2009 que "A Prova Brasil possui um grande objetivo: avaliar como anda o direito de aprender dos alunos em cada escola, município, estado e no País".

O intuito, porém, não é avaliar apenas o aluno e sim utilizar os resultados obtidos para promover um diagnóstico da situação do ensino no país, já que os dados coletados na prova são usados para calcular o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

Ainda segundo explicação da Secretária da Educação Básica do MEC, o objetivo Prova Brasil "é avaliar como anda o direito de aprender dos alunos em cada escola, município, estado e no País". Ademais, a prova tem uma importância de caráter nacional que reunindo "os níveis de aprendizagem das escolas do município teremos um álbum da rede de ensino, e assim por diante, até termos um grande retrato da educação brasileira. Nesse grande retrato cada personagem é muito importante". Desta feita, além de avaliar a situação das redes de ensino brasileiras, fazendo um balanço da situação educacional no país, a Prova Brasil tem outra função: nortear decisões administrativas e pedagógicas nas escolas. "De acordo com os resultados, os educadores podem rever suas metodologias de ensino em busca da melhoria da aprendizagem de seus alunos".

2.5 Determinantes do desempenho escolar e o impacto dos gastos públicos em educação

Após todo um esforço de redistribuir recursos, descentralização do sistema e universalização do acesso (como exposto no capítulo anterior) chegou o momento de avaliar o uso dos repasses e os resultados em termos de proficiência.

O debate a respeito da efetividade dos recursos aplicados nas instituições de ensino teve como importante marco o ano de 1966 quando foi divulgado nos Estados Unidos um relatório intitulado *Equality of Educational Opportunity*, que ficou conhecido como “*Coleman Report*”.

Genericamente, o estudo tinha por objetivo avaliar aspectos equitativos do sistema de ensino americano. Para tanto, foram utilizadas informações acerca de 600 mil alunos vinculados a mais de 3 mil escolas. A abordagem utilizada era bastante original para a época, já que procurava explicar as diferenças existentes no desempenho dos alunos, pela análise da relação entre os insumos e o produto final, ou seja, procurava, de certo modo, identificar uma função de produção existente nas escolas. Conforme Harbison e Hanushek (1992), entretanto, o relatório acabou ficando mais conhecido pela sua conclusão do que pela metodologia inovadora. Essencialmente, os resultados indicavam que os fatores explicativos mais importantes para o desempenho escolar dos estudantes eram a família, em primeiro lugar, e a seguir, os colegas, relegando um papel insignificante para a escola.

Deste modo, iniciou-se um polarizado debate que não se restringiu aos círculos acadêmicos, ou políticos, mas se disseminou pela sociedade, acerca da efetiva contribuição dos recursos escolares para o aprendizado dos alunos.

Dois nomes se destacaram na literatura sobre o tema: Erik A. Hanushek, defendendo a posição de que simplesmente “mais dinheiro não faz diferença” e Alan B. Krueger, que critica as análises realizadas por Hanushek para embasar sua opinião e acaba por defender algumas das políticas de aumento de recursos para as escolas (por ex.: redução da relação alunos/docentes), além de debaterem o aspecto metodológico dos estudos realizados.

Uma interessante tentativa de obter alguns pontos de consenso, que permitam o encaminhamento da discussão de modo menos passional e mais produtivo, pode ser encontrada em Rothstein (2000), onde o autor introduz um debate entre Hanushek e Krueger sobre a questão das políticas de redução dos tamanhos das turmas. No seu texto ele procura identificar pontos de concordância nos textos dos autores. Por exemplo, ao citar afirmações de cada um dos autores, o autor conclui que:

Too often, scholarship in education debates is converted into simplified and dangerous soundbites. Sometimes liberals, particularly in state-level controversies about the level, equity, or adequacy of per-pupil spending, seem to permit themselves to be interpreted as claiming that simply giving more money to public schools, without any consideration to how that money will be spent, is a proven effective strategy. In contrast, conservatives sometimes permit themselves to be interpreted as claiming that money makes no difference whatsoever, and that schools with relatively few

resources can improve sufficiently simply by being held accountable for results. But surely the debate should not be so polarized. All should be able to agree that some schools have spent their funds effectively, and others have not.

Uma avaliação internacional de desempenho escolar, conduzida pela OCDE (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento), conhecido como o PISA (*Programme for International Student Assessment*), destaca o gasto médio anual por aluno em 2004, considerando desde o ensino fundamental até o universitário, que no caso do Brasil, seria de US\$ 1303,00 enquanto os Estados Unidos, que apresentaram o maior valor entre os 34 países analisados, foi de US\$ 12.092,00. Ocorre, entretanto, que este é apenas um dos aspectos analisados e, que se encontra perfeitamente contextualizado no relatório junto a um grande conjunto de outras informações sobre investimento em educação. É importante destacar, por exemplo, que no caso, brasileiro, a informação acima se refere apenas ao gasto público, o que não incorpora, portanto, um grande volume de recursos relativo ao gasto privado em educação.

Por outro lado, verifica-se um crescente descontentamento com a tendência ascendente da carga tributária brasileira, apontada por muitos economistas e empresários como fator de desestímulo ao investimento privado, e conseqüentemente, do baixo crescimento da economia.

Nesta linha, seria possível enfocar as estatísticas sobre gastos, também produzidas pela OCDE, de outro modo, o que nos levaria exatamente à conclusão oposta, ou seja, de que as despesas com educação no Brasil não são pequenas e como se pode observar na tabela abaixo os “esforços”, aqui medidos pelos gastos, não tem sido convertidos em resultados.

Tabela 2 - Comparativo de gastos públicos em educação e indicadores educacionais - média 1999 a 2008

	Brasil	América Latina	Rússia	Índia	China
Gasto Público em Educação (% PIB)	4,3%	4%	3,5%	3,7%	1,9% ¹
Gasto Público em Educação por estudante	US\$978	US\$1.050	US\$2.885	US\$309	US\$475 ¹
Anos de escolaridade	6,1	8,3	9,4	4,7	7,3
Taxa de analfabetismo, pessoas acima de 15 anos (%)	11,3%	8%	0,5%	38,1%	7,7%
Média PISA 2006*	384	407	465	N.D.	N.D.
Repetência no Primário	21,4%	5,8%	0,9%	3,6%	N.D.
IDE – 2001 a 2007	0,9	0,92	N.D.	0,76	0,95

Nota: (1) O único dado para China refere-se ao ano de 1999. (*) A média do PISA trata-se da média aritmética entre as notas dos testes de ciências, matemática e leitura. Para América Latina, havia dados

disponíveis para Argentina, Chile, Colômbia, México e Uruguai. Índia e China não realizaram os exames do PISA. O último dado do IDE para a China é 2004.

Fonte: WDI/Banco Mundial e UNESCO.

Elaboração: DECOMTEC/FIESP

Apesar de o Brasil despende 4,3% do PIB, entre 1999 a 2008, razão semelhante ao realizado pela América Latina, e superior a da Rússia e da China, os indicadores de educação brasileiros são bastante inferiores aos desses países, observando-se a ineficiência nacional em atingir um maior nível de escolaridade (Tabela 3).

Em relação aos gastos por estudante, o Brasil despendeu em média US\$ 978 estudante/ano, enquanto a América Latina alocou US\$ 1.050. Ou seja, o conjunto dos latinos gastou 7,4% a mais por aluno do que o Brasil. Em termos de resultado educacional, a América Latina tem escolaridade da população 35,2% superior a brasileira uma vez que aquele conjunto de países atingiu em média 8,3 anos de escolaridade e o Brasil conseguiu média de 6,14 anos.

Observa-se também que a taxa de analfabetismo no Brasil é muito elevada, quando comparadas as dos países latino-americanos e às da China. A porcentagem de repetência no ensino primário brasileiro é 3,7 vezes maior do que a dos países da América Latina.

O relatório *Education at a Glance* (2008) analisou o resultado do PISA e, por meio da comparação entre países, concluiu que a relação entre recursos investidos e a aprendizagem é moderada, ou seja, financiamento é necessário, mas não é pré-requisito para que se tenha um alto padrão de aprendizagem.

Sutherland *et al.* (2007) argumentam que o gasto por aluno cresceu nos países avaliados pela OCDE desde o meio da década de 90. Várias são as razões encontradas, em especial o esforço feito para reduzir o número de alunos por sala (e, portanto aumento do número de professores) e aumento do salário de professores. No entanto, o estudo afirma não ser possível verificar correlação deste aumento de gastos com aumento da proficiência dos alunos.

Como o limitado progresso de alguns países no tocante a qualidade do ensino e a eficiência do sistema escolar pode reduzir significativamente a contribuição do investimento em educação para o desenvolvimento dos países, persiste o desafio em definir o que determina o ensino de qualidade.

Há muitas formas de se enfrentar tal desafio, desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares

que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas.

Fuller (1986) argumenta que a qualidade pode ser mensurada com mais precisão se for definida como o resultado do impacto da escola no aluno após controlar alguns fatores como, por exemplo, o background familiar. Este impacto será uma função do total de recursos aplicados por aluno e da eficiência com que estes recursos são utilizados pelos professores e demais profissionais da educação. Não se tratam apenas de recursos financeiros, mas também de livros, material de apoio e outros insumos.

Destarte, a qualidade não pode ser medida apenas pela soma da quantidade de insumos. Deve-se atentar para o uso dos insumos, a gestão dos recursos e, portanto, o grau de eficiência do sistema. Neste sentido, o indicador de gasto por aluno falha uma vez que não capta o uso dos recursos, o custo administrativo, o salário dos docentes e o material de instrução. Segundo o autor há ainda três fatores fundamentais para a qualidade da escola: a qualidade do professor, o comportamento do professores em sala de aula e a gestão da escola.

A OCDE e a UNESCO utilizam a relação insumos-processos-resultados. Desse modo, qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem etc. Estes organismos consideram também que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno.

Os documentos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) também enfatizam a necessidade do desenvolvimento de ferramentas e diagnósticos por meio de provas ou outros instrumentos de aferição da qualidade. Segundo a CEPAL, a avaliação é fundamental para o monitoramento das políticas e para orientar as intervenções no campo educativo.

No processo de pesquisa sobre os elementos que compõem a dimensão das condições para uma educação escolar de qualidade vem se destacando a questão o custo aluno/ano. Nesse quesito, em geral, analisam-se as condições e custos da instalação da escola, seus custos com materiais permanentes e de consumo, além da manutenção do seu funcionamento; custos de pessoal, assim como a avaliação sobre seu espaço físico, serviços oferecidos, equipamentos, bibliotecas, laboratórios específicos, áreas de convivência, de recreação e de práticas desportivas, entre outros.

No âmbito das categorias de análise quantificáveis, existem evidências de que as médias existentes nas relações entre alunos por turma, alunos por docente e aluno por funcionário são aspectos importantes (INEP, 2004).

Dourado, Oliveira & Santos (2007) evidenciam o peso de variáveis como capital econômico, social e cultural na aprendizagem escolar. De modo geral, pode-se afirmar que o nível de renda, o acesso a bens culturais e tecnológicos, como a Internet, a escolarização dos pais, os hábitos de leitura dos pais, o ambiente familiar e a participação dos pais na vida escolar interferem significativamente no desempenho escolar e no sucesso dos alunos.

Fuentes (2009) avalia o sistema educacional espanhol e sugere que o grau de autonomia das escolas, a *accountability* e a existência de avaliação externa são fatores que impulsionaram os resultados dos alunos do ensino fundamental na Espanha.

Barros *et al* (2001) analisam os determinantes do desempenho educacional no Brasil e concluem que a escolaridade dos pais é o fator de maior impacto no desempenho dos alunos. Além disso, identificam a formação dos docentes como um determinante da proficiência.

No entanto, Hanushek *et al* (2005) ao analisarem o impacto dos docentes na aprendizagem nos EUA argumentam que o fator que contribui para que um professor seja determinante no grau de proficiência dos alunos é a experiência e não a formação.

Biondi & Felício (2007) estudaram os atributos escolares que têm impacto no desempenho dos estudantes no Brasil e constataram por meio de uma análise dos dados do SAEB que entre os efeitos significativos se tem que a ausência de rotatividade dos professores ao longo do ano, a experiência média dos professores superior a dois anos em sala de aula e o acesso a Internet na escola afetam positivamente o resultado dos alunos da 4ª série do ensino fundamental da rede pública.

Menezes Filho & Pazello (2007) investigaram se o salário dos professores tem impacto na proficiência dos alunos da rede pública de ensino no período do FUNDEF. O estudo concluiu que o aumento dos salários dos docentes das redes municipais de ensino pós-FUNDEF teve um impacto positivo na aprendizagem.

Ablo & Reinikka (1998) analisaram o caso da Uganda e constataram que não há avanços no sistema educacional por meio de maiores investimentos caso não exista controle do uso dos recursos. Mais uma vez vem à tona a necessidade de *accountability* e avaliação.

Hanushek e Raymond (2006) corroboram desta visão ao atentar para o fato de que políticas de prestação de contas (*accountability*) têm sido efetivas no aprimoramento do ensino nos Estados Unidos.

Ao considerar os países latinos, um relatório da *Partnership for Educational Revitalization on the Americas* (PREAL) ressalta que a despeito dos aumentos nos gastos com educação, diversos problemas ainda permanecem como, por exemplo, o baixo desempenho dos alunos nos testes e o alto grau de desigualdade no que concerne a qualidade do ensino uma vez que alunos de regiões e classes mais pobres têm ensino de pior qualidade, o que aprofunda as diferenças sociais e impede a mobilidade Inter geracional.

A realidade brasileira foi abordada ainda no estudo de Menezes Filho & Amaral (2009). A análise foi feita por meio dos resultados da Prova Brasil 2005 e dos gastos municipais em educação. Os resultados das regressões realizadas indicaram que, para as notas da 4ª série, a relação entre os gastos em educação e a qualidade do ensino não é direta.

Nascimento (2007) estudou a mesma relação com base nos resultados dos municípios baianos e a variável de gastos públicos em educação não se mostrou significativa para explicar o desempenho das cidades em análise.

Em contrapartida, Diaz (2007) avaliou o impacto de diversos fatores no IDEB municipal 2005 e neste estudo a variável de gasto por aluno na rede municipal de ensino se mostrou positivamente correlacionada com os resultados. Concluiu-se que há um impacto positivo dos gastos embora seja de pequena magnitude. No entanto, ao analisar a variável de despesas totais em educação o resultado encontrado não foi significativo. A autora observa que quando se avaliam os gastos gerais, verifica-se que refletem opções políticas que não necessariamente são acompanhadas por mudanças em aspectos que diretamente afetariam as condições ou os fatores que efetivamente são responsáveis pela melhoria da qualidade do ensino público municipal. Assim, os resultados parecem indicar que simples aumentos de gastos com educação não necessariamente causam melhoria da qualidade de ensino, conforme mensurada pelo IDEB.

Destarte, a literatura identifica inúmeros fatores que afetam o desempenho dos alunos, e embora existam divergências entre os autores estudados, de modo geral o gasto em educação tem se mostrado insuficientes para explicar as variações de desempenho entre as redes de ensino.

Portanto os gastos públicos em educação nos países são necessários, mas não suficientes, para o aprofundamento do nível educacional da população das nações tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. É preciso focar, portanto, na gestão dos recursos destinados à educação, pois a deficiência na gestão da educação resulta dentre outros problemas em: evasão escolar, repetência, burocracia no sistema educacional, falta de acesso e alocação desigual de recursos entre os níveis educacionais.

Apesar da dificuldade em mensurar a qualidade da educação, costuma-se utilizar o desempenho dos alunos em avaliações como um indicador. Nesse trabalho, será usada a pontuação dos alunos na Prova Brasil e sua relação com os recursos transferidos a título de FPM e FUNDEB aos 184 municípios cearenses avaliando qual dessas receitas, aquela sem destinação específica para educação e esta destinada a manutenção e desenvolvimento do ensino, apresentam resultados mais satisfatórios.

3 METODOLOGIA

Esta seção tem como objetivo apresentar a metodologia utilizada neste estudo. A base de dados utilizada para a estimação do modelo econométrico foi de dados em painel, pois, a análise trata de uma situação em que há dados temporais (time-series) e unidades seccionais (cross-section) no mesmo modelo.

Segundo Maddala (2003), dados em painel refere-se aos conjuntos de dados nos quais se tem dados sobre a mesma observação ao longo de vários períodos de tempo. Wooldridge (2008) afirma que os conjuntos de dados em painel são muito úteis quando se quer controlar características não observadas constantes no tempo que podem estar correlacionadas com as variáveis explicativas do modelo.

Pode-se com dados em painel avaliar a variação das variáveis ao longo do tempo e entre diferentes indivíduos de forma simultânea. Esta técnica possibilita uma estimação mais apurada e eficiente dos modelos econométricos, devido a maior base de dados.

3.1 Descrições da base de dados

A base de dados analisada neste trabalho foi construída a partir das informações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Fundo de Participação dos Municípios – FPM, IDEB_4º/5º_Ano e IDEB_8º/9º_Ano para os anos de 2007, 2009 e 2011, anos de aplicação da Prova Brasil pelo INEP.

Os repasses do FUNDEB e FPM foram extraídos do site da Secretaria do Tesouro Nacional produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo INEP em 2007 e representa uma iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. O indicador utilizado neste estudo é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar obtidos no Censo Escolar e médias de desempenho nas avaliações das disciplinas de português e matemática na Prova Brasil para as escolas públicas dos Municípios cearenses.

A partir dos dados coletados sobre o índice do IDEB de 4ª/5ªano e 8ª/9ªano é possível observar a nota média atingida para os anos de 2007, 2009 e 2011 para os Municípios cearenses. Assim, podem-se observar os repasses médios do FPM e FUNDEB para os anos de 2007, 2009 e 2011, para os mesmos Municípios cearenses.

Tabela 3 - Análise descritiva das variáveis

Variáveis	Obs.	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
FPM	552	12.000.000,00	33.100.000,00	3.158.095,00	556.000.000,00
FUNDEB	552	11.800.000,00	26.000.000,00	1.144.754,00	439.000.000,00
IDEB (4ª/5ªano)	549	4.7	0,78	2.3	7.5
IDEB (8ª/9ªano)	550	3.6	0,49	2.3	5.4

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados utilizada.

A tabela anterior mostra que a média de repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para os municípios cearenses, entre os períodos de 2007, 2009 e 2011, foi de R\$ 12.000.000 (milhões).

O FUNDEB, por sua vez, repassou para os municípios cearenses uma média de R\$ 11.000.000 (milhões), valor próximo ao repassado pelo FPM.

Em relação ao desempenho dos alunos cearenses da 4ª/5ª série do ensino fundamental, observa-se que estes obtiveram uma média de 4,7 pontos na Prova Brasil, numa escala de 0 a 10, enquanto que os alunos 8ª/9ª série a média de pontos foi de, aproximadamente, 3,6, também numa escala de 0 a 10.

Destaca-se que a série histórica de resultados do IDEB se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um IDEB igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência.

3.2 Modelo linear simples com dados em painel

O modelo linear simples com dados em painel pode se representado da seguinte forma:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \dots + \beta_{ik} X_{ik} + e_{it} \quad (1)$$

Em que $i = 1, 2, \dots, n$ e $t = 1, 2, \dots, T$, Y_{it} é a variável dependente, X_{it} representa a matriz das variáveis explicativas, β o vetor de coeficientes que serão estimados, α_i refere-se ao parâmetro de intercepto desconhecido para cada indivíduo e que representa a heterogeneidade não observada do modelo, ϵ_{it} é o erro estocástico onde, por suposição, $E(\epsilon_{it}|X_{it}, \alpha_i) = 0$. O subscrito i denota os diferentes indivíduos e o subscrito t representa o período de tempo que será analisado.

Vieira (2011, p.50) menciona que:

Os dados em painel, também chamados de dados combinados, mesclam séries temporais e cortes transversais em um único estudo, isto é, a mesma unidade de corte transversal é acompanhada ao longo do tempo. Para o autor a principal vantagem desta técnica é a obtenção de dados mais informativos, com mais variabilidade, menos colinearidade, mais graus de liberdade e mais eficiência.

Vieira (2011, p. 50) indica, basicamente, três formas de simplificar e ajustar o modelo geral a fim de torná-lo mais funcional:

Modelo Pooled, Fixed-Effects Model (Efeitos Fixos) e o Random Effects (Efeitos Aleatórios). No primeiro modelo o intercepto é o mesmo para toda a amostra, ou seja, assume-se que todos os elementos da amostra possuem comportamento idêntico. O Modelo Pooled não considera o efeito do tempo e nem o efeito individual de cada empresa.

Vieira (2011, p. 51) apresenta as bases para Modelo de Efeitos Fixos:

Já o Modelo de Efeitos Fixos baseia-se na premissa de que os coeficientes da regressão podem variar de indivíduo para indivíduo ou no tempo, ainda que permaneçam como variáveis fixas, ou seja, não aleatórias (MARQUES, 2000 apud VIEIRA, 2011, p. 51). Este tipo de modelo pode, adicionalmente, ser dinâmico quando uma variável defasada é incluída no modelo, e estático, caso contrário.

Vieira (2011, p. 51) menciona que:

O Modelo de Efeitos Aleatórios que segue a premissa de que a influência do comportamento do indivíduo ou o efeito do tempo não podem ser conhecidos. Dessa forma, admite-se a existência do erro não correlacionado com os regressores. (Marques, 2000) afirma que a pressuposição que permeia o modelo é a de que o comportamento do indivíduo e do tempo não podem ser observados, nem medidos, sendo que em grandes amostras esse desconhecimento pode ser representado através de uma variável aleatória normal, ou seja, o erro.

A partir dos dados, optou-se por realizar duas regressões da seguinte forma:

$$IDEB4_{it}^a = \alpha_i + \beta_1 * \ln(FPM)_{it} + \beta_2 * \ln(FUNDEB)_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$IDEB8_{it}^a = \alpha_i + \beta_1 * \ln(FPM)_{it} + \beta_2 * \ln(FUNDEB)_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde:

A variável $IDEB4_{it}^a$ e $IDEB8_{it}^a$ são as notas da prova Brasil para a 4ª e 8ª séries do ensino fundamental para o ano de 2007, 2009 e 2011, $\ln(FPM)_{it}$ é o logaritmo do Fundo de Participação dos Municípios, $\ln(FUNDEB)_{it}$ é o logaritmo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais de Educação.

4 RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados das estimações do modelo econométrico proposto. Foram realizadas 3 estimações para cada modelo utilizando os modelos de efeitos fixos (FE), efeitos aleatórios (EA) e Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

O nível de significância adotado para esta análise foi o padrão, de 5%. Os resultados para o modelo, considerando como variável dependente as notas do IDEB 4ª/5ª série, são apresentados na tabela abaixo dos 184 municípios cearenses.

Tabela 4 - Resultados dos repasses do FPM e FUNDEB em função do desempenho educacional do Município – OLS, Efeitos Fixos e Aleatórios (ideb_4serie_5ano)

OLS					
IDEB de 4ª/5ª série	COEFICIENTE	DESVIO PADRÃO	T	P>	T
FPM	-0.5640699	0.1647239	-3.42	0.001	
FUNDEB	0.6909538	0.1185757	5.83	0.000	
EFEITOS FIXOS					
IDEB de 4ª/5ª série	COEFICIENTE	DESVIO PADRÃO	T	P>	T
FPM	1.153426	-3260644	3.54	0.001	
FUNDEB	1.005342	-1885773	5.33	0.000	
EFEITOS ALEATÓRIOS					
IDEB de 4ª/5ª série	COEFICIENTE	DESVIO PADRÃO	T	P>	T
FPM	-1.178243	-2156547	-5.43	0.000	
FUNDEB	1.52969	-1471017	10.40	0.000	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados utilizada.

Tabela 5 – Resultados dos repasses do FPM e FUNDEB em função do desempenho educacional do Município nos modelos analisados - Teste de Hausman (ideb_4serie_5ano)

VARIÁVEIS		EFEITOS		DIFERENÇA
		FIXOS	VARIÁVEIS	
FPM	(ideb_4serie_5ano)	-5.99e-08	-2.13e-08	-3.86e-08
FUNDEB	(ideb_4serie_5ano)	6.88e-08	2.97e-08	3.91e-08

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados utilizada.

O teste de especificação de Hausman é um teste estatístico utilizado em Econometria que avalia a consistência de um estimador comparado a um outro estimador alternativo. Com isso, este teste ajuda a verificar se o modelo econométrico é adequado. No caso em estudo, compara-se o estimador obtido pelo modelo efeitos fixos e estimador do modelo de efeitos aleatórios (estimador alternativo).

A escolha de um estimador deve ser procurada nos pressupostos comportamentais da base de dados. No entanto, de acordo com Greene (2000), a utilização do teste de

especificação de Hausman faz-se necessária. Vale salientar, que a utilização de uma especificação incorreta poderá conduzir a problemas de especificação ou consistência dos estimadores.

Segundo Araújo (2012), a estatística deste teste terá, sob a hipótese nula da ortogonalidade entre os efeitos individuais aleatórios e os regressores, ou seja, de que o estimador de efeitos aleatórios é o apropriado, uma distribuição assintótica. Caso a hipótese nula não possa ser aceita, o modelo de efeitos fixos é o que apresenta os melhores estimadores, enquanto que os estimadores do modelo de efeitos aleatórios continuam consistentes, mas não podem ser considerados eficientes.

Este teste indica que se $\text{Prob} > \chi^2 < 0.05$, ou seja, se for estatisticamente significativa a um nível de significância de 5%, utilizamos o modelo de efeitos fixos. Assim, no caso das estimações utilizando a variável dependente **ideb_4serie_5ano**, o modelo mais adequado é o de Efeito Fixos. Dessa forma, focaremos na análise dos dados nos modelos de efeitos fixos.

Note-se que para o teste de Hausman no modelo com **ideb_4serie_5ano**, utilizou-se as variáveis em nível (não em logaritmo) devido a problemas de convergência assintótica quando as variáveis estão em log.

Em todos os modelos estimados as variáveis FPM e FUNDEB foram estatisticamente significantes, alternado entre efeitos positivos e negativos, sendo que neste último caso provavelmente está refletindo a ausência de outras variáveis no modelo que podem afetar o desempenho escolar nos municípios cearenses que podem ser inclusos em outros trabalhos, como por exemplo: infraestrutura escolar, família, dentre outros.

Note que no modelo de efeito fixo, caso haja um aumento de 1% no repasse do FPM, em média, teremos um aumento de aproximadamente 0,01153426 pontos na nota dos alunos da 4ª/5ª série dos municípios cearenses, valor aproximado para o mesmo aumento no repasse do FUNDEB, 0,01005342 pontos.

Sendo assim, para o modelo de efeitos fixos, o repasse do FPM se mostra brandamente mais significativo do que o repasse do FUNDEB para as notas dos alunos da 4ª/5ª série dos municípios cearenses.

Vale apenas destacar que embora para o modelo de Efeitos fixos o repasse do FPM tenha se mostrado pouco mais efetivo para o desempenho escolar, explica-se que nos modelos de Efeitos Aleatórios e OLS o FUNDEB se mostrou mais relevante, além de que em todos os modelos de estimação este efeito se apresentou como positivo.

Os resultados para o modelo, considerando como variável dependente as notas do IDEB 8ª/9ª série, são apresentados na tabela abaixo.

Tabela 6 - Resultados dos repasses do FPM e FUNDEB em função do desempenho educacional do Município – OLS, Efeitos Fixos e Aleatórios (ideb_8serie_9ano)

OLS					
IDEB de 8ª/9ª série	COEFICIENTE	DESVIO PADRÃO	T	P>	T
FPM	-0.3782758	0.0932634	-4.06	0.001	
FUNDEB	0.4075301	0.0724283	5.63	0.000	
EFEITOS FIXOS					
IDEB de 8ª/9ª série	COEFICIENTE	DESVIO PADRÃO	T	P>	T
FPM	0.1107206	0.2117411	0.52	0.602	
FUNDEB	0.7119627	0.1151783	6.18	0.000	
EFEITOS ALEATÓRIOS					
IDEB de 8ª/9ª série	COEFICIENTE	DESVIO PADRÃO	T	P>	T
FPM	-0.7272644	-1317635	-5.52	0.000	
FUNDEB	0.8582894	-0890789	9.64	0.000	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados utilizada.

Tabela 7 – Resultados dos repasses do FPM e FUNDEB em função do desempenho educacional do Município nos modelos analisados - Teste de Hausman (ideb_8serie_9ano)

VARIÁVEIS		EFEITOS		DIFERENÇA
		FIXOS	VARIÁVEIS	
FPM	(ideb_8serie_9ano)	0.1107206	-0.7272844	0.8380051
FUNDEB	(ideb_8serie_9ano)	0.7119627	0.8582894	-0.1463267

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados utilizada.

Da tabela acima também se depreende que para a variável dependente **ideb_8serie_9ano**, o modelo mais adequado é o de Efeitos Fixos pelos mesmos fatores especificados acima.

Considerando novamente o modelo de efeitos fixos, verificou-se que um aumento de 1% no repasse do FPM, em média, leva a uma aumento de aproximadamente 0,001107 pontos na nota dos alunos da 8ª/9ª série dos municípios cearenses. Para o mesmo aumento no repasse do FUNDEB temos um aumento de 0,007119627 pontos na nota dos alunos da 8ª/9ª série dos municípios cearenses.

Sendo assim, para o modelo de efeitos fixos, o repasse do FUNDEB se mostra mais relevante para o desempenho escolar do que o repasse do FPM para as notas dos alunos da 8ª/9ª série dos municípios cearenses.

Para o impacto na nota dos alunos da 8ª/9ª série dos municípios cearenses o repasse do FUNDEB se mostrou mais efetivo, em todos os modelos.

Vale ainda acrescentar que em comparação aos impactos dos recursos analisadas em relação às notas dos alunos cearenses da 4^a/5^a série e 8^a/9^a série, percebe-se que os impactos no desempenho dos alunos da 4^a/5^a série se mostrarão maiores tanto dos repasses dos recursos do FPM como do FUNDEB.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da importância de aporte de recursos recebidos pelos 184 municípios cearenses através do FUNDEB e FPM, e, por conseguinte sua natureza vinculativa e não vinculativa a gastos com educação, procurou-se com esta dissertação investigar o impacto desses repasses sobre o índice do IDEB para as escolas públicas cearenses nos seguintes grupos de análise: para o 4º/5º ano e para o 8º/9º nos anos referentes a 2007, 2009 e 2011.

Ao analisar os dados de forma descritiva, foi encontrado que o índice do IDEB tem uma tendência crescente nos períodos analisados e essa tendência é acompanhada pelo crescente aumento no repasse do FUNDEB e FPM.

A partir dessa evidência, foram feitas estimações utilizando-se a metodologia de Dados em Painel para efeitos fixos e aleatórios. Como resultado, foi encontrado que o repasse do FUNDEB tem efeitos positivos e efetivos sobre o índice do IDEB de 4ª/5ªano e do IDEB de 8ª/9ªano, diferentemente dos repasses do FPM que se mostrou positivo e efetivo apenas sobre o índice do IDEB de 4ª/5ªano no modelo de efeitos fixos, uma vez que o mesmo não possui vinculação específica para gastos em educação e possuir uma heterogeneidade de finalidades de gastos.

Com isso se pode inferir que quanto maior o repasse do FUNDEB maior será o índice do IDEB para todos os grupos de análise, complementando assim, o que foi observado na análise descritiva, onde se observou um aumento no índice do IDEB acompanhado do aumento no repasse do FUNDEB.

O resultado de efeito positivo do FUNDEB sobre o IDEB pode demonstrar a importância deste tributo para o desempenho dos alunos dos Municípios cearenses. No entanto, sugere-se para estudos posteriores, acrescentar mais variáveis que possam explicar esse desempenho dos alunos de forma mais robusta. Dentre essas variáveis é possível verificar o efeito de fatores como: recursos escolares, como por exemplo, a razão do número de alunos por professor, material escolar, qualificação, remuneração dos professores e a qualidade da gestão escolar. Além desses, pode-se verificar também os efeitos das características familiares e individuais como, por exemplo, a escolaridade dos pais, nível de renda familiar, número de irmãos e se há a presença de livros na residência do indivíduo.

Com isso, será possível identificar outros fatores que possam melhorar o desempenho dos alunos nas escolas além do repasse do FUNDEB. Dessa forma, as políticas voltadas para a educação teriam como foco tanto as distribuições dos gastos governamentais, mas também,

considerar as características escolares, familiares e individuais. Isto porque, a educação é vista como um dos principais meios para gerar iguais oportunidades para os indivíduos além de ser um instrumento capaz de aumentar a mobilidade social levando a uma geração de renda de forma mais equitativa.

Finalmente, cabe ressaltar que a metodologia empregada neste estudo não está completamente livre de questionamentos. Embora se tenha utilizado indicadores correlacionados que também são utilizados na literatura, cujas fontes são confiáveis, aquela metodologia não permite identificar acuradamente os efeitos do gasto público sobre os indicadores de desempenho, para separar o impacto da despesa pública de outras influências. Portanto, os resultados obtidos devem ser vistos como indicativos e interpretados com cautela.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABLO, E. & REINIKKA, R. Do budgets really matter? Evidences from public spending on education and health in Uganda. In: World Bank Working Papers n.1926 EUA 1998. Disponível em: <www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1926/wps1926.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2014.

ARAÚJO, J. A. de; TABOSA, F. J. S.; KHAN, A.S. **Elasticidade-renda e elasticidade-desigualdade da pobreza no nordeste brasileiro**. Revista de Política Agrícola, ano XXI, nº 1, jan-fev-mar. p. 50-59, 2012.

BARROS, R. et al. **Determinantes do Desempenho Educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BIONDI, R. Loboda; FELÍCIO, Fabiana de. **Atributos escolares e o desempenho dos estudantes: uma análise em painel dos dados do SAEB.TD**. Brasília, ISSN 1414-0640; 28 INEP, 2007.

BRASIL. **Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-35-67.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. **Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. **Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. 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>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. **Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De1881.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. 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>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. **Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/L11274.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/L11494.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. **Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp62.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. **Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp91.htm>. Acesso em: 21 jan. 2014.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 9 mar. 2014.

_____. Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. **Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/fundeb_mp.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2014.

BREMAEKER, François E. J. **A importância do FPM para as finanças municipais e seu papel na equalização das receitas.** Disponível em: <http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo= repositorio/ oim/ documentos/1EC483B1-EED6-6528-35B1E4E67F39179129072010121409.pdf&i=11471>. Acesso em: 29 mar. 2014.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **Documento de 2000: equidad, desarrollo y ciudadanía.** México, DF, 2000.

CERVO et al, **Metodologia Científica.** 2002, pág. 21.

COLEMAN, J. S. et al. **Equality of educational opportunity.** Washington, DC: US Government Printing Office, 1966.

CURY, Carlos R. **O direito à educação: Um campo de atuação do gestor educacional na escola.** Brasília: Escola de gestores, 2005.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. **A qualidade da educação: conceitos e definições.** Brasília, DF: INEP, 2007.

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Índice FIESP de Competitividade das Nações 2010.** Disponível em: < file:///D:/Meus%20documentos/Downloads/ic-fiesp-2010.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2014.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundeb.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acesso em: 23 set. 2013.

FUENTES, A. **Raising Education outcomes in Spain.** In: Economics Department working paper n. 666 OCDE, 2009.

FULLER, B. **Is Primary School Quality Eroding in the Third World? Comparative Educator Review**. 1986.

GREENE, William H. *Econometric Analysis*. New Jersey: Prentice Hall, 2000.

HANUSHEK, E and RAYMOND, M. **'School accountability and student performance'**, Federal Reserve Bank of St Louis, Regional Economic Development , 2(1), March: 51–61, 2006.

HARBISON RW, HANUSHEK EA. *Educational performance of the poor: lessons from rural northeast Brazil*. New York: Oxford University Press, 1992.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores Educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 23 set. 2013.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior: sinopse estatística 2004**. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4057>>. Acesso em: 9 mar. 2014.

KONZEN. Afonso Armando. **Conselho tutelar, escola e família: Parcerias em defesa do direito à educação**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/infancia/doutrina/id194.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

MADDALA, G.S. **Introdução à Econometria**. Rio de Janeiro, LTC, 2003.

MARINHO, Emerson; NETO, Paulo de Melo Jorge. **Gastos públicos e condições de vida nos municípios do estado do Ceará**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7641/6186>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

MENEZES-FILHO, N. A. **Os Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil**. Instituto Futuro Brasil, Ibmecc-SP e FEA-USP, 2007.

MENEZES FILHO, N. A & AMARAL, LUIZ F. L. E. "A **Relação entre Gastos Educacionais e Desempenho Escolar**," Insper Working Papers wpe_156, Insper Working Paper, Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, 2009.

NASCIMENTO, P.A.M.M. **Desempenho Escolar e Gastos Municipais por Aluno em Educação: relação observada em municípios baianos para o ano de 2000**. Ensaio: aval. pol. Públ. Educ, Rio de Janeiro, v. 15, n.56, p. 393-412, jul./set.2007.

OCDE. Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Education at a Glance 2008**. Disponível em: < <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41284038.pdf> >. Acesso em: 9 mar. 2014.

PERES, Úrsula Dias. **Arranjo Institucional do Financiamento do Ensino Fundamental no Brasil: Considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006**. Tese de Doutorado FGV São Paulo, 2007.

RIVKIN, Steven G.; HANUSHEK, Eric A.; KAIN, John F. **Teachers, Schools, and Academic Achievement**. *Econometrica*, 2005.

ROTHSTEIN, R. Introduction. The Class Size Policy Debate. Working Paper nº 121. Economics Policy Institute, 2000.

SILVA, Maria do Pilar Lacerda Almeida e. **Guia da Prova Brasil**. Disponível em: <<http://educarparacrescer.abril.com.br/indicadores/guia-prova-brasil-500108.shtml>>. Acesso em: 23 set. 2013.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp>. Acesso em: 23 set. 2013.

SOUSA, S. & OLIVEIRA, R. Sistemas de avaliação educacional no Brasil: característica, tendências e uso dos resultados. Relatório final. Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação. São Paulo, 2007.

SUTHERLAND, D ET ALL. **Performance Indicators for public spending efficiency in primary and secondary education**. In: Economics Department Working Paper n. 546 OCDE 2007.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2002 - AATR-BA.

UEMA, Luiza Massae. **Saeb: inclusão pela qualidade: toda criança aprendendo**. Disponível em: <<http://www.tvebrasil.com.br/SALTO/boletins2003/saeb/index.htm>>. Acesso em 17 jan. 2008.

VIEIRA, K. M.; CERETTA, P. S.; FONSECA, J. L. **Influência da variação da liquidez na precificação de ativos: análise em painel do mercado brasileiro no período de janeiro de 2000 a junho de 2008**. BBR – Brazilian Business Review, v. 8, nº 3. jul-set. p. 41-65, 2011.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Introdução à Econometria: uma abordagem moderna**. Tradução de Rogério César de Souza, José Antônio Ferreira. São Paulo: Cengage Learning, 2008.