

# UM ENSAIO SOBRE O IV SEB: ALGUMAS LEITURAS POSSÍVEIS

DORACI ALVES LOPES\*

*RESUMO:* O objetivo deste ensaio sobre o Seminário foi o de discutir a desigualdade em duas partes: a valorização do professor e o financiamento da educação. A análise enfatizou a tensão entre a visão da política neoliberal e a cultura política democrática. Há uma reafirmação dos direitos básicos dos docentes e a indicação de novos desafios políticos para a categoria enfrentar. A avaliação do financiamento da educação enfrenta várias dificuldades para avançar, como a reforma tributária e a questão dos indicadores sociais. Grande parte das análises está marcada pela crítica a traços tecnicistas e mercantis nas políticas públicas. Porém, existem caminhos significativos para avanços democráticos rumo à valorização do professor e ao financiamento da educação.

*Palavras-chave:* Valorização do professor. Financiamento da educação. Desigualdade. Indicadores sociais.

## AN ESSAY ON THE IV SEB: SOME POSSIBLE READINGS

*ABSTRACT:* The aim of this essay on the seminar is to discuss the issue of inequality and consists of two parts: teacher appreciation (valuing teachers) and education funding. The analysis emphasized the tension between the vision of neoliberal politics and the democratic political culture. There is a reaffirmation of the basic rights of teachers and the indication of new political challenges the category will be confronted with. The evaluation of education funding faces several difficulties to advance, such as the tax reform and the question of social indicators. Much of the analysis is marked by criticism to technicist and mercantile traces in public policies however, there are significant avenues for democratic advances in relation to teacher appreciation and education funding.

*Key words:* Teacher appreciation. Education funding. Inequality. Social indicators.

---

\* Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes). Campinas (SP) – Brasil.  
Contato com a autora: <doraci.lobes@gmail.com>

## UN ESSAI SUR LE IV SEB: QUELQUES LECTURES POSSIBLES

*RÉSUMÉ:* L'objectif de cet essai sur le Séminaire a été de discuter l'inégalité en deux parties, la valorisation des enseignants et le financement de l'éducation. L'analyse a souligné la tension entre la vision de la politique néolibérale et de la culture politique démocratique. Il s'agit d'une réaffirmation des droits fondamentaux des enseignants et de nouveaux défis politiques auxquels la catégorie fait face. L'évaluation du financement de l'éducation affronte plusieurs difficultés pour avancer, comme la réforme fiscale et la question des indicateurs sociaux. Une grande partie de l'analyse est marquée par la critique des traits technologique et les politiques publiques mercantiles, néanmoins il y a des moyens importants de progrès démocratique pour la valorisation des enseignants et le financement de l'éducation.

*Mots-clés:* Valorisation des enseignants. Financement de l'éducation. L'inégalité. Les indicateurs sociaux.

## Introdução

O Seminário Brasileiro de Educação (SEB), em sua quarta edição, realizado pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), tornou-se referência nacional pela complexa diversidade de temas educacionais, sendo desafiador interpretar – como observadora – toda sua riqueza e extensão dos debates sobre as pesquisas acadêmicas e os estudos de órgãos governamentais.

Os temas propostos foram o Plano Nacional de Educação (PNE), políticas de responsabilização, regime de colaboração e o Sistema Nacional de Educação, sugeridos também para propiciar uma reflexão crítica e qualificada, tendo em vista os desafios da Conferência Nacional da Educação (Conae) em 2014.

Explicitamos que a abordagem realizada levou em consideração os princípios gerais do IV SEB, os temas das mesas redondas e dos simpósios assistidos. A análise ora apresentada é um ensaio e resulta de uma articulação entre autores distinta daquela organizada pelo evento. Optamos pelo formato de uma simulação do ambiente do Seminário, sacrificando a complexidade e a sofisticação de pensamento dos autores, com posições teóricas e metodológicas muito distintas. Trata-se de uma interpretação que sublinha a tensão existente no campo das políticas públicas entre a visão do projeto neoliberal e o projeto político, que defende uma cultura democrática e participativa para a educação.

Identificamo-nos com a análise de *projeto político* de Evelina Dagnino, que o define como tendo um sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos (DAGNINO, 2004, p. 98). A relação

entre cultura e política é indissociável nesta perspectiva teórica e particularmente significativa para pensar o universo da Educação. (LOPES, 2012, p. 5)

Permeando a maioria das discussões está um sujeito social central, o professor e sua identidade, com foco maior no campo da educação básica. A opção no processo de sistematização foi discutir a desigualdade e suas relações com a valorização do professor e o financiamento da educação, respectivamente. Os dois temas possuem relações entre si, às vezes estreitas, e são combinados ainda com a relevância que demos, em vários momentos, para a questão da formação e acesso aos indicadores sociais. Sugestões e críticas ao presente relato serão muito bem-vindas para a organização dos próximos seminários do Cedes.

## Valorização do professor e temas relacionados

A redemocratização do país desencadeou a criação de formas de participações políticas inéditas através de diferentes movimentos sociais. A complexidade e a heterogeneidade de novas institucionalidades de caráter civil para um controle social do Estado desafiam a compreensão de estudiosos sobre as possibilidades e os limites desta dimensão da realidade.

Embora de forma subalterna, esta experiência democrática de base popular construída em décadas anteriores se faz presente nas manifestações de conflitos sociais e é preciso situá-la no centro das disputas entre os projetos políticos existentes. E, mesmo diante dos dilemas sobre os vários significados possíveis do que vem a ser democracia, sociedade civil, representação política, cidadania, reconhecê-los em sua diversidade interna contribui para escapar da “visão homogeneizadora tanto de Estado como da sociedade civil”. (DAGNINO, 2004, p. 98 apud LOPES, 2012, p. 10)

As políticas públicas estão em disputa e tensão contínuas, seja pelo projeto político neoliberal e sua lógica mercantil, seja pelo projeto político democrático participativo, que defende a universalização dos direitos sociais.

Da perspectiva da crítica ao projeto político neoliberal, Vitor Paro (2012) analisa as suas consequências na educação pensada como empresa de diferentes maneiras, bem como a influência dos resultados das avaliações em larga escala no país, por estarem assentadas no princípio da transmissão de conhecimentos e não na apropriação da cultura que transforma o ser humano, o educando, em sujeito histórico durante o processo pedagógico.

Outra consequência para a educação, segundo o autor, é dificultar uma relação política entre o trabalho docente e a democratização da organização escola, uma vez que a razão mercantil na educação pública tem como prioridade a racionalidade da gestão e administração do uso dos recursos públicos. Este processo gerencial

inclui inclusive o estabelecimento de parcerias com setores empresariais, como a contratação de serviços privados, a exemplo de apostilas no estado de São Paulo.

Paro (2012) apresenta os resultados de uma pesquisa em escola pública de ensino fundamental, discute o universo peculiar e único do trabalho docente a partir do entendimento de que a educação é uma prática democrática; por isso, discute uma transformação cultural da estrutura escolar para a conquista de um ensino público de qualidade.

[...] a escola cada vez mais é identificada como uma instituição incompetente que não consegue realizar aquilo que outros meios realizam tão bem. Por isso, a valorização da função docente deve correr paralela à valorização da própria escola. Mas esta também só se valoriza se estiver subsumida por uma visão de educação mais avançada (não identificada apenas com a transmissão de conhecimentos). Ou seja, a escola terá chances de ser valorizada socialmente quando conseguir cumprir o papel, extremamente desejável do ponto de vista político e social, de agência construtora de personalidades humano-históricas pelo provimento da cultura em seu sentido pleno, que é condição necessária para que ela consiga propiciar inclusive o conhecimento, mister em que hoje ela fracassa tão rotundamente. (PARO, 2012, p. 591)

Do ponto de vista do projeto político-democrático participativo, também temos problemas, com sérios limites de poder quanto ao controle social sobre o Estado, como a falta de democratização dos regimes de colaboração federativos apontados por Miguel Arroyo (2012). Este considera que a educação precisa enfrentar a falta de análise do poder, a falta de teoria política para se pensar as estruturas de organização do poder que se complexifica. Para o autor, o pacto federativo em geral é entendido como um moralismo de ajuda aos pobres, pactos de “boa vontade” entre empresas e famílias que juntos prometem auxiliar a educação, e não como uma construção histórica e teórica a ser estudada. Há uma tendência de análises conjunturais em detrimento das estruturais, uma hegemonia de visões legalistas, institucionais, na discussão dos processos de construção do sistema nacional de colaboração.

É possível afirmar que a crise de representação política no controle social do Estado, através dos Conselhos da Educação, também está inserida na crítica a uma cultura neoliberal que influencia no modo como a cooperação entre Federação, estados e municípios funciona. Para Arroyo, há uma tendência em criar um conjunto de normas bastante persuasivas, princípios claros, justificados por discursos técnicos sobre gerenciamento e governabilidade do PNE, mas estes discursos não bastam para resolver o principal: a falta de autonomia política dos Conselhos de Educação nos regimes de colaboração.

Para Arroyo (op. cit.), as lutas pelo direito à educação e sua relação com o Estado precisam reconhecer a existência de demandas educacionais oriundas dos movimentos dos sem-terra, quilombolas, favelados, indígenas, entre outros, que são

destinatários da educação, a serem reconhecidos como sujeitos sociais que produzem mudanças conceituais importantes; que historicamente foram impedidos de se colocarem no espaço público e que reivindicam direitos específicos. Estes sujeitos permanecem atuantes e suas lutas não ameaçam os direitos universais, temor que muitos educadores revelam diante da fragmentação das lutas sociais. Este seria o *locus* político a ser privilegiado pelo autor, uma vez que estas lutas sociais estão presentes nos municípios, merecendo muito mais atenção do que a discussão política de regimes de colaboração, tendo em vista as desigualdades de poder existentes entre as partes envolvidas na pactuação política destes regimes.

Nesta visão, a questão do controle social do Estado dependeria muito mais da capacidade política dos agentes públicos em estabelecer negociações entre as três instâncias federativas, do que de “normatização” dos regimes de colaboração entre os entes federados. Tais regimes estão no centro de uma tensão permanente entre dois extremos: universalizar ou privatizar e descentralizar as políticas sociais. Daí a importância que o autor dá à cultura política construída por diferentes movimentos pela educação que pressionam por avanços democráticos nos vários níveis do Estado. Para saber mais sobre esta discussão Arroyo sugeriu a leitura de seu livro *Outros sujeitos, outras pedagogias* (2012).

Em outra perspectiva, temos autores que defendem uma reflexão aprofundada e um maior conhecimento sobre as limitações dos regimes de colaboração e do controle social, visando atingir maiores avanços na democratização das políticas públicas.

O federalismo e a relação entre equidade e qualidade das políticas públicas foram discutidos por Eduardo Fagnani (2011). Este considera que há mais de 20 anos ocorre um esvaziamento do pacto federativo. Na Constituição de 1988, as lutas sociais visaram o Estado de bem-estar social para a conquista de uma universalização de direitos. No entanto, o mundo já tinha mudado na época, a agenda do neoliberalismo avançava rapidamente e o Chile liderava sua implementação na América Latina.

Note-se que a abertura de espaços democráticos de pressão e controle social é uma inovação do caso brasileiro pós-Constituição de 1988. Especialmente nas áreas da Saúde, Assistência Social e Educação, diversos mecanismos foram implantados, com destaque para as conferências nacionais (precedidas pelas municipais e estaduais). (FAGNANI, 2011, p. 56)

A partir dos anos de 1990, a adesão do Brasil pelas contrarreformas foi acentuada, contrariando princípios da Constituição de 1988. Collor teria feito uma revisão em 1993, mas o *impeachment* impediu as mudanças neoliberais na Constituição naquele momento. Desde então, temos uma tensão em todas as políticas públicas, com pressões para uma universalização de direitos, de um lado, e pressões para

privatizações de outro. Pergunta o autor: Por que estamos discutindo agora o regime de colaboração entre níveis de governos? Ele explica que o setor mais avançado nesta questão do regime de colaboração é o Sistema Único de Saúde (SUS), com 25 anos de experiência em pactos e desafios que estão sendo testados na prática. Outros exemplos têm surgido e o mais recente é o da Assistência Social, que se inspirou no SUS, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), assim como também o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). O caso mais complicado é o das políticas urbanas, considerado um caos por muitos especialistas, uma vez que os agentes públicos não conseguem atingir um regime de colaboração entre os níveis de governos, com duplicação de políticas públicas, ou então enfrentam vazios de compartilhamentos.

O Plano Nacional de Educação está aprovado em lei, mas enfrenta muitas limitações, o ambiente de diálogo é muito complexo, envolve professores, avaliação, financiamento, e muitos outros temas. O SUS pode inspirar exemplos de pactuação, de negociações, para se avançar na implantação do PNE. A realidade educacional ainda está em um contexto de profundas desigualdades de classe, de gestão, de território, de oferta, capacidade de planejamento, de responsabilização. Para pensar o sistema de colaboração é crucial saber como se dão os processos de privatização na educação ou não teremos como organizar um pacto com os governos federal, estaduais e municipais, em meio a uma forte pressão privatista nas políticas públicas da educação. O PNE é, portanto, 25 anos depois, uma conquista e partir daí pode começar um processo positivo, de avanço na análise da gestão da educação e enfrentar questões complicadas como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os Conselhos da Educação, o papel do controle social, entre outras.

O autor contextualiza o Pacto Federativo nos idos de 1988, quando se priorizou a descentralização do Estado, com destinação de recursos para municípios, em um processo que visava superar o Estado centralizador da ditadura militar. O SUS e o Suas expressam este esforço de descentralização, com municípios assumindo parte do sistema colaborativo. Mas os municípios foram sendo sistematicamente enfraquecidos pelo governo federal antes do primeiro Governo Lula, que buscou uma recentralização da União, com carga tributária acentuada, como a criação da CPMF. Em 1994 surgiu o Fundo Social de Emergência, denominado depois do ano 2000 de Desvinculação das Receitas da União (DRU), que existe até hoje e significa uma subtração de recursos sociais que vai para a União. Segundo Fagnani, trata-se de políticas macroeconômicas que fragilizam os municípios.

No financiamento da educação, o avanço mais importante foi a aprovação (2009) da PEC n. 96, que estabelece que a Desvinculação das Receitas da União (DRU) deixará de incidir gradativamente no orçamento da Educação até não ser mais cobrada, em 2011. A DRU é um mecanismo que autoriza o governo a reter 20% de toda arrecadação sem justificar no

projeto de orçamento a destinação dos recursos. O ministério da Educação estima que o setor tenha perdido cerca de R\$ 100 bilhões desde 1996, quando a DRU foi instituída. (FAGNANI, op. cit., p. 67)

Naqueles 20 anos de estagnação (décadas de 1980 e 1990), quando caiu a receita dos orçamentos públicos, os juros se tornam elevadíssimos, 25 a 28% ao ano, aumentando a dívida de estados e municípios. A renegociação das dívidas foi em torno de 13% a 15% da receita por 30 anos, para pagar dívidas que foram geradas por decisões da política econômica do país. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um dos grandes problemas a ser enfrentado pelos estados e municípios, limitando os gastos com pessoal da saúde, da educação, e assim por diante. E ainda temos as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e as Organizações Sociais (OS) assumindo setores das políticas públicas, e estes gastos com a terceirização não estão regulados pela LRF, limitando também a remuneração de pessoal e a qualidade dos serviços públicos prestados a população.

Fagnani (2011) pensa propostas sobre o financiamento da educação como a ideia de que é preciso uma nova agenda para a educação, que inclua a questão da renegociação das dívidas de estados e municípios para ampliar o orçamento público desses entes federados. Esta questão da LRF para a educação, que afeta diretamente a remuneração do professor, aparece em outros autores, como veremos a seguir.

A desigualdade entre poderes na discussão de regimes de colaboração e do controle social foi analisada também por Rosana Evangelista da Cruz (2009), tendo em vista sua experiência na discussão da política pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia que se fortalece desde o primeiro Governo Lula.

O problema das severas desigualdades territoriais quanto à distribuição do salário-educação no período entre 2006 e 2011 foi sublinhada pela autora, apesar do aumento de recursos durante este período. As regiões Sudeste e Sul receberam 79% do financiamento em detrimento dos outros estados da Federação. Para uma equalização de verbas para o salário educação nos estados e municípios, seus estudos comprovam a necessidade de se debater profundas mudanças no FNDE no contexto do debate do regime de colaboração.

Um dos principais obstáculos da função redistributiva do fundo está no Conselho Deliberativo Federal, que é composto por integrantes do Ministério de Educação e Cultura (MEC) e não conta com representação de estados e municípios, operando políticas mediante resoluções. É imperativo debater publicamente o seu papel e importância em termos de controle social, uma vez que o Conselho é mais figurativo do que deliberativo, provocando uma situação política problemática do ponto de vista das desigualdades regionais (CRUZ, 2009).

As questões do controle social, a valorização do docente e o FNDE, assim como o Fundeb, são objeto de outros questionamentos nas pesquisas de Andréia Barbosa Gouveia (2010). A autora aponta um vazio de representação política nestes órgãos, como no caso do Fundeb, proposto para fazer parte dos Conselhos Municipais de Educação e participar das decisões sobre o orçamento público e a valorização docente. Este vazio político interfere e limita a democratização da gestão pública e da informação, porque uma das tarefas dos Conselhos do Fundo seria o de acompanhar, de forma mais sistematizada e ampla no país, o desempenho da educação nos orçamentos públicos municipais. Também não é possível obter informações confiáveis sobre verbas públicas destinadas aos professores pelo Portal da Transparência, devido a problemas de acesso ao portal do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Significa que a “publicização” de informações não é o mesmo que a “transparência” pública da informação, caso queiramos examinar como se dá o processo de valorização docente no orçamento público.

Há casos em que os recursos para pagamento de professores aparecem como “vencimento”, o que não é um dado real, indica-se o valor do início ou o final de carreira, ou, então, aparece como “remuneração”. São dados considerados muito instáveis e o debate público fica prejudicado, de acordo com Gouveia (2010). A autora propõe que é hora de se debater a recente Lei da Transparência e questionar a administração pública, porque a informação não é cumulativa, o que impede a população de entender e acompanhar como funcionam os orçamentos de estados e os municípios, assim como exercer o direito ao controle social devido à falta de qualificação da informação veiculada.

No momento do debate, a questão da LRF foi muito lembrada pela contradição que cria entre a necessidade de defesa de verbas para a valorização dos professores no planejamento dos municípios através do Fundeb e a aplicação da LRF. Gouveia (op. cit.) e outros participantes do Seminário foram unânimes em criticar a Lei, devido às dificuldades geradas aos professores, e propuseram a necessidade de modificá-la ou revogá-la.

Problemas de acesso à informação pública e a inconsistência de indicadores sociais também são destacadas por Rubens Barbosa de Camargo (2009), sobre pesquisas de remuneração docente durante o período de 1996 a 2010, com alcance em 12 estados, envolvendo 14 instituições de ensino superior (IES) e nove programas de pós-graduação. O autor confirma os obstáculos para o acesso a dados e informações confiáveis, como vimos anteriormente, como a falta de acesso à folha de pagamento dos docentes de estados e municípios, com raras exceções; diversidade de denominações para o pagamento salarial; holerites incompreensíveis. Caso semelhante

ocorre em relação ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) quanto à remuneração docente e outros temas pesquisados.

A remuneração dos professores denominada ora como “vencimento” para cargo público, ora como “salário” para CLT, ou jornada mais gratificação para o cálculo do pagamento, impede uma aproximação mais direta com estas realidades. E ainda há os chamados “subsídios” fixos e variáveis, no caso de Mato Grosso, por exemplo, modelo que passou a ser adotado também por Minas Gerais. A carreira docente também está submetida a uma variação difícil de ser comparada em termos de definição de início e fim, que pode ser de dez anos ou de 42 anos. Para dar conta destas dificuldades, os pesquisadores criaram um conjunto de conceitos para os estudos sobre a remuneração docente.

Camargo (2009) sublinha que não há cumprimento do piso salarial da categoria na maioria dos estados do país. A contratação temporária é uma tendência preocupante, como é o caso do “professor eventual”, que chega a 50% em São Paulo, sendo cerca de 120 mil professores com diferentes tipos de precariedade de trabalho neste estado. Esta realidade de remuneração está longe de uma valorização do professor; muito pelo contrário, é prejudicial inclusive do ponto de vista dos cálculos para a homologação ou a aposentadoria.

A valorização do professor pensada a partir da problematização de sua identidade e formação foi desenvolvida na reflexão de Helena Costa Lopes de Freitas (2007). Esta pesquisadora defendeu a necessidade de se priorizar a formação dos professores na rede básica de ensino, assim como a necessidade de distinção entre a realidade do ensino básico e do ensino médio, tendo em vista suas particularidades intrínsecas.

Freitas considera fundamental uma construção permanente da identidade dos professores nos processos de formação em IES públicas e questiona a formação dos professores centrada e estruturada na corrida por títulos, que ocorrem principalmente no ensino privado, cuja tendência é realizar uma formação isolada, pois não toca no processo de organização escolar, o que afeta diretamente a própria organização da escola básica. Este modelo de formação docente em geral não estimula também pensar os Planos Municipais de Educação ou o PNE.

Pondera a autora, ainda, quanto aos riscos e consequências educacionais em andamento, tendo em vista as diferenças existentes entre as licenciaturas de instituições públicas e de instituições privadas. Entre estas consequências, Freitas aponta a flexibilização das contratações de professores sem formação para a educação básica, além da Lei de Responsabilidade Fiscal que se tornou um limite para estimular a formação e a promoção do docente formado.

Ela acredita que a prova pública do MEC para ingresso dos docentes na educação básica pode perpetuar a situação dos professores em exercício que realizarem

a prova, mantendo-se a formação em ensino médio. Um dos impactos será o surgimento de outro “ranqueamento” entre as IES de formação docente, como ocorre com o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). Freitas indaga quem são os professores da escola pública diante desta diversificação e diferenciação de formação inicial.

Os resultados de seus estudos demonstram um processo contraditório, aumento constante de vagas oferecidas em cursos de formação, bem como um aumento de inscrições nestes cursos. Porém, o número de ingressantes é muito baixo, evidenciando uma exclusão do docente logo na entrada, nos exames de ingresso. Ao mesmo tempo faltam milhares de docentes jovens ingressantes na rede básica de ensino público, pois há menos professores na educação básica pública, enquanto a maior parte deles está em instituições privadas, muita destas são Organizações Sociais (OS) que privilegiam a contratação de professores com formação média e não superior.

Conforme a autora, os docentes são estimulados a estudar, mas precisam fazê-lo no horário de trabalho. Por esta razão, se inscrevem em cursos a distância ou vão para a formação em IES privadas, que recebem, por sua vez, financiamento público. Freitas (2007) sublinha outras questões relevantes, como os cursos de Pedagogia realizados pelo movimento “Todos pela Educação”, em que um dos perigos está na tendência de transformarem estes cursos em profissionalização técnica, com separações de formação, especializações em educação infantil, fundamental ou média. Uma das características deste setor da educação é ter uma maioria de instituições conveniadas religiosas.

Durante o debate, várias reivindicações dos docentes emergiram, ora destacando a necessidade de se considerar o docente um profissional com formação específica, ora pensando uma formação em que o docente seja capaz de interpretar a complexidade da educação brasileira e atuar com mais liberdade na organização escolar. Problemas como a descaracterização da carreira do professor nos concursos públicos foram considerados graves, com inúmeros exemplos de aprovação de profissionais alheios à educação para atuar dentro das escolas.

## Federalismo e financiamento em questão

Esta é uma das questões mais sensíveis no campo da educação e nos remete à agenda do Plano Nacional de Educação (PNE), por desafiar os estudiosos a pensar as possibilidades e limites a serem enfrentados para a melhoria da qualidade e acesso ao ensino, em todos os níveis e modalidades existentes. É preciso avaliar desempenhos, acompanhar metas e propor modos de ampliação dos atuais recursos

financeiros com o objetivo de colaborar para uma maior equidade social e na efetividade das decisões dos dirigentes públicos para o setor.

Por conter um complexo conjunto de variáveis discutidas durante o Seminário, destacaremos algumas questões qualitativas importantes. As reflexões examinam, por exemplo, as atribuições legais específicas e desempenho dos vários níveis de governos – federal, estadual e municipal – no financiamento da educação; discutem um conjunto de fontes de financiamento, como as advindas de diferentes impostos, benefícios e fundos; além disso, destacam a necessidade de comparação entre múltiplos indicadores, como os do IBGE, Ipea, Inep, para citar alguns.

A necessidade de estudos conjuntos entre os sistemas de políticas públicas de financiamento para a educação da América Latina foi proposta por Sebastián Donoso Díaz (2006), da Universidade de Talca, Chile, que enfatizou as desigualdades da educação chilena e brasileira. Ele considera que o princípio fundante do Estado é ser instrumento da igualdade social e entender os obstáculos para a realização deste fim, o que contribui para o combate à desigualdade social, especialmente na educação. Entre os obstáculos apontados, está a grande complexidade de instrumentos de políticas públicas definidas pelos Estados nacionais na América Latina, assim como a própria origem da formação histórica destas sociedades, profundamente marcadas pelas desigualdades; enfatiza ainda a grande diversidade de formas de organização política destes governos, bem como de seus respectivos territórios. Apesar destes problemas, o autor defende a necessidade de construção de um pacto social pela educação na região, que seja inclusiva, negociada em toda a sua complexidade, com capacidade para soluções viáveis a curto, médio e longo prazos; um marco regulatório que se traduza em políticas afirmativas financiadas, normatizadas e técnicas, sem depender do que ele chamou de “boa vontade do Estado”.

A ênfase do autor em propostas de transformações para os sistemas educacionais latino-americanos está influenciada pela crítica às políticas neoliberais implantadas e também pela experiência chilena. Houve uma privatização intensiva e massificação do sistema educacional chileno, com melhor qualidade do ensino na rede particular, sem avanço na diminuição das injustiças, com baixa correção das desigualdades através de políticas públicas compensatórias. Estes processos redundaram em contradições entre os postulados pedagógicos pretendidos e a racionalidade financeira aplicada, pouco eficiente e sustentável. As consequências sociais são inúmeras, como a incapacidade do Estado chileno em atender a demanda existente, com acesso desigual ao sistema e recursos financeiros insuficientes.

Díaz (2006) destaca algumas questões sobre o Brasil, como a política de aproximação entre os custos da educação pública e um determinado padrão de qualidade, como é o caso do Fundeb, que realiza uma redistribuição financeira a partir do

princípio de que o estudante tem direito a um determinado valor de investimento que garanta condições de qualidade na aprendizagem. Apesar deste avanço, o autor considera que isto não é politicamente suficiente, pois necessitaria de correções locais, ou seja, também questiona a desigualdade, que chama de estrutural do sistema redistributivo financeiro, do ponto de vista territorial; considera que o governo federal deve ter um papel mais incisivo em prol da governança do setor, com maiores recursos para ampliar a capacitação docente, a participação dos trabalhadores da educação de maneira a democratizar os critérios de funcionamento da organização escolar, do currículo, remuneração, carreira acadêmica e de direção, entre outros pontos levantados. Lamenta que, em países politicamente centralizados ou descentralizados da América Latina, não se sabe qual é o custo de um currículo mínimo nacional, sugerindo ser imprescindível que estes Estados nacionais tenham uma posição próxima, de maior consenso, sobre uma política pública de recursos crescentes, e não fixos, para os custos do setor. Afirma o autor que o principal recurso existente em todos estes países ainda são os professores e que, em geral, não se calcula o custo da educação por aluno para não ocorrer uma discussão sobre a quantidade de financiamento que falta à política pública do setor.

A crítica aos indicadores das políticas públicas e à proposição de metodologias que superem as limitações da produção destes indicadores sociais é um dos pontos que mais chama a atenção, por estar presente em vários autores, especialmente em Marta Arretche (2012). Em sua análise comparativa sobre políticas de saúde e de educação, ela alerta para o fato de que sabemos pouco ainda sobre como avaliar os desempenhos das políticas públicas em geral, uma vez que são controversos e insuficientes por serem muito sintéticos, como os da mortalidade infantil ou os da Prova Brasil. A autora questiona, inclusive, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), uma vez que é aplicado em larga escala, não permitindo avaliar sistemas descentralizados como os do Brasil, onde estados e municípios são responsáveis pela educação, saúde e outros serviços básicos oferecidos à população.

O trabalho da autora, no Centro de Estudos da Metrópole, é criar processos de avaliação denominados de “Índices de Desigualdades da Saúde e da Educação” (IDSE), no sentido de ampliar a segurança estatística, a confiabilidade da análise sobre o desempenho destas políticas públicas, o que contribui para pensarmos o federalismo e o financiamento da educação. O desafio é construir uma metodologia para uma avaliação abrangente de resultados, ao alcance de prefeitos ou de governadores.

A metodologia IDSE, com dez indicadores de avaliação, comparou os municípios nos períodos de 2003 a 2005 e de 2007 a 2009. Houve avanço na educação municipal nos períodos citados devido a vários fatores. A comparação entre os indicadores de políticas públicas da saúde e da educação evidenciou uma maior desigualdade

desta última em relação à primeira. No início de 2000, o mau desempenho da educação no país era no norte, noroeste e nordeste, coincidindo com a renda per capita, em contraste com o desempenho melhor do sul e do sudeste. Ao final da década, apesar de uma diminuição geral no mau desempenho da educação no país como um todo, o centro, sul e sudeste ampliaram ainda mais os resultados positivos, o que aprofundou as desigualdades territoriais existentes anteriormente.

O que acontece é que as redes municipais atendem mais as camadas sociais em piores condições de vida da população do que as redes estaduais, pesando sobre os governos locais um enfrentamento mais direto das desigualdades sociais. No caso do sistema básico de saúde, é possível verificar que a atuação do governo federal é mais centralizada e universalizada. Na saúde, existem municípios com 80% de pobres, mas os resultados de atendimento básico são semelhantes aos de municípios com 20% de pobres.

Percebe-se que a coordenação e a organização do sistema de educação básica são muito distintas. É possível encontrar casos de municípios com baixo índice de pobreza, com desempenho escolar muito ruim, ao lado de municípios com alto grau de pobreza, igualmente ruins ou muito piores na avaliação da educação. Arretche (2012) afirma que os resultados da pesquisa confirmam os de outros estudos sobre a relação entre maior pobreza e desempenho negativo da educação nos municípios. É possível comparar, por exemplo, com os dados do Censo 2010 (IBGE) e verificar em detalhes muitos outros processos em andamento de cada município nas décadas de 2000-2010. Enquanto na saúde há certo padrão determinado de atendimento e de ações assistenciais a serem atingidas junto à população, no caso da educação a realidade a ser enfrentada é muito mais difícil e complexa, uma vez que existem tanto redes municipais, como estaduais de ensino básico, o que afeta diretamente o desempenho de uma maior capacidade de organização e coordenação das políticas públicas do setor.

No que diz respeito à dificuldade de se comparar o desempenho das políticas públicas da educação com as da saúde, diversas questões surgiram no debate, uma vez que a avaliação no ensino fundamental, por exemplo, necessita de um período de quatro anos, ao passo que a da saúde pode ser verificada ano a ano, como a avaliação da saúde da família ou a do combate à dengue. Outros indicadores foram sugeridos para a pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole para estados e municípios: itens como o da formação de professores, a existência de bibliotecas nas escolas, a desigualdade de remuneração docente, entre outros. Conforme a autora, as condições materiais das escolas não são informações confiáveis para uma pesquisa com este perfil comparativo, pois muitas delas têm equipamentos que não são usados. Por isso, acredita-se mais no peso da escolaridade da mãe dos alunos para verificar o impacto na rede educacional local. Quanto à questão do salário do professor, também é um problema torná-lo

um indicador social porque existem situações dentro de estados e de municípios em que se paga melhor o professor e, no entanto, não se consegue retê-lo na escola.

Várias questões sobre indicadores foram apreciadas na discussão, o que deixou claro o interesse despertado pelo tema e a nova metodologia apresentada. Destacamos a menção feita por Arretche (op. cit.) quanto às dificuldades com os dados do Inep sobre o ensino médio, que continuam restritos a um ou dois indicadores.

O Instituto foi criticado em outros momentos do Seminário, inclusive quanto ao acesso às informações. Uma aproximação mais concreta com a realidade pesquisada fica comprometida, como podemos examinar em um estudo sobre evasão no ensino superior em que os dados do Inep são praticamente inacessíveis.

Com relação ao levantamento de dados oficiais sobre o fenômeno da evasão, o *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) não disponibiliza de forma explícita os números sobre a saída de alunos; o cálculo pode ser aproximado quando se leva em conta o número de alunos matriculados, ingressantes e concluintes a cada ano. Essa prática revela-se diferente do que é feito em relação ao aumento do número de alunos com acesso ao ensino superior, que vem sendo largamente divulgado pelos órgãos governamentais. A falta de detalhes sobre os números encontrados causa problemas, pois não temos como qualificá-los, ou seja, não há o rastreamento do movimento do aluno dentro do sistema educacional e, assim, a evasão em uma instituição pode representar matrícula em outra. Os diversos conceitos existentes para evasão não podem ser identificados nos dados do Inep; isso se dá mais por meio das pesquisas acadêmicas dentro das diversas áreas do ensino. A disponibilidade de dados oficiais pelo governo deveria ser feita de forma mais direta e objetiva para que pudéssemos ter acesso e entender os números que viriam de fato a quantificar e qualificar a evasão. Isto possibilitaria um avanço em alterações nas políticas públicas que auxiliasse os estudantes e as instituições públicas ou particulares no combate à evasão escolar. (BAGGI; LOPES, 2011, p. 364-365)

Entre os desafios sublinhados no debate, foi acentuada a importância de se pensar nos contrastes de financiamentos realizados pelo Estado federativo e nas contradições entre a diminuição da pobreza e o aumento das desigualdades territoriais em educação, pontos confirmados por outros estudos e alvo de mais reflexões durante o IV SEB.

Podemos dizer que a comparação entre estas duas realidades sociais pesquisadas, saúde e educação, tem o grande mérito de nos fazer pensar a educação básica, por exemplo, a partir de novos ângulos de análise, quando percebemos mais claramente a heterogeneidade de gestão e de organização de um mesmo sistema de ensino em estados e municípios, além de termos problemas de confiabilidade também na própria formação de determinados dados estatísticos.

Jorge Abrahão de Castro (2009), em seus estudos sobre o período de 1995 a 2009, a respeito de necessidades e possibilidades de financiamento da educação,

demonstra ter havido um avanço do gasto público federal em seu conjunto. Ele detalha desempenhos distintos dos índices para cada nível e modalidade de ensino, com destaques para maiores investimentos municipais na educação básica. Uma parte interessante apresentada inicialmente foi as dimensões de todos os sistemas educacionais do país em números, o que contribuiu para um entendimento mais amplo do tamanho dos desafios a serem enfrentados nas redes pública, privada, confessionais e o chamado Sistema S, em todos os níveis de ensino: municipal, estadual e federal. A apresentação permitiu a discussão de um conjunto de medidas concretas como, por exemplo, a necessidade premente de uma reforma tributária e a taxação da exploração de minérios para um aumento do financiamento da educação, além dos *royalties* do petróleo.

Castro (2009) analisa, ainda, como se dá a distribuição de verbas para vários benefícios públicos ao educando, como o Apoio ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, livro didático, transporte e outros benefícios que foram ampliados em toda a rede no período citado. O autor avalia o desempenho ainda da taxa de frequência escolar, com resultados positivos em quase todos os níveis de ensino. Alguns destes números chamam a atenção, como o das crianças de 4 a 6 anos que, em 1995, era de 53,4% e, em 2009, passou para 81,3%.

Relaciona-se, de diversas maneiras, educação e pobreza, educação e analfabetismo, idade e série, com reduções em vários índices, mas ainda assim preocupantes quando comparados com a categoria de "não pobres", pois estes apresentam um tempo médio de estudo de 9,5 anos e 2,3 % de analfabetos absolutos, ao passo que entre os "extremamente pobres" o tempo médio de estudo é de 3,4 anos e uma taxa de 32,7% de analfabetismo absoluto. É importante frisar que neste estudo também se confirmam desigualdades econômicas menores na última década, quando comparadas com as desigualdades nas avaliações educacionais, com peso maior em determinadas regiões do país.

As metas para o novo PNE foram comparadas com a evolução quantitativa das taxas de atendimento de 1998 e 2009 para todas as faixas de idade, e em todos os casos estão previstos financiamentos muito acima dos dados anteriores a este período. A exposição de Castro (op. cit.) culmina com três cenários possíveis para se pensar as possibilidades mínimas e máximas de financiamento da educação. Para o pior cenário, atingiria 1,74% e o máximo das possibilidades chegaria a 6,08% de financiamento público para o setor, levando-se em conta as condições e tendências econômicas e políticas do país e do cenário internacional no início de 2013.

Discordando de algumas colocações de Díaz (2006), o autor considerou durante o debate que o Estado brasileiro tem competência técnica, pois houve ampliação e eficiência na administração sustentável de recursos públicos. Indicou que, em

2003, havia uma porcentagem igual de financiamento da educação para populações ricas e pobres. Em 2008, já havia uma inversão no financiamento e as populações mais pobres passaram a receber maiores investimentos, conforme apontam vários outros estudos, inclusive do IBGE.

O público presente levantou outros temas, concordando com uma reforma tributária que poderia favorecer a educação e, novamente, o SUS foi uma referência, uma vez que existem normas vinculantes de financiamento neste caso, diferentes do sistema educacional.

## Considerações finais

As preocupações dos autores estiveram bastante voltadas para o debate das desigualdades educacionais a partir de diferentes perspectivas teóricas, sejam quanto às políticas públicas de financiamento da educação, regimes de colaboração, valorização do professor, indicadores sociais ou quanto aos tributos públicos.

Grande parte das análises está marcada pela crítica à política neoliberal e suas consequências econômicas, sociais e políticas no campo da educação, tais como a precarização do trabalho docente, privatizações, terceirizações de serviços públicos, entre outras. Observamos que no conjunto das contribuições teóricas e políticas emerge uma agenda conhecida para a conquista de uma universalização de direitos dos professores, mas com releituras das demandas políticas a serem consideradas pela categoria, levando em conta as condições históricas das diversas desigualdades existentes.

Entre os desafios, as dificuldades na avaliação de desempenhos das políticas públicas da educação, em suas várias dimensões, ocorrem em grande parte devido à fragilidade dos indicadores sociais, desde a sua formação até o acesso, aspectos destacados por autores de diversas partes do país.

O que fica claro em toda a diversidade e complexidade da realidade da educação brasileira trabalhada durante o Seminário é a permanência de traços tradicionais, conservadores, na condução das políticas públicas, que podem estar presentes nas esferas municipais, estaduais ou federais. Excessos de tecnicismos e de burocratização destes órgãos ainda barram um avanço mais solidário para o combate das desigualdades educacionais.

Aliado à crítica transformadora, o Seminário de Educação Brasileira espera continuar sendo um espaço vivo do pensamento que investiga caminhos alternativos para uma cultura política democrática e participativa renovada, apontando suas contradições, tensões e conflitos na realidade educacional do país.

## Referências

ARRETCHE, M.; FUZARO, E.; GOMES, S. Democracia, políticas sociais e pobreza no Brasil. In: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., Gramado, RS, 1º a 4 de agosto de 2012. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/arretche\\_fusaro\\_gomes\\_ABCP\\_2012.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/arretche_fusaro_gomes_ABCP_2012.pdf)>

ARROYO, M. Outros sujeitos, outras pedagogias. Petrópolis: Vozes, 2012.

BAGGI, C.A.S.; LOPES, D.A. Evasão e avaliação institucional no ensino superior: uma discussão bibliográfica. *Avaliação*, Campinas, v. 16, p. 355-374, 2011.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772011000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772011000200007&lng=pt&nrm=iso)>

CAMARGO, R.B. et al. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Local, v. 25, p. 341-363, 2009. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0023.pdf>>

CASTRO, J.A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

CRUZ, R.E. Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/>>

DÍAZ, S.D. Financiamiento y gestión de la educación pública chilena de los años 90. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 127, p.151-172, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n127/a0736127.pdf>>

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *SER Social*, Brasília, DF, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011. Disponível em: <[http://seer.bce.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/5621](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621)>

FREITAS, H.C.L. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007.

GOUVEIA, A.B.; SOUZA, A.R. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da Conae a um novo PNE. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 789-807, jul.-set. 2010.

LOPES, D.A. Educação não formal e avaliação: em busca de um debate. *E-Curriculum*, São Paulo, v. 10, n. 3, dez. 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>>

PARO, V.H. Trabalho docente na escola fundamental: questões candentes. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 42, n. 146, p. 586-611, ago. 2012. Disponível em: <[http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0100-15742012000200014&script=sci\\_abstract](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0100-15742012000200014&script=sci_abstract)>

---

*Recebido em 18 de julho de 2013.*

*Aprovado em 6 de novembro de 2013.*