

## **Financiamento da educação básica nos territórios das Amazônias: política de estado, desafios e possibilidades<sup>1</sup>**

Financing of basic education in the Amazon territories: state  
policy, challenges and possibilities.

Francisco Cláudio Araújo de Castro da Paz<sup>2</sup>

**RESUMO:** O artigo analisa as políticas de financiamento da Educação Básica nos territórios das Amazônias, compreendendo-as como políticas de Estado. Contextualizar o processo histórico de financiamento da Educação Básica no Brasil, destacando expedientes normativos, fontes e formas de distribuição. A investigação, de natureza qualitativa e documental, fundamenta-se em marcos histórico-normativos e adota a análise de conteúdo como técnica de interpretação dos resultados. Evidenciam-se como principais desafios: a discrepância entre as necessidades educacionais e os níveis de atendimento; a garantia de educação no campo, em comunidades indígenas e quilombolas; e a diversidade de demandas pedagógicas, logísticas e de infraestrutura nas escolas das territorialidades amazônicas. Como possibilidades, ressalta-se a necessidade de políticas públicas que enfrentem as assimetrias regionais e socioeconômicas, por meio de investimentos em saúde, educação, emprego e renda, orientados por justiça distributiva e política fiscal equitativa, de modo a atender às especificidades das populações amazônicas.

**Palavras-chave:** Financiamento. Educação Básica. Política de Estado. Amazônias.

**ABSTRACT:** This article analyzes Basic Education funding policies in the Amazon territories, understanding them as State policies. It contextualizes the historical process of Basic Education funding in Brazil, highlighting regulatory mechanisms, sources, and

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Financiamento da Educação Básica em Territórios da Amazônia, vinculado ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará (ICED/UFPA), orientado pelo prof. Dr. Salomão Antônio Mufarrej Hage.

<sup>2</sup> Professor Assistente (Substituto) da Faculdade de Educação do Campus Universitário de Bragança da UFPA, Pedagogo, Advogado e doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED/UFPA), claudiopaz@ufpa.br

distribution methods. This qualitative and documentary research is grounded in historical-normative frameworks and employs content analysis as the technique for interpreting results. The main challenges identified are: the discrepancy between educational needs and service levels; the guarantee of education in rural areas, indigenous communities, and quilombola settlements; and the diversity of pedagogical, logistical, and infrastructural demands in schools within Amazonian territories. Regarding possibilities, the study emphasizes the need for public policies that address regional and socioeconomic asymmetries through investments in health, education, employment, and income. These should be guided by distributive justice and equitable fiscal policy to meet the specificities of Amazonian populations.

**Keywords:** Funding. Basic Education. State Policy. Amazons.

## INTRODUÇÃO

O financiamento da Educação Básica nos territórios das Amazônias constitui um campo estratégico de análise, dado o papel central da educação para o desenvolvimento humano, social e econômico da região. A Amazônia, com sua extensão territorial singular, diversidade cultural e especificidades socioeconômicas, enfrenta desafios históricos que se refletem diretamente na implementação das políticas educacionais.

Estudar esse financiamento, entendido como política de Estado, é fundamental para compreender como os recursos destinados à educação são aplicados e quais os impactos na garantia do direito à educação de populações ribeirinhas, indígenas, quilombolas e urbanas periféricas.

Autores como Pinto (2014) destacam que o financiamento da educação é elemento estruturante para a efetivação do direito educacional, sobretudo em contextos de desigualdade. No caso da Amazônia, a distribuição desigual dos recursos e a precariedade de infraestrutura escolar refletem a necessidade de políticas públicas mais equitativas e ajustadas às realidades locais. Para Vieira (2019), a análise do financiamento da educação na região amazônica revela não apenas a escassez de investimentos, mas também a urgência em repensar os mecanismos de redistribuição fiscal que possam corrigir as assimetrias regionais.

Nesse sentido, compreender os desafios e possibilidades do financiamento da Educação Básica nos territórios das Amazônias permite refletir sobre os limites e as potencialidades das políticas de Estado voltadas à educação. Segundo Silva (2021), discutir o financiamento educacional nesse contexto não é apenas examinar a dimensão

econômica, mas reconhecer seu papel como instrumento de justiça social e de fortalecimento da cidadania. Portanto, analisar essa temática significa também projetar caminhos para uma educação que dialogue com as necessidades das comunidades locais e contribua para a construção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Durante os séculos XVIII e XIX, os Estados modernos dos países desenvolvidos consolidaram o princípio da fiscalidade, instituindo organismos voltados à arrecadação de recursos com respaldo social. Esse processo viabilizou ao poder público a provisão de bens e serviços essenciais, bem como a regulação das relações econômicas e sociais, estabelecendo vínculos jurídicos de natureza fiscal entre agentes econômicos e cidadãos (Sanches, 1998).

Na trincheira entre as diferentes demandas das sociedades modernas, o direito à educação emergiu como um pilar fundamental do Estado, nascendo e se desenvolvendo historicamente não por uma disponibilidade pedagógica, mas essencialmente por conjunturas históricas de formações sociais concretamente dadas, onde o ensino torna-se essencialmente público; quando a educação como direito passa a contemplar o atendimento a padrões de exigências que buscam maior qualidade para o reconhecimento de ideias democráticas internas à vida escolar; e no momento em que a educação garante o atendimento a grupos sociais reconhecidamente com maior dificuldade para participar desse direito subjetivo universal (Bobbio, 1992; Werner, 2021).

No Brasil, a trajetória da educação revela seu caráter excludente até a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco normativo que a definiu como direito social e estabeleceu sua garantia como dever do Estado e da família. Até então, o sistema educacional esteve marcado por seletividade e desigualdade, agravadas pelos vinte e um anos de regime militar, período em que a ausência de uma política de financiamento consistente limitou a expansão e a universalização da Educação Básica.

A partir da ordem constitucional de 1988, a educação passa a ser concebida como dever estatal, vinculada à oferta de qualidade e à garantia de condições adequadas de acesso e permanência. Nesse âmbito, compete ao poder público planejar e fiscalizar o uso dos recursos educacionais, assegurando que a arrecadação e a aplicação de receitas se alinhem a metas sociais e econômicas de desenvolvimento. O financiamento da educação, oriundo da arrecadação tributária, depende tanto da dinâmica econômica quanto de decisões políticas comprometidas com a efetivação desse direito.

No caso brasileiro, a política de financiamento da Educação Básica caracteriza-se por tensões entre centralização e descentralização, uma vez que o pacto federativo e o regime de colaboração conferem responsabilidades compartilhadas e autonomia relativa aos entes federados, conforme previsto na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394 de 1996).

Nesse cenário, o financiamento das políticas educacionais, conforme destaca Rolim (2021), torna-se o epicentro das disputas em torno do projeto de educação pública, único capaz de promover a emancipação humana e a formação para a democracia, refletido no grau dos desafios históricos dos defensores do projeto de educação pública de qualidade diante das profundas desigualdades tributárias entre estados e municípios e do avanço da lógica privatista.

Assim, o financiamento constitui fator determinante para a execução das políticas educacionais, garantindo condições de acesso, permanência e qualidade da educação pública. Conforme destaca Mafassioli (2018), trata-se de uma política pública essencial, conduzida pelo Estado, que busca consolidar um projeto social fundamentado em demandas historicamente construídas e reconhecidas como direitos constitucionais. Tal política exige, portanto, tanto a participação ativa da sociedade civil em sua concepção, execução e avaliação quanto à responsabilidade estatal na destinação de recursos e no exercício da fiscalização.

Nesse sentido, este texto analisa as políticas de financiamento da Educação Básica como políticas de Estado e contextualiza o processo histórico de financiamento da educação no Brasil a partir dos seus principais expedientes normativos, destacando a relação dual do Estado, ao mesmo tempo, como impedimento e instrumento das políticas públicas.

Além disso, o estudo realiza uma discussão sobre a história do financiamento da Educação Básica no Brasil e descreve a distribuição dos recursos de financiamento a partir da lógica do sistema tributário brasileiro, e apresenta a divisão de responsabilidade a partir do pacto federativo. Para mais, tece algumas discussões sobre o financiamento da Educação Básica nos territórios das Amazônias.

Inicialmente, são apresentadas reflexões sobre as políticas de financiamento da Educação Básica como políticas de Estado, enfatizando a função dupla do Estado como promotor e limitador do direito à educação. Em seguida, contextualiza-se o processo histórico de financiamento da Educação Básica no Brasil, sistematizando a origem, as fontes e a distribuição dos recursos conforme a legislação educacional vigente. Por fim,

discutem-se os desafios e possibilidades do financiamento educacional nos territórios das Amazônias, à luz das diversidades socioeconômicas, culturais, geográficas e educacionais que caracterizam a região.

## **1 ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

O tema do financiamento da educação, diante do seu importante papel para a compreensão da organização e da gestão da educação, especialmente a partir de estudos e análises que buscam compreender a relação entre o financiamento, as políticas educacionais e o Estado brasileiro, ganha densidade no subcampo da economia da educação e em outras subáreas em função da sua importância enquanto política de Estado.

Essa temática, em vista das condições materiais em que são necessárias para a sua efetivação, apresenta-se como essencialmente complexa, já que envolve os diferentes entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a esfera privada. Apesar da sua complexidade, a compreensão da estrutura e das bases do financiamento da educação coloca-se como uma necessidade para toda a sociedade.

### **1.1 Estado como impedimento e instrumento das políticas públicas**

No âmbito das políticas públicas, o Estado<sup>3</sup> enquanto uma grande instituição normativa e organizacional que regula e coordena a ação social em uma sociedade nacional, sendo matriz das demais instituições formais do estado-nação (Bresser-Pereira, 2017), assume o compromisso com o interesse público, em outras palavras, para promover seus objetivos políticos.

Nesse sentido, o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da sociedade, instituição através da qual a sociedade moderna busca seus objetivos políticos por meio das ações políticas (ações sempre coletivas). Para Dallari (2001, p. 48), o Estado seria, portanto, uma sociedade política que “visa criar condições para a consecução dos fins particulares de seus membros, ocupando-se da totalidade das ações

---

<sup>3</sup> De acordo com Bresser-Pereira (2017), o Estado é uma instituição que surge com os impérios antigos, passa por uma transição quando se formam as primeiras cidades-Estado na Itália no final da Idade Média, e se torna moderno quando o estado-nação substitui o império antigo. O Estado moderno, para o autor, é o resultado da formação dos estados-nação e da Revolução Industrial.

humanas, coordenando-as em função de um fim comum” com alguns elementos essenciais característicos: o território, o povo, a soberania e a finalidade.

Ao analisar as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente, Florenzano (2007) destaca dois aparatos de poder administrativo principais: a autonomia financeira e a burocracia permanente remunerada pelo próprio Estado e dele dependente, aparatos esses que garantem a gestão dos recursos que financiam diferentes ações políticas.

Brand (2016), ao desenvolver um marco teórico materialista<sup>4</sup> em torno da relação do Estado com as políticas públicas, sublinha que os problemas e limitações inerentes tanto à transformação do Estado em si quanto ao desenvolvimento de políticas públicas, portanto, adequadas para se alcançar mudanças sociais profundas, decorrem de um questionamento sobre de que maneira as estruturas sociais podem ser mudadas, posto que “as políticas públicas, em geral, são uma expressão dessas estruturas” (Brand, 2016, p. 127). Para o autor, a função principal do Estado capitalista – patriarcal, imperial e pós-colonial – é a de consolidar as relações sociais dominantes e dar-lhes certa continuidade, mas também de contribuir, de maneira controlada, para que transitem em direção a novos arranjos convenientes:

O estado é um fator fundamental da dominação social, na medida em que formula regras e de alguma maneira sujeita também os poderosos a certas condições. Mas, ao mesmo tempo, concentra recursos legais, policiais e financeiros, conhecimento e reconhecimento, capacidades de ação, que se apropriam das pessoas comuns e das organizações sociais mais frágeis (Brand, 2016, p. 128).

De acordo com Brand (2016), as políticas públicas constituem produtos de disputas entre diversos atores políticos e sociais, inseridos em contextos conjunturais específicos, estando articuladas às estruturas constitutivas do Estado e da sociedade. Tais políticas se configuram como mecanismos de reprodução dessas estruturas, refletindo a natureza do Estado enquanto relação social historicamente estruturada, não neutra, que assegura a manutenção das relações sociais dominantes e organiza, de maneira deliberada, o exercício da força hegemônica.

Nesse sentido, as políticas públicas devem ser compreendidas como instrumentos de um processo mais amplo de formulação e implementação de projetos

---

<sup>4</sup> Baseado no materialismo histórico-dialético de Marx que considera que “[...] a produção das ideias, das representações e da consciência está, a princípio, diretamente e intimamente ligada à atividade material” (Marx; Engels, 2001, p.18), o autor ressalta que as políticas públicas resultam de múltiplas determinações, ou seja, da totalidade da realidade objetiva e subjetiva que são, portanto, dinâmicas por natureza.

estatais, em que se inclui, por exemplo, o neoliberalismo, o qual, embora implique a redução formal das funções do Estado, constitui-se simultaneamente como projeto político-estratégico de reconfiguração do poder estatal.

Martínez *et al.* (2016) concebem o Estado como construção histórica e analisam os limites e as possibilidades de transformação social na institucionalidade estatal a partir da sistematização de experiências que permitem dar visibilidade às disputas presentes no Estado, sua relação com as organizações sociais e seus horizontes de luta. Para tanto, ressaltam que o Estado, enquanto espaço de constante disputa e negociação, ao mesmo tempo em que serve de instrumento à elaboração de políticas públicas, apresenta-se como impedimento de tantas outras.

Para os autores, o Estado, em especial na América Latina, é um lugar em que se desenvolvem lutas políticas não apenas entre blocos classistas, mas também entre projetos políticos diferentes, entre variadas teias de opressão que se articulam, imbricam, normalizam e disciplinam e, também, como um constante fluxo de dobras, possíveis rupturas, fissuras e pontos de fuga que possibilitam resistências e alternativas:

[...] a noção de Estado latino-americano que sustenta essa indagação tem uma dupla dimensão: por um lado, sua construção histórica, que, além de ser colonial e patriarcal, é um conjunto de aparatos burocrático-administrativos, militares, policialescos e jurídico-normativos, cuja finalidade é garantir as condições de reprodução e acumulação do capital; por outro lado, porém, os Estados de hoje também são produtos de lutas pela democratização, por meio das quais as sociedades impõem limites a essa concentração do poder mediante a abertura de espaços de participação, mecanismos de descentralização e conquista de direitos (Martínez *et al.*, 2016, p. 358).

Nesse sentido, a experiência da América Latina dos últimos quinze anos, segundo os autores, constitui um exemplo das possibilidades de experimentação na transformação democrática do Estado, que tenta ultrapassar seus limites modernos, mas utiliza seus próprios dispositivos normativos, residindo aí a sua grande contradição. No âmbito das políticas públicas de financiamento da Educação Básica no Brasil, essa contradição (nem sempre aparente) é latente e permeia esse campo de disputa conceitual.

Essa constatação evidencia-se nas recorrentes negociações sobre as políticas de financiamento, abrangendo a divisão de responsabilidades dos entes federados na alocação de recursos públicos; a necessidade de atualização do sistema de tributação em relação às demandas educacionais; a austeridade fiscal; a ausência de referências

explícitas quanto ao financiamento e aos padrões de qualidade na legislação educacional; e a realidade da educação do campo das escolas brasileiras, entre outros aspectos.

## **1.2 Políticas públicas educacionais e o financiamento da Educação Básica**

As políticas públicas educacionais, ao materializarem o direito à educação, estão intrinsecamente vinculadas ao financiamento da Educação Básica, que constitui o eixo estruturante para a sua efetividade. A forma como o Estado organiza a arrecadação e a distribuição de recursos entre os entes federados define não apenas a viabilidade das ações planejadas, mas também os limites e as possibilidades da oferta educacional em termos de acesso, permanência e qualidade.

De acordo com Martins (2010), a preocupação com o financiamento da educação vem se afirmando cada vez mais no âmbito das políticas públicas, já que estas possuem um papel fundamental na garantia do direito à universalização da educação e, em particular, com potencial de indução da adoção de outras políticas.

Para Souza (2003, p. 13), as políticas públicas podem ser compreendidas como um “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”, cujo processo de formulação orienta-se nas intenções dos governos, que traduzem seus propósitos por meio de programas e ações com a finalidade de produzir resultados e, conseqüentemente, mudanças no mundo real.

Segundo a autora, trata-se de um campo holístico, isto é, uma área que abrange diversas unidades em totalidades organizadas, implicando na necessidade de reconhecer outros segmentos – além dos governos – que passam a se envolver na formulação dessas políticas públicas, como os grupos de interesse, os movimentos sociais e as agências multilaterais que, além de possuírem diferentes graus de influência a partir do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, assumem o papel de fiscalizar e avaliar as ações a serem desenvolvidas (Pereira, 2015).

Capella (2018), referindo-se às políticas públicas, concebe que o seu processo de formulação compreende dois elementos principais: a) a definição de agenda e b) a definição de alternativas. No primeiro caso, o direcionamento da atenção centra-se em torno das questões ou problemas específicos. No segundo caso, exploram-se as estratégias e os possíveis planos de ação, de modo a atingir os resultados esperados. A ideia de definição, proposta pela autora, pressupõe que esse processo se constitui a partir

de um conjunto de elementos interligados e relacionados entre si, envolvendo instituições, agentes, elementos técnicos, políticos e ideológicos.

Para Cury (2011), as políticas públicas, compreendidas como de responsabilidade do Estado, enquanto resultados de processos sociais construídos historicamente, mediadas por diferentes protagonistas que produzem tensões em torno das suas ações, definem-se como um complexo contraditório de condições históricas que concorre para que as forças sociais se encontrem em constante disputa, incluindo as determinações econômicas que interferem nas ações do Estado.

As políticas públicas de financiamento da educação, definidas como políticas educacionais<sup>5</sup>, mas que não se restringem a elas, caracterizam-se por serem multisetoriais e multidimensionais, referindo-se ao âmbito específico da educação, em que o foco central da sua incidência se concentra em garantir plenamente o direito à educação. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, ao reconhecer que isso exige dinheiro, o qual vem da arrecadação de tributos, determina que os impostos e as contribuições sociais sejam utilizados para que os governos ofereçam serviços públicos.

A Educação Básica de qualidade, portanto, é um dos principais serviços que os governos devem oferecer à sociedade. Por isso, são previstos mecanismos de financiamento público da educação, a partir de alguns instrumentos: a) despesas com educação, para que sejam discutidos os custos com os quais a educação deve arcar para garantir educação de qualidade a todos; b) recursos da educação, para que se identifique quais são as fontes que precisam ser conhecidas e acompanhadas pelos gestores da educação; e c) transparência e controle social, para evidenciar que se trata de recursos públicos e, portanto, sua utilização deve ser transparente e deve estar sujeita a mecanismos de controle, especialmente ao controle social (Brasil, 1988).

Para Vieira (2007, p. 56), as políticas educacionais expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico, onde os governos propõem intervenções vinculadas a um Estado que as define, organizando-as em diferentes níveis de atuação, “daí porque se fala em políticas de educação infantil, educação básica, educação superior, etc.”, que se desdobram em outras, como é o caso da política de financiamento da educação.

---

<sup>5</sup> Pedro e Puig (1998) estabelecem uma diferença entre os termos ‘Política Educacional’ – definida como uma Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, que se traduz na reflexão teórica sobre as políticas educacionais – e ‘Políticas educacionais’ – entendidas como políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais, caracterizando por serem múltiplas, diversas e alternativas –.

Para a autora, as políticas públicas representam o espaço onde se manifesta a politicidade inerente à educação que, no plano da política prática, podem conservar ou modificar perspectivas mais ou menos progressistas, já que tais políticas conversam sob a égide de diferentes ideologias<sup>6</sup>.

Assim, considerando que as políticas públicas representam a materialidade da intervenção, não do governo, mas do Estado (Azevedo; Aguiar, 2001), as políticas de financiamento da Educação Básica acabam por mobilizar e redistribuir um quantitativo considerável de recursos, dimensionado pela capacidade orçamentária dos estados, diversificando os impactos e efeitos da política a partir da variação que se apresenta.

O financiamento da educação tem sido considerado apenas como um meio de realização de uma política pública setorial, a política educacional. Entretanto, além dessa natureza evidente, o financiamento em si pode ser entendido como uma política pública, inclusive com potencial de indução da adoção de outras políticas (por exemplo, de aperfeiçoamento do controle social) (Martins, 2010, p. 498).

Nesse sentido, a política de financiamento configura-se como uma política pública social<sup>7</sup>, na medida em que busca a redução das desigualdades ao reconhecer o indivíduo não como consumidor, mas como cidadão, detentor de direitos. Simultaneamente, trata-se de uma política setorial, uma vez que se refere a um domínio específico, o financiamento da educação, que além de funcionar como instrumento de efetivação do direito à educação, constitui-se também como campo próprio de investigação, dotado de fundamentação epistemológica (Martins, 2010).

De acordo com a Constituição Federal de 1988 e a LDB, a organização do sistema educacional brasileiro se caracteriza pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que se aplica também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino.

---

<sup>6</sup> Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) destacam que é preciso considerar que as políticas educacionais não se restringem aos expedientes normativos que conduzem à sua operabilidade, posto que muitas vezes as pessoas que formulam as legislações que orientam as ações e programas sequer estão familiarizadas com o ambiente educacional.

<sup>7</sup> De acordo com Polanyi (2000), as políticas públicas sociais surgiram a partir da revolução industrial e da série de conflitos que esta suscitou entre o capital e o trabalho. Para o autor, o avanço do liberalismo gerou um “contramovimento coletivista”, no momento em que interesses sociais vitais, de diferentes segmentos da população, foram afetados pela expansão do mecanismo do mercado, em que os governos que dirigiam os destinos dos Estados foram pressionados a reconhecer a necessidade de proteção social.

Urge pontuar, contudo, que essa forma de organização não indica, necessariamente, um sistema plenamente descentralizado, posto que a efetiva descentralização vem se constituindo em um grande desafio que objetiva consolidar a dinâmica federativa do Estado brasileiro e a democratização do poder e dos processos decisórios nas suas diferentes estruturas organizacionais, tema que será discutido a seguir.

## **2 HISTÓRIA E LEGISLAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

### **2.1 Breves notas sobre a história do financiamento da Educação Básica no Brasil**

A partir das décadas iniciais do século XX, no contexto do fortalecimento das classes médias e sua aliança com o empresariado urbano, a educação passou a integrar a agenda brasileira e requerer a implantação de políticas públicas, movida pela ideia do nacionalismo e pela promoção da industrialização e moralização dos processos políticos do Estado oligárquico (Azevedo, 2000). Callegari (2016) ressalta que do século XVIII ao século XX, verifica-se a ausência de vinculação constitucional de recursos para a educação e indefinição de dever federativo no financiamento.

O marco dessa setorização do campo educacional se deu com a fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação (ABE), que reivindicava a implantação de uma política nacional de educação, regulada a partir do poder central. Com relação ao financiamento, Martins (2010) destaca que esse tema ingressou na agenda das políticas públicas pela ação da Escola Nova, e que a proposta de vinculação de recursos dos impostos e a constituição de fundos educacionais remontam ao ideário dos referidos pioneiros.

Segundo Martins (2010), em seu Manifesto (março de 1932), os pioneiros propugnavam que a educação tem uma função essencialmente pública e reivindicavam autonomia e meios materiais para realizá-la<sup>8</sup>:

A proposta de vinculação de recursos à educação já era discutida na década de 1920, desde a Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro em 1921, por convocação do Ministério da Justiça (ainda não fora criado o Ministério da Educação). Esta traçou um programa de cooperação entre a união e os estados, pelo qual estes deveriam aplicar 10% de suas

---

<sup>8</sup> A partir da referência política do Manifesto, foi elaborado um novo marco legal para a Educação brasileira no contexto da Constituição de 1934, cuja principal novidade foi o surgimento da vinculação ampla de recursos públicos para a Educação, objetivando garantir continuidade e previsibilidade à oferta de ensino (Artigos 156 e 157).

receitas na instrução primária [...] entretanto, foi a Escola Nova que assumiu o papel de “empreendedor político” para viabilizar propostas e obter sua positivação na Carta Magna de 1934 (Martins, 2010, p. 503-504).

Ao elaborarem um exame da política de financiamento da educação brasileira numa perspectiva histórica, Vieira e Vidal (2015) estabelecem recortes temporais específicos, permitindo delimitar três diferentes momentos e ênfases em sua trajetória: a) *indefinição de recursos*, fase na qual os agentes e as fontes de recursos não são claramente identificados, que começa com a vinda dos jesuítas para o Brasil e se prolonga até o início da década de 1930; b) *vinculação de recursos expressa em dispositivos das constituições brasileiras*, processo que tem início com a Carta Magna de 1934 e que é objeto de avanços e retrocessos na legislação posterior sobre a matéria; e c) *política de criação de fundos*, momento que começa em meados da década de 1990, com um fundo específico para o financiamento do ensino fundamental – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Essa divisão temporal, baseada nos estudos dos marcos definidores do financiamento da Educação Básica, elaborada por Vieira e Vidal (2015), diz respeito às garantias constitucionais de parcelas de impostos dedicadas ao investimento educacional como forma de construir respostas interfederativas aos desafios da educação de qualidade como direito de todos.

É importante notar, como aponta Callegari (2016), que nos primeiros séculos de financiamento no Brasil, o Estado foi praticamente ausente na função de provisão educacional à população, com agentes paraestatais tomando a responsabilidade pelo oferecimento do ensino. No tocante ao processo de vinculação de recursos públicos na história da educação brasileira, é digno de nota o fato de que tal vinculação somente aconteceu em períodos ditos democráticos: 1934-1937, 1946-1964, 1983, 1988, e a desvinculação de recursos em períodos autoritários: 1937-1945, 1964-1985, comprometendo, portanto, a garantia do direito e da gratuidade da educação.

Para Callegari (2016), a partir da Constituição de 1934, a legislação sobre o financiamento público da educação trilhou o mesmo caminho histórico da democracia brasileira: suprimida no Estado Novo de 1937, reerguida nos mesmos termos em 1946 e novamente posta de lado pelo golpe militar de 1964<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Em 1961, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 4.024/1961), com cinco artigos sobre o financiamento educacional. No Artigo 92, ficou definida a aplicação em Educação de no mínimo 12% da receita de impostos da União e 20% das receitas de impostos de Estados, Distrito Federal e Municípios.

A vinculação de recursos para a educação foi expandida pela Constituição Federal de 1988, especialmente em seu art. 206, baseada na busca pela universalização do acesso à escola para todos e de forma igualitária (com obrigatoriedade da inclusão de todas as crianças de 7 a 14 anos), na democratização do ensino em um novo arranjo federativo com a municipalização do ensino, e políticas de coordenação entre os entes federativos.

Na CF/88, o desenho do financiamento da educação foi expresso no art. 212<sup>10</sup>.

## **2.2 Divisão de responsabilidade no financiamento da educação e distribuição dos recursos**

Martins (2010) destaca que em relação, especificamente, ao instrumento de financiamento, as suas diretrizes principais visam atender os objetivos da universalização do acesso (e permanência), qualidade e equidade. Tais objetivos passam a ser perseguidos por meio do ressurgimento de dois mecanismos vislumbrados: os fundos e o planejamento educacional. Estes instrumentos, para atingir efetivamente os objetivos a que se propõem, não podem ignorar a forma assumida pelo Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988, caracterizada pelo federalismo cooperativo.

O financiamento da educação num Estado federativo, portanto, se desenvolve por meio de uma ação conjunta complexa, que se dá nas situações em que diferentes instituições partilham o poder sobre decisões e ações de maneira compartilhada. Com isso, surge a necessidade de coordenação e cooperação federativa e de alinhamento do planejamento nas diferentes esferas.

Quanto às funções de cada ente federativo, no que se refere à educação, a Constituição Federal de 88 preceitua que compete a todos os entes federativos legislar concorrentemente sobre a educação (art. 24, IX). À União cabe, privativamente, legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). Nesse sentido, é definido o recorte, no que se refere à *função normativa*. Esta é exercida no âmbito definido no art. 211, que estabelece as competências dos entes federativos em matéria

---

<sup>10</sup> “Artigo 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.

Parágrafo 1º – A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é reconhecida, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.”

educacional, no que concerne à responsabilidade pelos níveis e etapas da educação escolar (Martins, 2010).

Do ponto de vista constitucional, compete à União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições públicas federais e exercer as *funções redistributiva e supletiva* (caput). Aos estados e ao Distrito Federal, atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Quanto aos municípios, devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Martins (2010) apresenta outras funções: a) *Função Spletiva* – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade (art. 211, CF); b) *Função Redistributiva* – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa; e c) *Função de fiscalização e controle* – decorre da necessidade de gastar os recursos públicos de acordo com a lei. As funções supletiva e redistributiva constituem o corolário do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil.

No caso da educação, a Constituição ainda prevê (art. 211) que a União, Estados e Municípios organizem seus sistemas de ensino em *regime de colaboração* (caput) e que a União, os Estados e os Municípios definam *formas de colaboração* (art. 211, §4º), de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. A Constituição, como já mencionado, estabeleceu em seu art. 212, a vinculação de recursos para financiar a educação pública. Todos esses recursos devem ser destinados para ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) nas áreas de atuação prioritária dos Municípios (educação infantil e ensino fundamental), explicitadas no art. 70 da LDB<sup>11</sup>.

A LDB indica, também, que cabe à União prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (art. 9, inciso III). Além de indicar os preceitos constitucionais de colaboração dos entes federados no que se refere à organização, à oferta e ao financiamento da educação e do ensino, a LDB também define o que se constitui como despesas com MDE (art. 70). Será contextualizado, a seguir, o sistema tributário e sua relação com as políticas de financiamento.

---

<sup>11</sup> O art. 71 da LDB elenca as ações que não são consideradas como MDE, portanto, onde os recursos da educação não poderão ser aplicados.

### **2.3 Sistema tributário e as políticas de financiamento**

De acordo com Santos e Duarte (2018), o sistema tributário constitui a principal fonte de financiamento dos bens e serviços públicos, que se volta ao cumprimento dos objetivos previstos na Constituição Federal de 1988. O dinheiro que custeia a educação, portanto, vem da sociedade, por meio de tributos, especialmente de dois tipos: contribuições sociais<sup>12</sup> e impostos<sup>13</sup>. Há também uma contribuição que é direcionada às políticas educacionais: o Salário-Educação, em que as empresas pagam para esta finalidade o valor correspondente a 2,5% da folha de pagamento.

Da arrecadação de impostos, uma parte deve ser direcionada à educação, conhecida por vinculação constitucional, cujo percentual a ser direcionado depende de qual esfera federativa vai ficar com o recurso arrecadado. Como já salientado, do valor que fica com o Governo Federal, 18% devem ser direcionados à educação; do valor que fica com os Estados, Municípios ou com o Distrito Federal, 25% devem ser direcionados à educação. Esses percentuais são mínimos, de modo que é possível gastar mais do que isso, não menos.

Parte desses recursos vinculados é utilizada para a composição dos Fundos estaduais (Fundeb), e outra parte para as complementações da União previstas no Fundeb. No âmbito dos recursos de financiamento para a educação, o orçamento é uma fase do planejamento, trata-se de uma lei que orienta a execução dos planos governamentais. É justamente na Lei Orçamentária que devem estar previstas todas as receitas e todas as despesas públicas correspondentes a um ano. Assim, é no orçamento (seja da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município) que devem estar previstas todas as fontes de receitas destinadas, por exemplo, à educação (impostos, transferências, salário-educação e outras) e todas as despesas que serão realizadas, compreendendo os gastos com pessoal, material, serviços, obras, equipamentos e outros.

---

<sup>12</sup> As contribuições sociais representam a maior parte da arrecadação dos governos, por conta da contribuição da previdência social.

<sup>13</sup> Os impostos são o tipo mais conhecido de tributo: Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros (II); Imposto sobre a exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações de Qualquer Bem ou Direito (ITCD); Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana (IPTU), entre outros.

Cumpra ressaltar que os recursos vinculados constitucionalmente à MDE derivam de uma parcela da receita pública e não à sua totalidade, resultado da chamada receita de impostos, que consiste na soma de tributos que o Estado exige de pessoas físicas e jurídicas, coercitivamente, sem lhes oferecer uma contraprestação direta e determinada. Os impostos se desdobram em quatro categorias: a) imposto sobre o comércio; b) imposto sobre o patrimônio e a renda; c) imposto sobre a produção e a circulação; e d) imposto extraordinário.

Brand (2016), ao discorrer sobre as políticas antineoliberais dos governos progressistas latino-americanos, destaca que no decurso da história da formação dos Estados nessa região, foi assegurada certa autonomia relativa, por exemplo, com o objetivo de fortalecer sua base econômica por meio da arrecadação de impostos, sobretudo de maneira formal em nível internacional. No entanto, salienta também que em relação às forças sociais e aos imaginários políticos e econômicos neoliberais, essas autonomias relativas do Estado alteram certas relações sociais e econômicas e certos imaginários, modificados por diferentes cenários econômicos.

Considerando que o planejamento das ações da educação e da escola deve ser cuidadosamente pensado, posto que colocar essas ações em prática depende das condições objetivas, como condições financeiras, materiais e humanas, o orçamento como o cálculo da receita que se deve arrecadar em um exercício financeiro deve ser feito com muita responsabilidade por parte da Administração Pública.

Para que se tenha êxito nessa empreitada, é fundamental que haja compromisso e seriedade no planejamento e execução das ações planejadas. Além disso, é preciso considerar, no âmbito do pacto federativo e da divisão de competências, a realidade educacional e socioeconômica dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal Municípios), levando em consideração os aspectos culturais, regionais, ambientais, territoriais e políticos que circunscrevem as diferentes cartografias educacionais brasileiras, como é o caso do financiamento da Educação Básica na Amazônia, tema a ser discorrido a seguir.

### **3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS TERRITÓRIOS DAS AMAZÔNIAS: desafios e possibilidades**

Abordar a política de financiamento da Educação Básica nos territórios das Amazônias é compreender as implicações dessa política nas escolas inseridas na região,

considerando, principalmente, a diversidade ambiental, cultural, territorial, identitária e política que compõe esse território, marcado por conflitos de terra e formado por grupos sociais específicos com seus saberes, práticas, religiosidades, costumes diversos e demandas educacionais.

Além disso, é considerar que as demandas por recursos financeiros específicos para custear e garantir uma educação de qualidade para essa região contrastam com a complexidade da organização administrativa, financeira, logística e pedagógica desse território heterogêneo por natureza.

Considerada a região de maior diversidade sociobiológica da formação espacial do planeta, a(s) Amazônia(s) pode(m) ser definida(s) de diferentes formas, tendo em vista as suas delimitações: biogeográfica (Bioma Amazônia<sup>14</sup>), hidrográfica (Bacia Amazônica<sup>15</sup>) e político-legal (Amazônia Legal<sup>16</sup>), correspondendo a um espaço com características secularmente predominantes na região, compreendendo um conjunto de ecossistemas que se referem à Floresta Amazônica, abrangendo nove países da América do Sul, como Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela, com uma área de cerca de 6,9 (seis vírgula nove) milhões de quilômetros quadrados (Km<sup>2</sup>).

Para Gonçalves (2005), não se pode falar em uma única Amazônia, mas em Amazônias, uma vez que sua constituição deriva da sua própria complexidade enquanto espaço territorial, político e cultural heterogêneo, essencialmente contraditório e desigual, formado pela exploração das suas riquezas naturais e marcado pela mobilização<sup>17</sup> e protagonismo de grupos sociais específicos que desvelam novas formas de se pensar as Amazônias.

De acordo com Corrêa (2007), o processo de formação cultural das Amazônias revela uma forte hibridização na constituição e conformação das suas populações e identidades político-culturais, a qual vem se dando, desde o processo colonial, de forma conflituosa e desigual, tendo no pensamento da Colonialidade Euro-Norte-Occidental e

---

<sup>14</sup> O *bioma Amazônia* possui 4,2 milhões de km<sup>2</sup> e é definido como um “conjunto de ecorregiões, fauna, flora e dinâmicas e processos ecológicos similares”, composto por florestas tropicais úmidas, extensa rede hidrográfica e enorme biodiversidade, representando 48% do território nacional (Amazônia, 2030).

<sup>15</sup> A *bacia amazônica* é a maior bacia hidrográfica do mundo, compreendendo a área ocupada pela bacia do Rio Amazonas e pelas bacias de todos seus afluentes.

<sup>16</sup> A *Amazônia Legal* é um conceito de divisão político-administrativa, elaborado por meio da Lei nº 1.806 de 06 de janeiro de 1953, formada pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, englobando 808 municípios (14,5% dos municípios do país). Disponível em: <https://amazonialegalemdados.info/home/home.php?width=1440&height=900>.

<sup>17</sup> A exemplo do Movimento Negro, Movimento Indígena, Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, Movimento de Mulheres, Movimento dos Atingidos por Barragens e do Movimento Nacional dos Seringueiros.

capitalista-hegemônico sua matriz, que patrocinou a produção e difusão de uma política cultural conservadora e excludente, inclusive do ponto de vista educacional.

Em “*O voo do tukui*”, Pizarro (2022) propõe estabelecer uma leitura contemporânea das culturas e dos sistemas literários que caracterizam grande parte do pensamento sobre a(s) Amazônia(s), a partir de uma escrita de enunciação localizada no seio da prospectiva latino-americana. Ao tratar da Amazônia como um horizonte de fraturas, a autora analisa como essa região tem sido palco e objeto de análise fundamental nas últimas décadas, sobretudo por ela ser um campo de observação das destruições antropocênicas.

Ao se debruçar sobre o estudo do pensamento amazônico, a autora reivindica a necessidade de um campo interdisciplinar que convirja diferentes formas de conhecimento, num espaço onde as relações entre conhecimento, política e cultura tenham um lugar de privilégio. Desse modo, Pizarro define a Amazônia como “um espaço de exacerbação dos paradoxos latentes na subjetividade continental” (2022, p. 149), dividindo essa definição em três paradoxos.

A primeira dimensão parte da grande cisão histórica que constitui o universo simbólico da Amazônia, situada no campo econômico, social e político, num espaço abrangente que se relaciona com diferentes instâncias de poder, cuja contradição se sedimenta na existência, de um lado, de espaços de autoritarismo (tanto na esfera política como na esfera econômica com as grandes empresas), e no predomínio da solidariedade observável em relações sociais comunitárias em espaços indígenas, quilombolas ou ribeirinhos, de outro.

O segundo paradoxo perpassa pela preocupação com o imaginário amazônico que historicamente se funda na perspectiva modernizadora dos megaprojetos – hídricos, agrícolas, metalúrgicos, farmacêuticos – ancorados em espaços de hiperdesenvolvimento tecnológico, com potenciais consequências destruidoras do meio físico, biológico, social e cultural. A contradição demarcada pela autora “se relaciona com o fato de que essa destruição ocorre no meio de um universo natural que, em todas as suas dimensões, expressa a vida em seu sentido mais pleno” (Pizarro, 2022, p. 151).

O terceiro paradoxo latente na experiência amazônica, por sua vez, relaciona-se com a evidente oposição entre extrema riqueza e extrema pobreza que perfaz o cotidiano da Amazônia que, apesar de dispor de uma área geográfica de enorme riqueza em biodiversidade, recursos minerais, hídricos e culturais, convive com a desigual

distribuição de riquezas e a extrema pobreza que atinge diferentes grupos humanos e comunidades ribeirinhas da região.

Veloso (2018), ao discorrer sobre um outro olhar para as Amazônias, alude que a região convive historicamente com a narrativa de ser territorialmente extensa, ambientalmente diversificada, economicamente atrativa e extremamente cobiçada. Tal imperativo discursivo, por sua vez, contribuiu para que a região continue a ser mera produtora de matérias-primas e a servir como almoxarifado mundial, sem que ao menos seus habitantes e a própria região sejam beneficiados. Ao mesmo tempo, a autora sinaliza para a complexidade da região, visto que:

[...] definir a Amazônia é realmente uma tarefa difícil. Além de sua imensidão geográfica e de suas riquezas naturais, é preciso reconhecer sua sociobiodiversidade e aprender sobre sua História, valorizar suas conquistas e, principalmente, ouvir e viver as demandas de seu povo para compreendê-las antes que qualquer projeto de desenvolvimento seja levado adiante (Veloso, 2018, p. 19).

Sendo as Amazônias tão plurais, a autora sinaliza para a necessidade de se estabelecer perspectivas também plurais para que estas possam imprimir toda a subjetividade subjaz da região. Seráfico, ao discorrer sobre o desafio amazônico, sublinha que a região se constitui como um grande desafio, visto que “quanto mais se constata os riscos de desequilíbrio ecológico que se disseminam por todo o Planeta, mais avulta o papel que a Amazônia pode jogar no futuro da espécie humana” (2007, p. 152).

Pensando os horizontes amazônicos, Malheiro, Porto-Gonçalves e Michelotti (2021) sugerem que para restituir ao centro do debate sobre o mundo as perspectivas dos povos amazônicos e, conseqüentemente, das suas memórias, é preciso, primeiro, constituir formas evidentes de entendimento sobre os processos de expansão capitalista na Amazônia e os cercos aos territórios de vida; e dialogar com o acervo de conhecimentos produzidos e rememorados por diferentes grupos amazônidas da região que possuem legitimidade para, inclusive, reivindicar outras memórias.

Para Gonçalves (2005), pensar a(s) Amazônia(s) exige compreendê-la(s) a partir da indissociabilidade entre as demandas ecológica, educacional, de cidadania, de justiça social e de garantia dos Direitos Humanos, na medida em que a complexidade da totalidade da realidade social dessa região reclama a necessidade de superar a visão colonialista e hegemônica da ‘Amazônia’ como “grande vazio” e mera fonte de

acumulação de mais-valia para justificar a necessidade de ocupá-la para garantir a integridade territorial.

As Amazônias, portanto, são constituídas de diferentes sujeitos divididos em comunidades indígenas, pesqueiras, extrativistas, quilombolas, ribeirinhas e outros grupos, cuja principal característica da região, como aponta Hage (2005, p. 61), é a heterogeneidade, “que se expressa de forma bastante significativa no cotidiano da vida, do trabalho e das relações sociais, culturais e educacionais dos sujeitos que nela habitam”, heterogeneidade essa que, segundo o autor, deve ser valorizada e incorporada nos processos e espaços de elaboração e implementação de políticas e propostas educacionais para a região.

O financiamento das instituições educativas públicas brasileiras, segundo Amaral e Aguiar (2018), fundamenta-se em uma tríplice vinculação de recursos consolidada com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Essa vinculação compreende: a) o percentual mínimo de impostos constitucionalmente destinado à educação; b) a contribuição do salário-educação arrecadada das empresas; e c) a aplicação de recursos financeiros correspondentes a um percentual do Produto Interno Bruto (PIB). Essa estrutura foi materializada na meta 20 do PNE, que estabelece a aplicação de, no mínimo, 10% do PIB em educação, abrangendo tanto os investimentos diretos nas instituições públicas quanto aqueles destinados às instituições privadas.

Entretanto, a implementação dessas metas enfrenta obstáculos decorrentes das dimensões continentais do país, das desigualdades socioeconômicas e das heterogeneidades regionais. No caso da Amazônia, tais dificuldades tornam-se ainda mais evidentes, dada a histórica concentração desigual de recursos e a ausência de políticas públicas efetivamente alinhadas às especificidades socioculturais e às demandas educacionais locais.

O financiamento da Educação Básica nos territórios amazônicos enfrenta desafios significativos. De acordo com estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2023), no documento intitulado “Educação na Amazônia: desafios e oportunidades”, a taxa de analfabetismo na região é de 10%, superando a média nacional de 6%. Além disso, o incentivo à frequência escolar é menor, com apenas 81% dos alunos sendo incentivados a frequentar as aulas regularmente, enquanto fora da Amazônia essa taxa chega a 89%. Esses dados evidenciam as dificuldades no engajamento educacional nas áreas rurais amazônicas.

Além disso, outro documento do BID intitulado “Educação na região amazônica”<sup>18</sup> aponta baixos índices de conclusão dos estudos, evidenciando que menos estudantes estão concluindo sua educação na idade adequada na Amazônia, comparada com outras regiões. Para mais, verifica-se baixos índices de aprendizagem. O documento revela que os estudantes estão tendo um desempenho pior nas avaliações estandardizadas, “sugerindo” que eles estão “aprendendo menos” do que os seus pares que vivem fora dos territórios amazônicos.

Sobre as causas, o documento sugere trajetórias tardias e interrompidas, nos casos em que muitas crianças ingressam mais tarde, deixam de estudar mais cedo do que o esperado, e/ou interrompem suas trajetórias educacionais, ocasionado, também, por barreiras ao acesso às instituições educacionais, prejudicando o ingresso e a frequência escolar dos estudantes. Outros problemas são destacados, como a educação pouco pertinente, refletida na baixa pertinência dos conteúdos aprendidos, especialmente entre os estudantes de comunidades tradicionais e no ensino médio; a indisponibilidade e qualificação docente insuficientes, pela falta de professores qualificados em localidades distantes, e a baixa qualidade da infraestrutura.

Apesar dos grandes desafios, o documento apresenta muitos exemplos efetivos para melhorar o serviço educativo em áreas de difícil acesso na Amazônia. O primeiro deles é conseguir aumentar o percentual de estudantes que frequentam a escola e completam a educação secundária. Em segundo lugar, garantir que os estudantes formados tenham adquirido habilidades para a vida e para o trabalho.

Sobre as estratégias, o documento aponta: a) aproximar a escola do estudante, implicando na necessidade de resolver problemas de acesso, encurtando distâncias e tempos de deslocamento; b) infraestrutura resiliente, nos casos em que a construção de escolas incorpora medidas de mitigação de riscos; c) conectividade significativa, a partir da criação de condições para que professores e estudantes utilizem serviços de internet que conecte a região ao mundo; d) atrair os melhores docentes, objetivando o foco no aprendizado; e e) oferecer educação intercultural bilíngue, por meio de programas de aprendizado adaptados às diferentes culturas e línguas da região; entre outras (Giambruno *et al.* 2024).

---

<sup>18</sup> GIAMBRUNO, C. *et al.* Educación en la región Amazónica. 2024. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publications/portuguese/viewer/Educacao-na--regiao-amazonica.pdf>. Acesso em: 21 set. 2025.

Os desafios do financiamento nos territórios das Amazônias incluem os dilemas relacionados ao tamanho da população de crianças e jovens na faixa etária educacional, a quantidade de pessoas que se encontram em idades não correspondentes aos níveis e etapas educacionais<sup>19</sup>, a necessidade da educação no campo e do campo e em comunidades indígenas e quilombolas, além da diversidade de demandas pedagógicas, logísticas e de infraestrutura nas escolas inseridas nas territorialidades amazônicas.

Além disso, avolumam-se outros desafios, como a estruturação de carreiras e salários de valorização do trabalho do professor, a implementação de um Custo Aluno-Qualidade<sup>20</sup> Amazônico, sob responsabilidade da União, a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE), entre outros. No tocante às possibilidades de se pensar em um financiamento voltado para as territorialidades amazônicas, elenca-se um processo que respeite a autonomia dos entes federados e, ao mesmo tempo, promova uma cooperação entre eles considerando a existência de uma gestão democrática nas instituições educativas da região amazônica.

Sobre as possibilidades, é preciso reconhecer que para haver um salto na qualidade da educação nas escolas localizadas nas territorialidades amazônicas, faz-se necessária a promoção de políticas públicas que dirimam as assimetrias regionais e socioeconômicas, a começar com investimentos na saúde, educação, geração de emprego e renda, moradia, justiça distributiva, somada à uma política fiscal mais equitativa e que considere as demandas regionais das populações dessa região.

Além disso, é necessário o investimento na educação por meio da valorização dos profissionais da educação, garantia das diferentes etapas e modalidades de ensino, com direito ao transporte escolar e merenda de qualidade, infraestrutura, formação continuada de professores, gestão democrática, participativa e inclusiva e o compromisso ético e político com a agenda ambiental e com a defesa dos Direitos Humanos nas escolas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

<sup>19</sup> Esses dados podem ser verificados no documento “10 anos do Plano Nacional de Educação: análise final da execução das metas da Lei 13.005/2014” organizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

<sup>20</sup> Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) é um indicador que mostra quanto deve ser investido para garantir a qualidade da educação básica. Considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, posicionado como uma das maiores economias do mundo. Assim, o CAQ é o padrão de qualidade que se aproxima dos padrões de oferta dos países mais desenvolvidos em termos educacionais.

Esta pesquisa analisou as políticas de financiamento da Educação Básica como políticas de Estado e, para tanto, realizou uma breve discussão sobre a história do financiamento da Educação Básica no Brasil, descrevendo a distribuição dos recursos de financiamento a partir da lógica do sistema tributário brasileiro, apresentando a divisão de responsabilidade a partir do pacto federativo.

A partir desses objetivos, foi possível identificar o importante e fundamental papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade, especialmente a partir da elaboração, promoção, execução e fiscalização de políticas de financiamento da Educação Básica, por meio da distribuição equitativa e democrática dos recursos públicos para os entes federados, considerando as suas diferenças socioeconômicas, regionais, culturais e políticas.

Quanto aos desafios do financiamento nos territórios das Amazônias, a pesquisa inferiu sobre a quantidade de pessoas que se encontram em idades não correspondentes aos níveis e etapas educacionais, a necessidade da educação no campo e do campo e em comunidades indígenas e quilombolas, além da diversidade de demandas pedagógicas, logísticas e de infraestrutura nas escolas inseridas nas territorialidades amazônicas. Além de outros desafios, como a estruturação de carreiras e salários de valorização do trabalho do professor, a implementação de um Custo Aluno-Qualidade Amazônico, sob responsabilidade da União, e a institucionalização do SNE.

Quanto às possibilidades de se pensar o financiamento da Educação Básica nas territorialidades amazônicas, a pesquisa evidencia que é preciso reconhecer que para haver um salto na qualidade da educação nas escolas localizadas nessa região, faz-se necessária a promoção de políticas públicas que dirimam as assimetrias regionais e socioeconômicas, a começar com investimentos na saúde, educação, geração de emprego e renda, moradia, justiça distributiva, somada à uma política fiscal mais equitativa e que considere as demandas regionais das populações dessa região.

Urge pontuar que a ausência de um SNE até o dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional, visto que a ausência desse sistema compromete a administração equitativa dos recursos dos entes federados, que em muitos casos se veem sem apoio ou acabam assumindo funções que não são suas diante da falta de clareza quanto às responsabilidades e a cooperação insuficiente, gerando ineficiência na alocação de verbas e disputa na oferta de vagas (Amaral; Aguiar, 2016).

Dessa forma, as ações acabam por não produzirem os resultados esperados, voltados para assegurar o direito constitucional à educação com qualidade, cujas lacunas acabam por se concretizar na iniquidade. Além disso, a disputa política em torno de um pretense consenso da política de financiamento é outro gargalo que fragiliza a autonomia dos entes federados, avultando o imbróglio em torno da distribuição das funções e dos recursos públicos para a educação, em particular, nas Amazônias. Pelo todo, a presente pesquisa não pretendeu esgotar o tema, mas suscitar o debate em torno dos desafios e possibilidades de se pensar o financiamento da Educação Básica nos territórios das Amazônias.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Financiamento da Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. o Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (org.). **Gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. **Educação & Sociedade**, ano XXII, no 77, dez., 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRAND, Ulrich. Estado e políticas públicas. Sobre os processos de transformação. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRE FILHO, Jorge. (org.). **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Educação na Amazônia: desafios e oportunidades**. Relatório Técnico, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. [Lei de Diretrizes e Bases]. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 19 ago. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. ESTADO, ESTADO-NAÇÃO E FORMAS DE INTERMEDIÇÃO POLÍTICA. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 100, p. 155–185, jan. 2017.

CALLEGARI, Caio. **O Financiamento da Educação brasileira na perspectiva do PNE 2014-2024**: considerações teóricas e práticas sobre o Custo Aluno Qualidade inicial. Tese de Graduação – Universidade de São Paulo (USP). São Paulo-SP. 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CORRÊA, Sérgio Roberto Moraes. Educação Popular do Campo e Desenvolvimento Territorial na Amazônia: A territorialidade do campo como «espelho» de projetos conflitantes e contraditórios. In. **Educação Popular do Campo e Desenvolvimento Territorial na Amazônia**: Uma leitura a partir da Pedagógica do Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB). João Pessoa: Dissertação de Mestrado. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Políticas da Educação**: um convite ao tema. Trabalho apresentado em Seminário sobre Políticas Públicas de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente. **Lua Nova**, n. 71, p. 11-39, 2007.

GEMAQUE, Rosana. M. A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica – considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 63-83, jan./abr. 2021.

GIAMBRUNO, C. *et al.* Educación en la región Amazónica. 2024. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publications/portuguese/viewer/Educacao-na--regiaoamazonica.pdf>. Acesso em: 21 set. 2025.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônia**. São Paulo: Contexto, 2005.

HAGE, Salomão Mufarrej. Educação na Amazônia: identificando singularidades e suas implicações para a construção de propostas e políticas educativas e curriculares. In: HAGE, Salomão Mufarrej. (Org.). **Educação do campo na Amazônia**: Retratos de realidade das escolas multisseriadas no Pará. Belém: Gráfica e Editora Gutenberg, 2005.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. Financiamento da educação básica no Brasil: uma discussão necessária. In: DAVID, Cesar de; CANCELIER, Janete Webler. (Orgs.). **Reflexões e práticas na formação de educadores** [online]. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

MALHEIRO, Bruno; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter & MICHELOTTI, Fernando. **Horizontes amazônicos: para repensar o Brasil e o mundo**. 1.ed. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Expressão Popular, 2021.

MARTÍNEZ, Alexandra; RÁTICA, Sandra; CEVALLOS, Belén; CHÁVEZ, Dunia. O Estado como instrumento, o Estado como impedimento: contribuições ao debate sobre a transformação social. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRE FILHO, Jorge. (org.). **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez., 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19795>. Acesso em: 19 ago. 2024.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. de Luis Cláudio de Castro e Costa. 2a. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2001.

PEDRO, Francesc; PUIG, Irene. **Las reformas educativas**. una perspectiva política y comparada. Barcelona: Paidós, 1998.

PEREIRA, Ana Carolina Reis. Os novos movimentos sociais e a educação em direitos humanos nas ações e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista entre ideias**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 90-105 jan./jun. 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2014.

PIZARRO, Ana. **O voo do Tukui**. Rio de Janeiro: Biblioteca Basílica Latinoamericana, 2022.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. 8. ed. [s/l]: Ed. Campus, 2000.

ROLIM, Rosana Maria Gemaque. **Vinte anos de política de fundos no financiamento da educação básica do estado do Pará (1998-2018): limites e possibilidades ao fortalecimento da educação pública de qualidade**. 1. ed. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2024. [livro eletrônico].

ROLIM, Rosana Maria Gemaque. A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica – considerações acerca do fortalecimento do projeto de educação pública de qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 63-83, jan./abr. 2021.

SANTOS, Dão Real Pereira dos; DUARTE, Maria Regina Paiva. Sistema tributário brasileiro. In: CHIEZA, Rosa Angela; DUARTE, Maria Regina Paiva; CESARE, Claudia M. (org.). **Educação fiscal e cidadania: reflexões da prática educativa** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

SANCHES, José Luís Saldanha. **Manual de Direito Fiscal**. Lex: Lisboa, 1998.

SERÁFICO, José. **O desafio amazônico**. Belém: Imprensa Oficial, 2007.

SILVA, Ana Paula. **Educação e desigualdades regionais**: o financiamento como política de Estado. Manaus: Editora da UFAM, 2021.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743/12116>. Acesso em: 19 ago. 2024.

VELOSO, Moema Pinheiro. **Um outro olhar para a Amazônia**. Brasília: Trampolim, 2018.

VIEIRA, Maria do Socorro. **Políticas de financiamento da educação básica**: desafios e perspectivas na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2019.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAAE** – v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19013>. Acesso em: 28 out. 2023.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 17-42, jan./jun., 2015.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. Direito à educação na Constituição Federal. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: **Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.