

SUBFINANCIAMENTO E DESIGUALDADES NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: LIMITES E POSSIBILIDADES DO FUNDEB

LUCIANA MESQUITA N.S. NASCIMENTO; CHIARA MARIA FERNANDES DA SILVA

RESUMO

Este estudo, apresentado ao III Congresso Brasileiro de Pesquisa e Inovação em Educação, é recorte de um estudo de dissertação de mestrado realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). O objetivo deste trabalho é analisar a política de financiamento da educação básica por meio do FUNDEB, avaliando sua efetividade na redução das desigualdades regionais, especialmente no que se refere à qualidade da educação e à valorização dos profissionais da educação, considerando as limitações estruturais e financeiras enfrentadas pelo país. A justificativa do trabalho apoia-se na necessidade de compreender como o subfinanciamento afeta a qualidade da educação oferecida em todo território brasileiro, tendo em conta os limites impostos pelo atual modelo de financiamento e as disparidades estruturais existentes. A metodologia adotada baseia-se na pesquisa qualitativa, com análise bibliográfica e documental, fundamentada no materialismo histórico-dialético, que permite interpretar as características educacionais em seus contextos econômicos, políticos e sociais. Os resultados demonstram que, apesar dos avanços promovidos pelo FUNDEB, persistem desigualdades significativas na distribuição dos recursos, comprometendo a qualidade do ensino, especialmente nas áreas mais vulneráveis. A conclusão ressalta a necessidade de uma reformulação das políticas de financiamento, de modo a considerar as especificidades regionais e promover a equidade, assegurando tanto a valorização dos profissionais da educação quanto a melhoria da qualidade do ensino em todo o país.

Palavras-chave: Financiamento. Equidade. Qualidade. Indicadores. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, apresentado ao III Congresso Brasileiro de Pesquisa e Inovação em Educação, é recorte de um estudo de dissertação de mestrado realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) – Mestrado Profissional em Educação (MPE), cujo objetivo é analisar a política de financiamento da educação básica por meio do FUNDEB, e sua efetividade na redução das desigualdades regionais, especialmente no que se refere à qualidade da educação e à valorização dos profissionais da educação, considerando as limitações estruturais e financeiras enfrentadas pelo país.

A educação básica é essencial para o desenvolvimento social e econômico de um país, pois promove equidade e cidadania. Contudo, o Brasil figura entre os países mais desiguais do mundo, segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2016), que, através do Índice de Gini, destaca as disparidades de renda. Essa desigualdade impacta diretamente outras dimensões do bem-estar, como o acesso à educação, ao perpetuar um ciclo de exclusão e vulnerabilidade social.

Nesse contexto de desigualdade, garantir uma educação de qualidade que atenda às necessidades de todas as regiões do país se apresenta como um dos maiores desafios enfrentados pelas políticas públicas. Esse desafio é ainda mais evidente diante das desigualdades regionais

e do subfinanciamento que afeta a capacidade dos sistemas educacionais de prover infraestrutura adequada, formação de professores, materiais didáticos e outras condições essenciais ao ensino. Farenzena (2022) enfatiza que uma das principais responsabilidades do governo federal no campo educacional é oferecer assistência financeira aos governos subnacionais, com o propósito de equilibrar as oportunidades e garantir um padrão mínimo de qualidade na educação.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988, com o objetivo de assegurar essa assistência financeira, promoveu a descentralização das políticas sociais, transferindo responsabilidades para os municípios, de modo a aproximar o planejamento das necessidades locais e fomentar a participação comunitária. Nesse cenário, e visando enfrentar as desigualdades regionais, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. O FUNDEB emergiu, então, como um dos mecanismos centrais para o financiamento da educação básica no país, promovendo uma distribuição mais equitativa dos recursos e reforçando a cooperação entre os entes federativos para garantir o direito à educação de qualidade.

Ao centralizar os recursos financeiros oriundos de diferentes esferas governamentais e descentralizar a tomada de decisões, o FUNDEB fortaleceu a colaboração entre os entes federativos, promovendo a corresponsabilidade na busca por melhores resultados educacionais (Farenzena, 2020). Contudo, essa descentralização também expôs a disparidade entre as capacidades administrativas e econômicas dos municípios, agravando as desigualdades regionais. Conforme estudo realizado pelo Instituto Unibanco em 2020, há notáveis diferenças no investimento por aluno nas redes de ensino, evidenciando que alguns estados conseguem investir significativamente mais do que outros, o que reflete a desigualdade econômica entre as regiões do país. Essa disparidade é ilustrada pela figura 01 apresentada a seguir.

Figura 01- Valor por aluno dos anos iniciais do fundamental em escola urbana- Ano 2020



Fonte: Instituto Unibanco, 2020.

O gráfico revela a desigualdade na alocação de recursos por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental em escolas urbanas entre as diferentes Unidades Federativas (UF) do Brasil em 2020, de acordo com dados do Instituto Unibanco. Observa-se que estados como Roraima (RR), Rondônia (RO) e Acre (AC) conseguem investir um valor significativamente mais alto

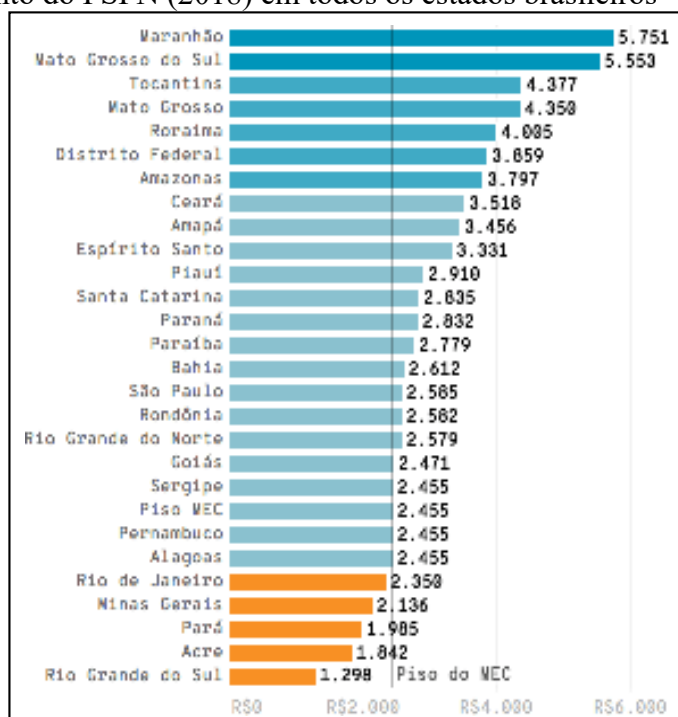
por aluno, com recursos oriundos diretamente do fundo estadual, sem precisar de complementação da União. Esses estados possuem uma maior arrecadação relativa que permite a destinação de recursos acima do valor mínimo estabelecido de R\$ 3.349,56 por matrícula, refletindo uma capacidade econômica relativamente superior para manter o financiamento da educação básica sem dependência substancial do governo federal.

Em contraste, estados como Maranhão (MA), Amazonas (AM) e Bahia (BA) dependem fortemente da complementação da União para alcançar o valor mínimo por aluno, evidenciando a significativa desigualdade regional na capacidade de financiamento da educação. Essas regiões, majoritariamente localizadas no Norte e Nordeste do país, enfrentam limitações econômicas que dificultam a arrecadação de recursos suficientes para a educação, tornando-se necessária a intervenção federal para garantir o direito básico à educação.

Diante desse cenário, é possível observar que mesmo com os avanços proporcionados pelo FUNDEB, persistem desafios estruturais que impactam negativamente o sistema educacional brasileiro, como a insuficiência dos recursos destinados à educação e as disparidades na sua distribuição entre as diversas regiões do país. Municípios em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica enfrentam dificuldades para garantir uma educação de qualidade, seja no aspecto da infraestrutura ou no que tange à valorização e qualificação dos profissionais da educação.

A pesquisa realizada pelo Jornal Gazeta do Povo em 2019 destacou que, mesmo após uma década da promulgação da Lei 11.738/2008, que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), muitos estados ainda não cumprem essa determinação. Isso evidencia a falta de uniformidade na aplicação da legislação, destacando os desafios na valorização adequada dos professores em todo o país. Essas dificuldades refletem desigualdades regionais e a ineficácia em implementar políticas educacionais que garantam equidade. Vejamos a figura abaixo:

Figura 2 – Pagamento do PSPN (2018) em todos os estados brasileiros



Fonte: Secretarias Estaduais e Sindicatos da Categoria (2019).

Como mostrado na Figura 02, existem disparidades significativas no cumprimento do PSPN entre os estados. Alguns conseguem superar o valor estabelecido, enquanto muitos não

alcançam o mínimo exigido. Esse cenário reflete a diferença socioeconômica entre as regiões, onde estados com menor capacidade financeira enfrentam dificuldades para atingir o piso salarial. Isso resulta em uma valorização desigual dos profissionais da educação, mostrando que os estados mais ricos conseguem cumprir ou exceder as expectativas da lei, enquanto outros permanecem abaixo do mínimo estabelecido (Alves; Pinto, 2011).

Apesar desses desafios, o FUNDEB continua sendo o principal mecanismo de financiamento da educação básica, buscando elevar a qualidade desse nível de ensino. Com a sua vigência estendida e regulamentada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, novas mudanças foram introduzidas, como a incorporação de indicadores de qualidade que modificam o modelo de redistribuição dos recursos, visando reduzir as desigualdades nacionais e regionais (Callegari, 2020).

Com a nova regulamentação, prevista pela Lei nº 14.113/2020, o FUNDEB passou a vincular os recursos à melhoria de indicadores de aprendizagem e equidade, adotando dados do Censo Escolar e do Indicador de Nível Socioeconômico dos Estudantes (INSE) como base para a redistribuição dos recursos federais. Além disso, as condicionalidades para os entes federativos que recebem a complementação VAAT da União agora levam em consideração o desempenho acadêmico, a equidade no acesso à educação e critérios de gestão técnica para a escolha dos gestores escolares. Esses critérios incluem a participação de pelo menos 80% dos alunos em exames nacionais, a redução das desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais e de desempenho acadêmico (Brasil, 2020).

Entretanto, a introdução de tais critérios levanta a questão sobre a suficiência dos recursos disponibilizados para que os entes subnacionais consigam cumprir as exigências impostas. É importante avaliar se os resultados obtidos por meio de avaliações externas de larga escala são capazes de refletir com precisão as realidades socioeconômicas e culturais dos territórios onde as escolas estão inseridas. As condicionalidades que vinculam a distribuição dos recursos aos resultados educacionais reacendem o debate sobre o impacto concreto do VAAT e suas possibilidades de evolução, considerando as metas estabelecidas para os primeiros cinco anos de vigência do novo FUNDEB.

A adoção de metas vinculadas a indicadores de aprendizagem e equidade exige uma reflexão crítica sobre sua viabilidade, questionando se elas são, de fato, capazes de contribuir para a melhoria da qualidade da educação e para a redução das desigualdades regionais. A principal indagação reside em saber se os recursos distribuídos são suficientes para garantir tanto o acesso quanto a permanência dos estudantes na educação básica, além de possibilitar o fortalecimento das condições educacionais em contextos historicamente desfavorecidos.

Neste contexto, o presente estudo se propõe a realizar uma análise crítica da política de financiamento da educação básica no Brasil, com foco nas contribuições do FUNDEB para a qualidade educacional e a valorização dos profissionais da educação. Além disso, busca-se identificar os desafios impostos pelo subfinanciamento e pelas desigualdades regionais, levando em consideração as particularidades regionais e o direito à educação de qualidade que deve ser assegurado a todos os brasileiros, independentemente de sua localização geográfica.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Este estudo é parte integrante de uma pesquisa de mestrado em educação de natureza qualitativa, que segue a definição de Bogdan e Biklen (1994, p. 90), os quais afirmam que pesquisas qualitativas “incidem sobre uma organização específica, ao longo de um período determinado de tempo, relatando o seu desenvolvimento”. A pesquisa está ancorada no materialismo histórico-dialético, que permite interpretar as características educacionais em seus contextos econômicos, políticos e sociais, oferecendo uma perspectiva crítica sobre as desigualdades regionais e o subfinanciamento do FUNDEB.

Neste contexto, a pesquisa social em educação visa configurar o estudo conforme

Trivinos (1987, p. 130), que propõe uma abordagem que considera "as causas de sua existência, suas relações, num quadro amplo do sujeito como ser social e histórico, tratando de explicar e compreender o desenvolvimento da vida humana e de seus diferentes significados nos diversos contextos culturais".

Para a coleta de dados, foram realizadas análises bibliográficas e documentais que abrangeram legislações e relatórios de dados estatísticos de instituições como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Instituto Unibanco. Também foram consideradas as leis que regulamentam o FUNDEB, como a Lei nº 11.494/2007 e a Lei nº 14.113/2020, além de relatórios sobre os impactos dessas legislações na distribuição dos recursos entre as regiões do Brasil. A discussão apoia-se ainda na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9394/96 e na Lei nº 11.738/2008, juntamente com toda a legislação e regulamentações pertinentes ao FUNDEB.

Os critérios de seleção dos textos e documentos analisados incluíram a relevância histórica, a abrangência geográfica e a representatividade no contexto do financiamento educacional. Foram escolhidos documentos que apresentassem dados comparativos sobre a distribuição de recursos entre as diferentes regiões do país, bem como aqueles que discutissem a implementação e os desafios enfrentados pelos municípios mais vulneráveis na aplicação dos recursos do FUNDEB.

Além disso, a revisão de literatura contemplou estudos de autores que abordam o financiamento da educação e as desigualdades regionais, como Farenzena (2020, 2022), Callegari (2020) e Alves; Pinto, (2011), visando construir um arcabouço teórico que possibilite uma análise crítica e fundamentada dos desafios impostos pelo subfinanciamento e suas repercussões na qualidade do ensino. Esta análise teórica permitiu também situar a pesquisa em um contexto mais amplo, considerando experiências de financiamento educacional em outros países e como essas políticas poderiam servir de referência para o caso brasileiro.

A partir dessa metodologia, o estudo busca evidenciar de forma detalhada as limitações do FUNDEB, bem como propor possíveis soluções que possam contribuir para uma maior equidade na distribuição dos recursos educacionais, especialmente em regiões historicamente desfavorecidas.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados evidenciam que, apesar dos avanços promovidos pelo FUNDEB na redistribuição de recursos, as disparidades regionais permanecem significativas. As regiões Norte e Nordeste continuam recebendo menos recursos per capita em comparação às regiões Sul e Sudeste, o que resulta em desigualdades educacionais, particularmente no que diz respeito à infraestrutura escolar e à qualidade do ensino. Esses dados reforçam a literatura existente sobre o financiamento desigual da educação no Brasil, que historicamente favorece regiões mais ricas e deixa as regiões mais vulneráveis em uma posição desfavorável.

Dessa forma, embora o FUNDEB tenha desempenhado um papel fundamental na valorização dos profissionais da educação, principalmente por meio do pagamento de salários e da formação continuada, ainda há uma grande variação na remuneração e nas condições de trabalho dos professores entre as diferentes regiões do país. Estados com maior aporte de recursos, como os das regiões Sul e Sudeste, oferecem melhores condições salariais e de trabalho, o que atrai profissionais mais qualificados e favorece melhores resultados educacionais. Por outro lado, estados mais pobres enfrentam dificuldades para cumprir as exigências do piso salarial e para oferecer condições de formação continuada adequadas, o que perpetua uma desigualdade estrutural.

Com a regulamentação do novo FUNDEB, instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, foram introduzidas mudanças importantes, como a vinculação dos recursos à melhoria de indicadores de aprendizagem e equidade. No

entanto, os resultados mostram que essas novas condicionalidades têm imposto desafios adicionais para estados e municípios mais vulneráveis, que já enfrentam dificuldades estruturais e financeiras para atender às demandas impostas. A exigência de melhorias nos indicadores de aprendizagem e a vinculação do financiamento a essas metas representam uma pressão significativa sobre redes de ensino que, por vezes, não possuem os recursos e a infraestrutura necessários para alcançar esses objetivos.

Portanto, os resultados deste estudo indicam que o FUNDEB, embora essencial, precisa de ajustes para cumprir plenamente seu objetivo de reduzir as desigualdades regionais e promover uma educação de qualidade para todos. A vinculação dos recursos a indicadores de desempenho deve ser acompanhada por uma estratégia de suporte específico para os municípios que mais sofrem com a falta de infraestrutura e profissionais qualificados. Dessa forma, políticas públicas que assegurem a equidade e a valorização dos profissionais da educação são fundamentais para melhorar os índices de qualidade da educação básica em todo o país.

4 CONCLUSÃO

A conclusão deste estudo destaca a importância do FUNDEB como mecanismo central de financiamento da educação básica no Brasil, reconhecendo seus avanços, mas também as suas limitações no que tange à redução das desigualdades regionais e à valorização dos profissionais da educação. Embora o FUNDEB tenha proporcionado melhorias na redistribuição de recursos e contribuído para a valorização docente, persistem desigualdades estruturais que comprometem a equidade educacional, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

É evidente que, para promover uma educação de qualidade em todo o território nacional, torna-se necessário não apenas manter um fundo robusto, mas também implementar políticas que considerem as especificidades regionais. Sugere-se um aumento da complementação da União para os municípios em maior situação de vulnerabilidade, além do desenvolvimento de programas direcionados à melhoria da infraestrutura escolar e à formação continuada de professores em regiões desfavorecidas.

Além disso, as novas condicionalidades introduzidas pelo FUNDEB, que vinculam o financiamento ao desempenho acadêmico, devem ser reavaliadas para assegurar que as exigências sejam adequadas à realidade de cada município, considerando as limitações estruturais e financeiras enfrentadas pelas regiões mais pobres.

Este estudo também aponta para a necessidade de futuras pesquisas que investiguem de forma mais detalhada a implementação das condicionalidades do FUNDEB em diferentes contextos regionais, bem como as estratégias adotadas por estados e municípios para lidar com os desafios impostos pela nova regulamentação. Essas pesquisas podem contribuir para a formulação de políticas públicas mais justas e eficazes, visando a redução das desigualdades e a promoção de uma educação verdadeiramente inclusiva e equitativa em todo o país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas/Senado Federal, 1988.

_____. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**, 2020.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN 9.394/1996**. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicação, 2001.

_____. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro.** Acesso em: 08 de jan de 2024. Disponível:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação.** Tradução Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

CALLEGARI, C. (2020). **Equidade educacional na Federação brasileira: O papel das transferências federais aos Municípios.** [Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo]. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

FARENZENA, N. **A Política de Fundos e as Responsabilidades** Federativas pela Oferta de Educação Básica. Revista Fineduca, Volume 10 – 2020, nº 21, Porto Alegre, 2020.

FARENZENA, N. A Complementação da União na Política de Fundos da Educação Básica (2006-2021). Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. Encontro Anual (10.: 2022: Florianópolis, SC). **Anais.** São Paulo: FINEDUCA, 2022.

INSTITUTO UNIBANCO. **Financiamento da educação pública no Brasil.** 2020. Disponível em: <https://www.institutounibanco.org.br/iniciativas/especiais/financiamento-da-educacao-publica-no-brasil/>. Acesso em: 31 out. 2024.

MAUÉS, Olgaíses M.; CARMARGO, Arlete M. Monte de. **Marcos regulatórios nas políticas de formação e valorização docente pós-LDB.** Revista Educação em Questão, Natal, v. 42, n. 28, p. 149-174, jan./abr. 2012.

PNUD [PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO]. **Human Development Report.** New York: Oxford University Press, 2016.

SECRETARIAS ESTADUAIS E SINDICATOS DA CATEGORIA. Infográficos. Piso salarial dos professores no Brasil. **Gazeta do Povo**, 2019. Disponível em: <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/educacao/piso-salarial-professor-no-brasil/>. Acesso em: 21 out. 2023.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. 5ª ed. 18ª reimpr, São Paulo: Atlas, 2009.