

Avaliação da CNTE sobre o projeto preliminar da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República intitulado “Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional”.

Introdução

No último dia 24, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), comandada pelo Ministro Mangabeira Unger, lançou – sem anúncio prévio ao Ministério da Educação – minuta pública sobre o projeto que poderá embasar o lema do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff: “Brasil, Pátria Educadora”.

O documento, aberto a críticas e sugestões da sociedade, pretende lançar as bases do Governo Federal sobre as políticas de reformulação da educação básica no país, sob quatro eixos: organização da cooperação federativa na educação; reorientação do currículo e da maneira de ensinar e aprender; qualificação e valorização de diretores e professores e; aproveitamento das novas tecnologias.

Para a CNTE, o norte da Pátria Educadora deve se concentrar no cumprimento integral da Lei 13.005, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024), observando-se o conjunto de diretrizes do Plano (art. 2º da Lei) e os prazos para implementação das 20 metas e das 254 estratégias.

E para que o PNE saia efetivamente do papel, é preciso, desde já, construir as bases para a regulamentação (institucional) do Sistema Nacional de Educação e do Regime de Cooperação na educação básica – corolários do financiamento e da gestão pública do PNE e da educação em geral. A cooperação federativa, inclusive, deve prever a implantação do Custo Aluno Qualidade (Inicial e Permanente) – política indispensável para garantir a universalização das matrículas com qualidade e equidade e a valorização dos trabalhadores em educação de todo país.

Embora haja coerência de parte do diagnóstico do projeto Pátria Educadora com as ações indicadas no PNE (regime de cooperação, valorização profissional, ênfase na aprendizagem dos estudantes), sua abrangência é limitada e as concepções de algumas políticas e ações indicadas como prioridades revelam retrocessos no debate educacional e precisam ser revistas, a fim de que o projeto alcance os objetivos maiores a que se propõe: (i) construir um ideário nacional em torno da educação; (ii) definir ações que sinalizem o caminho a percorrer e (iii) organizar o debate que engaje a nação na definição e execução das tarefas.

Questões gerais de mérito

Contrariando as resoluções das conferências nacionais de educação – e aproveitando o vácuo no PNE, que se eximiu em estabelecer conceitos sobre a qualidade da educação brasileira – observa-se que a proposta da SAE-PR se sustenta numa lógica de meritocracia empresarial (com premiação de escolas e bonificação para professores e diretores, além da possibilidade de afastar profissionais que não cumprem metas) há muito contestada pela

principal idealizadora desse tipo de programa, a Dra. Diane Ravitch, que expôs os malefícios dessas políticas nos sistemas de ensino de Nova Iorque, Chicago, Filadélfia, Denver e San Diego em livro de sua autoria “Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano” (Brasil, Editora Sulina, 2011).

Nesse sentido, o conceito de qualidade da educação, defendido na minuta da SAE-PR, contrapõe frontalmente o proposto pela CONAE, que pauta a qualidade socialmente referenciada para a educação brasileira, aquela que caminha em sintonia com as demandas da comunidade, do país e que mantém estreito elo entre o Estado, a Escola e a Sociedade visando alcançar uma educação inclusiva, plural, democrática, gratuita, laica e solidária.

Chama a atenção, ainda na linha da meritocracia, o viés da oferta educacional seletiva, por meio de incentivo à formação de “ilhas de excelência” no sistema federal de ensino (com a criação das Escolas Anísio Teixeira), uma ação desnecessária tendo em vista o estágio em que se encontram as Escolas Técnicas e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – integrantes da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – em relação às demais redes públicas do país.

Embora o projeto destaque a importância de incluir a todos no sistema educacional de qualidade (e com equidade), ele sustenta fortemente a dicotomia universal/seletivo, que pode gerar iniquidades futuras.

Em relação ao financiamento, a minuta da SAE-PR enfatiza o atual regime de colaboração estabelecido entre a União e os entes federados, sem nenhuma inovação – apenas prevê maior ênfase nos programas de transferência voluntária.

No que tange ao regime de cooperação federativa (estratégia 20.9 do PNE), a proposta faz confusão com as ações colaborativas (art. 7º da Lei 13.005), e em nenhum momento indica prazo e medidas concretas para a regulamentação do art. 23 da CF. Aliás, tendo em vista a referida confusão conceitual, seria salutar que o documento final fizesse distinção clara entre os regimes de colaboração (suplementar/voluntário) e de cooperação (distributivo/vinculante), a fim de contribuir com o debate sobre a regulamentação da cooperação interfederativa na educação, para a qual já há projeto de lei em trâmite na Câmara dos Deputados (PLP 413/2014).

Sobre as diretrizes de carreira para o magistério (e a proposta exclui os demais profissionais da educação), a opção do projeto é por uma ação de governo (colaborativa) em detrimento do avanço institucional perseguido pelos trabalhadores da educação e a sociedade, que pauta o comprometimento efetivo da União, estados, DF e municípios com uma política de Estado, a exemplo do Fundeb e do piso do magistério, para estruturar planos de carreira capazes de valorizar com dignidade e no longo prazo os profissionais das escolas públicas. O documento também ora aborda o conceito de Diretrizes Nacionais, ora o de Carreira Nacional, sendo esta última de difícil consecução na atual estrutura federativa. Mais à frente esse documento de avaliação da proposta ministerial abordará questões específicas sobre as diretrizes nacionais para os planos de carreira dos trabalhadores da educação básica pública.

Quanto ao piso do magistério, é preciso deixar claro os princípios da Lei 11.738, dentre os quais a abrangência nacional do valor e sua referência mínima para os vencimentos de carreira nos estados e municípios. Tal como consta na página 18 da minuta, dá a entender que serão adotados pisos regionalizados, colidindo com a Lei Federal. Diz parte do documento da SAE-PR: “A carreira nacional será vinculada ao piso salarial. E o piso salarial será definido de maneira a respeitar as diferenças regionais e a permitir em cada região progressão adequada na carreira” (grifo nosso). O correto seria afirmar o compromisso da União em corrigir as diferenças salariais entre as regiões, com investimentos nas carreiras dos profissionais. Ademais, o projeto ignora a meta 18 do PNE ao não prever a regulamentação do piso para todos os profissionais da educação (art. 206, VIII da CF).

3

Sobre os eixos e ações, em específico, os comentários da CNTE são os seguintes:

1. Cooperação federativa (financiamento)

Ao contrário do que pretende o projeto, infelizmente, nenhuma inovação é introduzida ao arcabouço da cooperação/colaboração federativa e do financiamento educacional, estando prevista somente a ampliação de programas da União mediante a adesão de estados e municípios em parceria com o FNDE, que atualmente coordena os Planos de Ações Articuladas – PAR (Lei 12.695) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto 6.094/07). Também o consórcio entre municípios, citado na minuta, já é prática comum orientada pelos arranjos de desenvolvimento da educação.

O regime de cooperação, previsto no art. 23 da CF, é citado na minuta sem precisar as áreas de abrangência tampouco o prazo para sua regulamentação – o que também significa dizer que a União parece pretender manter o PAR e o PDE-Escola como mecanismos de gestão do PNE, sem empoderar financeiramente os demais entes e sem comprometê-los com a gestão e a consecução das metas do Plano Nacional, em especial a que prevê atingir o investimento equivalente a 10% do PIB na educação.

O ponto crucial do financiamento, indicado no PNE, é omitido na minuta do projeto, qual seja, a regulamentação do CAQi e do CAQ. A ênfase da proposta da SAE-PR consiste em disponibilizar recursos voluntários da União por meio de novos indicadores de avaliação de desempenho das escolas e de redes escolares, ou ainda pela alocação urgente de recursos para “consertar redes escolares locais defeituosas”. E isso significa o mais do mesmo do que se pratica desde a implementação do PDE-Escola, em 2007!

Sobre o sistema nacional de avaliação – parâmetro orientador para o financiamento extra da União a estados e municípios –, a proposta também consiste em criar Cadastro Nacional de Estudantes, através da Prova Brasil, para monitorar o nível de aprendizagem e facilitar “a individualização de oportunidades de ensino”. Fala-se ainda em criar órgãos colegiados para coordenar ações destinadas a assegurar patamar nacional mínimo de desempenho e qualidade. E nesses dois quesitos é preciso ter cuidado com a ênfase seletiva e punitiva na oferta escolar, conferida pelo documento preliminar da SAE-PR, o que contraria a lógica da qualidade social reivindicada pela CONAE.

Já o “aproveitamento de instrumentos jurídicos como as Organizações Sociais e as Sociedades de Propósito Específico, com a finalidade de “contribuir com a construção de um novo sistema público”, parece atender muito mais a lógica de barateamento dos “serviços escolares” do que propriamente à política de Estado voltada para a qualidade da educação. Para a CNTE, e conforme dispõem as orientações da CONAE, as metas 15 a 18 do PNE e a própria minuta do projeto Pátria Educadora (em alguns trechos), a qualificação e a valorização dos profissionais da educação (professores, especialistas e funcionários) é a chave para a melhoria da escola pública, aliado ao investimento necessário em infraestrutura e nas condições de acesso e permanência dos estudantes na escola.

2. Reorientação do paradigma curricular e pedagógico: a base nacional comum

A CNTE entende que esse eixo não deve em hipótese alguma ignorar as diretrizes curriculares emanadas pelo Conselho Nacional de Educação para as etapas e modalidades da educação básica e para a formação dos profissionais da educação, tampouco abdicar de um debate amplo com as agências formadoras de profissionais, academia, esferas de governo, entidades sociais e os próprios trabalhadores em educação.

Se a razão do projeto Pátria Educadora é unir o país em direção a um novo paradigma educacional, incluindo a questão curricular dos estudantes e a formação dos profissionais da educação, nada mais contraproducente que isolar setores criando, inclusive, novos espaços de formação profissional dos educadores sem uma parceria efetiva com o ensino superior por considerar, a priori, intransponível a “autonomia universitária”. É preciso apostar no diálogo propositivo com esse nível de ensino encarregado pela formação docente no país.

Em relação ao currículo escolar, propriamente, embora esteja claro na minuta da SAE-PR o princípio da substituição do ensino enciclopédico por conteúdos mais aprofundados e com “foco na análise verbal e no raciocínio lógico e matemático”, é preciso assegurar o acesso dos estudantes a todos os conhecimentos de base humanística/social e artística/cultural, não podendo limitar a escola a currículos de competências voltados para testes padronizados (nacionais e internacionais) ou exclusivamente para a agenda empresarial.

Essas preocupações dão razão suficiente para se abrir amplo debate sobre a Base Nacional Comum Curricular, antes que seja proposta qualquer política governamental ou de Estado nessa área, sobretudo aquelas envolvendo configurações de Sequências Padrão e Especiais para estudantes ou a criação de Centros de Qualificação Avançada para Professores e escolas de referência na linha da seletividade apontada no tópico anterior.

3. Diretores e Professores

O Projeto não contempla o conjunto dos trabalhadores escolares listados no artigo 61 da Lei 9.394/96 (LDB), o que precisa ser corrigido levando-se em consideração as metas e estratégias previstas no PNE para professores, especialistas e funcionários da educação, inclusive quando no exercício das funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico.

O grave diagnóstico apresentado sobre os cursos de formação de professores em universidades públicas, e em especial nas particulares, remete a ações governamentais urgentes, como dito mais acima, no sentido de aprofundar o diálogo com essas instituições visando a corrigir os rumos da formação inicial dos profissionais da educação, caso contrário, o Estado continuará gastando fortunas para tentar corrigir equívocos na formação, sem garantias de que será possível corrigi-los.

Já os conceitos de qualidade amparados na meritocracia empresarial predominam nos objetivos a serem alcançados tanto na formação de professores como na atuação dos diretores escolares – segmento este destacado no projeto da SAE-PR. Entre as ações mais problemáticas – do ponto de vista da experiência nacional e internacional – figuram as premiações de escolas e de profissionais que atingirem as metas pré-determinadas e as punições aos que ficarem abaixo da média.

Prova Nacional Docente: a Lei 12.796/13, que introduziu § 3º ao art. 67 da LDB, estabelece que “A União prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação”. Esse é o sentido da Prova Nacional e a CNTE tem acordo em sua aplicação para todos os formandos dos cursos de Pedagogia e Licenciatura, e de forma opcional aos docentes das redes públicas, já que ela representa oportunidade de emprego para os/as professores/as em quaisquer redes de ensino do país credenciadas junto ao MEC.

Com relação às diretrizes de carreira, cinco considerações: (i) a luta da CNTE e a indicação do PNE (meta 18) apontam para a inclusão de todos os profissionais da educação nas diretrizes e no piso salarial nacional, não só os professores como destaca a minuta da SAE-PR; (ii) por se tratar de política estratégica, deve ser construída em Lei e não por meio de programa. E a forma infraconstitucional não fere o pacto federativo, desde que a União assuma compromissos tais como assumiu no art. 4º da Lei 11.738 (piso do magistério); (iii) a certificação por si só é medida contraproducente para acessar vantagens na carreira, podendo ser adotados critérios de incentivo à progressão funcional mediante a qualificação do trabalho dos profissionais, à luz dos referenciais dispostos na Resolução nº 2/2009 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (art. 5º, inciso XVI); (iv) políticas de bônus e de gratificações não devem integrar a essência dos planos de carreira, devendo esses dispositivos, quando praticados pelas redes de ensino, serem considerados remunerações extras à carreira. O país precisa de uma política sólida de carreira para os trabalhadores da educação escolar, com vencimento inicial pujante, dividida por níveis de formação profissional e com dispersões ao longo do tempo que possibilite aos jovens e aos profissionais em exercício nas escolas se sentirem atraídos para a profissão; (v) o piso salarial dos profissionais da educação, de abrangência nacional, deve ser definido em valores compatíveis com os de outras categorias e aplicado numa estrutura de carreira que permita equiparar a remuneração média dos profissionais do magistério com formação em nível superior com outros de mesmo nível de escolaridade. Hoje a defasagem é de 35%. Já a diferença remuneratória entre os funcionários da educação e as demais categorias com mesmo nível de escolaridade deve ser igualmente apurada e equiparada.

4. Tecnologias e Técnicas

Embora a minuta da SAE-PR destaque a importância da qualificação dos professores para atuarem com as tecnologias da informação e comunicação (TICs) – e devemos incluir na proposta os funcionários destacados para as áreas de multimeios didáticos e de secretarias e gestão escolar, à luz do art. 62-A da LDB – é bastante inquietante o destaque dado pelo documento às aulas sobre conteúdos curriculares a serem transmitidas via satélite, ou gravadas em vídeos por “professores de referência”, para que sejam reproduzidas nas salas de aula do país.

6

Para a CNTE, é preciso priorizar a qualificação dos profissionais que atuam nas escolares, na linha da estratégia 7.12 do PNE, que aponta para o desenvolvimento de tecnologias com o objetivo de incentivar práticas pedagógicas inovadoras em todas as etapas do nível básico, visando a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, “assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para softwares livres e recursos educacionais abertos”, sempre aplicados pelos docentes das escolas públicas.

A “garantia” de que o professor não será substituído pelas aulas de videoconferência, nas condições enfatizadas no projeto, não quer dizer que o papel dos docentes na relação ensino/aprendizagem não será efetivamente secundarizado, gerando conflitos de inúmeras ordens, inclusive pejorativos e preconceituosos sobre a capacidade dos docentes em lecionar temas específicos.

Por óbvio, as videoconferências podem e devem ser utilizadas como suporte à aprendizagem, especialmente em relação aos temas transversais do currículo. Mas sua prática cotidiana, como práxis do trabalho escolar (ensino/aprendizagem) é inconcebível e revela uma opção barata de se tentar qualificar as aulas expositivas, porém sem nenhuma garantia de êxito e com alto nível de estresse nas relações escolares envolvendo profissionais, estudantes e comunidade.

5. Conclusão

Diante das divergências conceituais observadas no documento da SAE-PR, especialmente em relação às deliberações da Conferência Nacional de Educação – espaço promovido pelo Ministério da Educação em parceria com a sociedade –, parece-nos indispensável o envolvimento imediato de outras áreas do Governo no debate do projeto “Pátria Educadora”, sobretudo do MEC, com vistas a avançar na proposta e a garantir novos canais de interlocução entre Governo e Sociedade.

Brasília, 29 de abril de 2015
Diretoria Executiva da CNTE