



II FÓRUM INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO  
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO  
XIV FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO  
XVII SEMINÁRIO REGIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA  
De 27 à 30 de abril de 2016 na Universidade de Santa Cruz do Sul.

## O FUNDEB COMO EXPRESSÃO DAS FUNÇÕES REDISTRIBUTIVA E SUPLETIVA DA UNIÃO NA ESTRUTURA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Rosenei Cella-UPF<sup>1</sup>  
Rosimar Serena Siqueira Esquinsani-UPF<sup>2</sup>

**GE: Políticas Públicas e Educação.**

### Resumo

**(Introdução e objetivos)** Considerando a previsão constitucional de que a União exerça as funções redistributiva e supletiva de recursos financeiros para garantir a equalização de oportunidades educacionais, esta pesquisa de doutorado busca identificar que elementos fazem do Fundeb a expressão de uma dinâmica que caminha na direção da criação de uma justiça no mecanismo federal de redistribuição e suplementação de recursos vinculados à educação. Para tanto, propõe-se um estudo sobre a constituição e o funcionamento do FUNDEB, identificando a dinâmica com a qual o FNDE faz a distribuição dos recursos, fazendo o contraponto entre FUNDEF e FUNDEB. Além disso, através da pesquisa de campo, busca-se verificar a percepção de gestores e contadores da região da AMOSC sobre funcionamento do FUNDEB e detalhamentos sobre o processo de alocação/aplicação dos recursos, de modo a identificar os limites e possibilidades do FUNDEB como política pública que busca a justiça social na repartição dos recursos da educação brasileira sob o ponto de vista econômico. **(Metodologia)** Considerando os objetivos delineados para esta pesquisa, optou-se pela condução de uma pesquisa predominantemente qualitativa, que utilizará técnicas da pesquisa bibliográfica, documental e explicativa. A população e amostra da pesquisa serão compostas por contadores e gestores dos municípios da região da AMOSC. Os dados obtidos serão confrontados com a legislação e o estudo bibliográfico, de modo a obter um conjunto de elementos que permitam compreender e analisar todo o mecanismo e a efetividade dessa importante política de financiamento da educação brasileira.

**Palavras-chave:** Financiamento, Fundeb, Educação, Políticas públicas, Equidade.

---

<sup>1</sup> \* Aluna do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGEDU da Universidade de Passo Fundo – UPF – Doutorado em Educação – Turma 2015/2. E-mail: roseneicella@gmail.com

<sup>2</sup> \* Professora Orientadora do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGEDU da Universidade de Passo Fundo – UPF – E-mail: rosimaresquinsani@upf.br

## **1 INTRODUÇÃO**

O sistema de educação em nosso país é gigante, são 50 milhões de alunos nos níveis de ensino não superior, destes, cerca de 8,6 milhões estão nas escolas privadas, o que significa que 41,4 milhões são atendidos em escolas da rede pública de educação. Essa expansão da educação ocorreu de forma apressada, fruto da promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 208 determina que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

Além disso, o país possui um território imenso, com grandes disparidades regionais. Assim, as regiões mais industrializadas, que geram mais tributos, possuem, em geral, recursos muito superiores às demais regiões brasileiras para investir em áreas básicas, como é o caso da educação. Historicamente, os investimentos em educação foram muito assimétricos e a União precisava encontrar uma sistemática que possibilitasse uma redistribuição de recursos, de modo que pudessem chegar equitativamente às escolas.

Nesse cenário, foi implantado em 1998 o Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996. A partir de 2007, começou a ser implantado o Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 em substituição ao Fundef. 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, DF e municípios para a formação do Fundo atingiu o patamar de 20%.

Porém, a questão do financiamento da educação brasileira ainda é um tema desafiador, que está sempre na pauta das discussões educacionais, pois os problemas educacionais não foram todos resolvidos, tornando-se fundamental pesquisar e compreender a sistemática vigente no que concerne à redistribuição de recursos e à chamada função supletiva da União, para avançar ou mesmo aperfeiçoar os processos que têm se mostrado eficientes.

## **JUSTIFICATIVA**

Esta pesquisa se constitui como uma possibilidade de realização de um estudo detalhado sobre a distribuição de recursos do FNDE através do FUNDEB, buscando elementos que

demonstrem a engenhosidade dessa dinâmica de redistribuição e suplementação de recursos, o que se entende que seja muito relevante não apenas para compreender essa política, mas também para contribuir com elementos para enriquecer o debate sobre a importância de sua continuidade e aperfeiçoamento como política redistributiva e supletiva, dada a necessidade latente de manutenção de políticas equânimes, que determinem novos rumos para a educação, independente de fatores regionais, cumprindo o princípio constitucional básico de que todos os cidadãos são iguais e por tal razão precisam receber o mesmo aporte de recursos educacionais.

## **OBJETIVOS**

Propõe-se um estudo sobre a constituição e o funcionamento do FUNDEB, identificando a dinâmica com a qual o FNDE faz a distribuição dos recursos, fazendo o contraponto entre FUNDEF e FUNDEB. Além disso, através da pesquisa de campo, busca-se verificar a percepção de gestores e contadores da região da AMOSC (Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina) sobre funcionamento do FUNDEB e detalhamentos sobre o processo de alocação/aplicação dos recursos, de modo a identificar os limites e possibilidades do FUNDEB como política pública que busca a justiça social na repartição dos recursos da educação brasileira sob o ponto de vista econômico.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

O cenário da educação é reflexo das imensas desigualdades que o país apresenta em seu território. As origens e a manutenção dessas desigualdades passam por questões que vão desde a conhecida má distribuição de renda, até o clima, tipo de solo, ocupação do território, industrialização, dentre outros fatores. Sejam quais forem as razões para as grandes desigualdades dentro do território brasileiro, as políticas de financiamento da educação, como as demais políticas sociais, precisam contribuir na redução dessas desigualdades e promover ações que atuem sobre este problema, de modo a propiciar aos cidadãos igualdade de condições de acesso e permanência na escola, aumentando o nível de escolaridade da população brasileira.

O Artigo 205 da CF/88 determina que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. Esse artigo da lei atribui importante papel do Estado, mas chama as famílias e a sociedade ao desafio de

construir a educação do país e garantir que ela seja direito de todos. Os municípios, estados, União e Distrito Federal são obrigados por lei a investir percentuais mínimos na educação de seus sistemas de ensino<sup>3</sup>, recursos que terão que ser utilizados para a manutenção e desenvolvimento do ensino dos níveis de ensino de responsabilidade de cada ente federado. A garantia em lei de recursos mínimos para a educação garante que possa ser feita uma adequada gestão de recursos, de modo que sejam aplicados na garantia de uma educação pública de qualidade, acessível a todos, respeitadas as especificidades de cada região, cabendo ao gestor fazer a correta destinação.

Não se pode fazer uma educação barata – como não se pode fazer guerra barata. Se é a nossa defesa que estamos construindo, seu preço nunca será demasiado caro, pois não há preço para a sobrevivência. Mas aí, exatamente, é que se ergue a grande dúvida nacional. Pode a educação garantir-nos a sobrevivência? Acredito que responderão todos afirmativamente a essa pergunta. Basta que reflitamos sobre a inviabilidade da criatura humana ineducável. (TEIXEIRA, 1994, p. 176).

A criação do Fundeb tem ligação direta com o artigo 211 da Constituição Federal, trata-se de um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um Fundo por estado e Distrito Federal, num total de 27 fundos), formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos estados, distrito federal e municípios vinculados à educação por força do disposto no artigo 12 da Constituição Federal. Independente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Cabe mencionar que pelo fato da distribuição dos recursos ser feita com base no número de matrículas, alguns governos "ganham" e outros "perdem" na mesma proporção. Além disso, a não ser pela complementação que alguns estados e municípios recebem, o Fundeb não representa incremento de recursos novos para a educação, apenas redistribui receitas de impostos já existentes. A distribuição dos recursos, proporcional aos alunos matriculados,

---

<sup>3</sup> LDB 9394/96, art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

varia de acordo com cada etapa/modalidade de ensino, localização e outros desdobramentos da educação básica.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Considerando os objetivos delineados para esta pesquisa, optou-se pela condução de uma pesquisa predominantemente qualitativa, que utilizará técnicas da pesquisa bibliográfica, documental e explicativa. A população e amostra da pesquisa será composta por contadores e gestores dos municípios da região da AMOSC (Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina), familiarizados com o processo de recebimento, aplicação e prestação de contas dos recursos do FUNDEB.

Será aplicado um roteiro de questões semiestruturadas, na forma de entrevistas, com o intuito de verificar opiniões e procedimentos dos contadores e gestores municipais, questões que não têm, a princípio a intenção de quantificar informações, pois objetivam a obtenção dos dados e detalhamento do processo que envolve os recursos do Fundeb, tais como a sistemática de recebimento e aplicação dos recursos, questões ligadas às chamadas "perdas" ou "ganhos", percepções sobre o processo, dentre outros. As entrevistas propostas serão gravadas e posteriormente transcritas. Os dados obtidos nas entrevistas serão confrontados com a legislação e o estudo bibliográfico do Fundeb, de modo a obter um conjunto de elementos que permitam compreender e analisar todo o mecanismo e a efetividade dessa importante política de financiamento da educação brasileira.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

**Fatores de ponderação do FUNDEB 2007-2015**. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/25072014\\_ponderaes\\_Fundeb\\_2007-2015.pdf](http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/25072014_ponderaes_Fundeb_2007-2015.pdf)>. Acesso em 29 abr. 2015.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: EDUFRRJ, 1999.