

Entraves e armadilhas podem dificultar a consecução das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. A CNTE chama a atenção para a concessão de verbas públicas ao setor privado, as regulamentações (legislação complementar) sobre o Sistema Nacional de Educação no CAQ com suplementação da União, a Lei de Responsabilidade Educacional e a destinação de 10% do PIB para a educação. Tudo isso deve gerar disputas e mobilizações sociais nos próximos anos.

A valorização dos profissionais da educação também vai merecer ação sindical pela universalização de acesso à formação e profissionalização de todos os profissionais da educação, pela implementação definitiva do piso nacional do magistério, pela regulamentação das diretrizes nacionais para a carreira dos professores, especialistas e funcionários da educação, pela redução drástica dos contratos temporários e precários de trabalho junto às redes públicas de ensino, além da aprovação da gestão democrática em todas as escolas e sistemas.

Diante dos embates antevistos frente ao novo PNE, entrevistamos três educadores com larga experiência e engajamentos distintos, porém, todos articulados às lutas pela democratização da educação no País: **Dermeval Saviani**¹, **Heleno Araújo Filho**² e **Luiz Fernandes Dourado**³.

A partir de questões formuladas pelo Comitê Editorial, os convidados discutem os limites, as possibilidades e os avanços que se deseja para o novo PNE com a participação da editora de *Retratos da Escola*, professora Leda Scheibe.

Leda Scheibe - Na opinião de vários especialistas, o novo PNE (2014-2024) pode promover avanços na educação brasileira, combatendo problemas quase crônicos, como o da qualidade. Faltou algo ao PNE para se tornar um instrumento de combate à desigualdade educacional?

Dermeval Saviani - O atual PNE avança em relação ao anterior, incorporando reivindicações históricas dos educadores. Vocês perguntam sobre as “faltas” no PNE e é preciso distinguir entre o que faltou *externamente* e o que faltou *internamente* ao texto. *Externamente* as “faltas” decorrem da cultura política enraizada na prática de nossos governantes, avessa ao planejamento e movida mais por apelos imediatos, midiáticos e populistas do que pela racionalidade inerente à ação planejada. Embora o conceito de PNE tenha sido introduzido no campo educacional desde a Constituição de 1934 com a sucessiva elaboração e aprovação de planos desde essa data até hoje, a maioria dos planos permaneceu letra morta, meras cartas de intenção solenemente ignoradas pelos dirigentes políticos, que vêm tomando iniciativas de política educacional inteiramente à margem dos planos aprovados. Espera-se que no caso do último PNE, diante da ampliação dos debates e do grau de participação da sociedade civil, aumente a capacidade de pressão para que suas metas, se não forem integralmente cumpridas, sejam ao menos consideradas na formulação e implementação

das medidas de política educacional. Quanto ao que faltou *internamente*, o PNE deixa a desejar em vários sentidos, começando pela concepção de fundo que, em lugar de seguir uma orientação de política de Estado, sob um caráter eminentemente público, traz a marca preocupante da promiscuidade com os interesses privados, além de se ancorar num conceito de qualidade equivocado, pois se baseia na avaliação de resultados por meio de provas padronizadas, aplicadas em massa, condicionando todo o desenvolvimento do ensino. Observe-se a hipertrofia da Meta 7, de longe a mais detalhada⁴. Além da concepção de fundo, no PNE faltam vários elementos, o que não é possível detalhar nos limites desta entrevista. Destaco, apenas, dois pontos fundamentais: financiamento e magistério. No primeiro, faltou assegurar claramente os mecanismos de financiamento para instituir e colocar em pleno funcionamento o Sistema Nacional de Educação para absorver todas as crianças e jovens, garantindo-lhes uma educação consistente com o mesmo padrão de qualidade. No caso do magistério, faltou assegurar a criação de uma rede pública de formação de professores ancorada nas universidades públicas como forma de livrar a educação básica pública da condição de refém do baixo nível das escolas superiores privadas, nas quais é formada a grande maioria dos professores que atuam na educação básica.

Heleno Araújo Filho – Faltou sim. Para combater a desigualdade educacional é preciso estimular uma educação solidária, construída de forma coletiva, integrada e complementar, com articulação entre os entes federados e um fundo nacional de financiamento que tenha como objetivo a equalização do atendimento educacional em todas as regiões do País. A meta 7 - “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as (...) médias nacionais para o Ideb” - vai na contramão do combate à desigualdade educacional. Os indicadores de avaliação da qualidade da educação (Ideb e Pisa) não atendem as demandas para garantir a aprendizagem, o que fazem é estimular a competição entre as escolas para obter a melhor posição no ranqueamento divulgado pelos meios de comunicação e pelos governos, muitos dos quais formulam políticas de bônus e premiação salarial para os profissionais da educação, provocando diversos conflitos no ambiente escolar entre os trabalhadores em educação.

Luiz Fernandes Dourado - O PNE envolveu a mobilização da sociedade civil, da sociedade política e do campo educacional, um campo em disputa de projetos, de concepção de mundo, de homem e de sociedade. E, certamente, um plano decenal para a educação cuja regência é de 2014 a 2024 traz um conjunto de questões. Se entendido como epicentro da política educacional, ele pode propiciar avanços importantes na educação, enfrentando questões centrais como o analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, a melhoria da qualidade, uma formação mais ampla, humanística, científica, cultural e tecnológica, a valorização dos profissionais, o respeito aos direitos humanos, à diversidade, sustentabilidade ambiental e ao princípio da gestão democrática. Precisamos, já no primeiro momento, distinguir entre as diretrizes

“... faltou assegurar a criação de uma rede pública de formação de professores ancorada nas universidades públicas como forma de livrar a educação básica pública da condição de refém do baixo nível das escolas superiores privadas...”

(Dermeval Saviani)

e o anexo do Plano - suas metas e estratégias. O que faltou para o PNE se tornar um instrumento de superação da desigualdade social? Sua implementação é que vai traduzir o maior ou menor escopo do atendimento à educação para todos. O PNE tem metas como a de garantir a universalização da educação básica até 2016, o que implica a universalização da pré-escola (entre quatro e cinco anos), do ensino fundamental (de seis a 14 anos) e do ensino médio (de 15 a 17 anos). Mas, aliado a isso, é preciso estabelecer ações para quem não teve a trajetória regular e, portanto, está fora desse corte etário, pensar a educação para todos. O PNE também traz metas para a educação infantil (de zero a três anos), articulando a demanda da sociedade, um grande desafio, sobretudo porque grande parte da oferta deve ser garantida pelo município. Também busca combater problemas crônicos do acesso e aprovação com qualidade e na meta 12 sinaliza para a duplicação de matrículas na educação superior. Sua implementação traduzirá a possibilidade de enfrentar essas questões, mas vamos precisar de mudanças estruturais, sobretudo porque a desigualdade educacional se articula à desigualdade social e exige um olhar atento para a concentração de riquezas, o que implica a reforma tributária. Só o PNE não será suficiente para garantir inclusão, particularmente a educacional, que se articula à prática social mais ampla. O PNE foi um avanço, mas é preciso a participação da sociedade civil e da sociedade política para fazer valer as metas e diretrizes. Para que não se torne letra morta, é imprescindível que ganhe materialidade e seja plenamente executado.

“...manifestações foram importantes para garantir os 10%, mas ainda insuficientes para garantir a destinação do total dos novos recursos na educação pública. (...) o desafio continua na elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais...”

(Helena Araújo Filho)

Leda Scheibe - O fato de o PNE não ter incorporado a vinculação de verbas públicas exclusivamente para a escola pública é objeto de mobilizações e contestações no País. Qual sua opinião sobre as consequências dessas manifestações?

Helena Araújo Filho - De fato a luta da CNTE, do Fórum Nacional de Educação (FNE) e das demais entidades do movimento educacional por 10% do PIB para financiamento da educação pública é uma bandeira histórica. Estudos realizados pela nossa confederação e por outras entidades indicaram a necessidade de aplicar mais recursos na educação pública para garantir o direito à educação para todos e todas com qualidade social, ou seja, garantir a infraestrutura necessária, a valorização profissional, a gestão democrática e uma escola equipada e com materiais adequados e suficientes para garantir a aprendizagem dos alunos. As manifestações foram importantes para alcançar os 10%, mas ainda insuficientes para garantir a destinação do total dos novos recursos à educação pública. Portanto, o desafio continua na elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação.

Luiz Fernandes Dourado - A luta pela vinculação de verbas públicas exclusivamente para a educação pública é objeto de mobilizações da sociedade e está presente em todos os movimentos desde a década de 1930. Não por acaso, ao longo da trajetória da educação nacional o embate educação pública X educação privada sempre se fez presente. No PNE não foi diferente e a exclusividade de verbas públicas para a educação pública

não logrou êxito. O texto aprovado vai chamar a atenção junto com a meta progressiva de investimento na educação (ampliação dos percentuais do PIB) trazendo o conceito do público; também os recursos aos programas de expansão profissional e superior, inclusive na forma de incentivo: isenção fiscal, bolsa de estudos concedidos no Brasil e no exterior, além dos subsídios a programas de financiamento estudantil, financiamento de creche, pré-escolas e educação especial, na forma do artigo 213 da Constituição Federal. Temos, de fato, a naturalização de um movimento que já está em curso no Brasil e sem as manifestações poderíamos ter tido um recuo muito maior no financiamento, pois há metas muito ambiciosas. Mobilizações e contestações devem acontecer para garantir a expansão pública. Por exemplo, a educação básica, predominantemente pública com a expectativa de que assim continue, a educação superior, com a previsão de 40% de novas matrículas no segmento público. Esses são os desafios: o Plano pode se tornar um plano de Estado e espero que sua efetivação seja a tradução do debate entre sociedade civil e sociedade política. Mas não podemos esquecer a disputa do setor privado, inclusive o financeiro, pelos fundos públicos.

Dermeval Saviani - É necessário, sim, a organização dos educadores num grande movimento em defesa da escola pública para libertá-la da subordinação ao mercado e da pressão dos interesses privados – e nesse movimento se encaixa a histórica luta pela destinação das verbas públicas exclusivamente para a educação pública. Oxalá, a consequência das manifestações seja tornar vitoriosa essa luta.

Leda Scheibe - Nos últimos anos, o tratamento das diferenças sociais, étnico-raciais, de orientação sexual e de gênero alcançou um novo patamar legislativo no País. Isso está devidamente contemplado nas metas e estratégias do PNE?

Luiz Fernandes Dourado - Um dos pontos de grande tensão foi a relação entre diversidade e educação, muito presente nos debates entre grupos diferenciados. O texto do PNE, desde a proposta governamental e a partir das alterações que sofreu no Congresso, avançava na perspectiva de tratamento das diferenças sociais, étnico-raciais, de orientação sexual e de gênero. Foram pontos muito controvertidos, envolvendo discussões entre grupos religiosos de diferentes denominações (católicos, protestantes e outros) que viram neste plano um atentado aos valores morais e éticos da sociedade e da família. Nesta temática, o PNE teve recuo significativo, porque, ao invés de tratar a diversidade no contexto mais amplo das diferenças sociais, étnico-raciais, de orientação sexual, de gênero, acabou numa perspectiva mais geral, uma indicação apenas da promoção do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. Essa diretriz pode ser entendida como espaço de luta para a abrangência das outras questões, que têm alcançado um novo patamar no Legislativo e no Judiciário, mas que, no PNE, vivenciou um recuo. São questões colocadas na agenda da política educacional e que deverão ser objeto de outras

“...o Plano pode se tornar um plano de Estado e espero que sua efetivação seja a tradução do debate entre sociedade civil e sociedade política. Mas não podemos esquecer a disputa do setor privado (...) pelos fundos públicos...”

(Luiz Fernandes Dourado)

políticas, uma vez que no Plano ficou assegurada a chave mais geral - a da promoção dos direitos humanos, da diversidade e da sustentabilidade socioambiental.

Dermeval Saviani - De fato, o texto do PNE contempla explicitamente a educação das populações do campo, indígena e quilombola, mas não faz referência diretamente às diferenças de orientação sexual e de gênero. Mas isso talvez se deva à seguinte razão: se em relação à educação do campo, indígena e quilombola acredita-se que seria desejável uma educação específica, adequada às diferenças sócio-econômicas e étnico-raciais que caracterizam esses três grupos, em relação à orientação sexual e de gênero não se trata de uma educação diferenciada, pois deverão receber o mesmo tipo de educação sem discriminação ou preconceito de qualquer espécie. Estamos, na verdade, no âmbito dos princípios que devem reger a educação nacional, o que está registrado na Constituição e na LDB. Não creio que os princípios devam ser repetidos em cada meta e estratégia, já que devem enformar todas elas. É por isso que no texto da lei do PNE podemos ler, no Art. 2º, Inciso III: “superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação”. Se essa diretriz for levada a sério e se se mantiver presente a guiar as ações das metas e estratégias, o PNE não destoará do novo patamar legislativo atingido pelo País em matéria de garantia dos direitos e de combate a todas as formas de discriminação.

Heleno Araújo Filho - O tratamento sobre orientação sexual e de gênero provocou muita polêmica na Comissão Especial durante a tramitação do PNE. O conservadorismo religioso pressionou os parlamentares não permitindo um avanço maior na Lei do PNE. As diferenças sociais e as questões étnico-raciais foram tratadas em várias metas, garantindo a formulação de estratégias que ataquem as gritantes diferenças sociais em nosso País e atendam demandas étnico-raciais. Sobre a orientação sexual o PNE deixa a desejar. É um tema pouco tratado e que não acompanha os avanços que já conquistamos nesta área. A questão de gênero ganhou destaque na Lei nº 13.005, 2014 e acredito que seja a primeira lei que apresenta no seu texto o tratamento do masculino e feminino, refletindo grande avanço nas lutas dos movimentos feministas, sindical e social.

Leda Scheibe - **Um dos pontos indicados no Plano e que trazem significativa preocupação para os sindicatos de professores é o da meritocracia como um dos indicadores na valorização salarial dos professores⁵ que pode significar o atrelamento da valorização salarial dos profissionais aos resultados das avaliações em larga escala. Como superar esse risco?**

Dermeval Saviani - De fato corremos esse risco devido à concepção equivocada de qualidade a que já me referi. O modelo de avaliação assumido pelo MEC se inspira nos instrumentos internacionais focados na mensuração de resultados. Sobre isso é importante considerar a autocritica de Diane Ravitch⁶, Como secretária adjunta de educação no

segundo mandato de George H. W. Bush, e em seguida indicada pelo então presidente Bill Clinton para assumir o *National Assessment Governing Board*, instituto responsável pelos testes federais, ela foi um dos proponentes do processo de avaliação do sistema de ensino americano. Firmou-se, assim, como uma das principais defensoras da reforma do ensino nos Estados Unidos baseada em metas e que introduziu testes padronizados, responsabilização do professor e práticas corporativas de medição e mérito. No entanto, após 20 anos defendendo um modelo que inspirou as medidas adotadas no Brasil desde a década de 1990, Ravitch concluiu que “em vez de melhorar a educação, o sistema em vigor nos Estados Unidos está formando apenas alunos treinados para fazer uma avaliação”. No Brasil esse modelo - orientado pela formação de *rankings* e baseado em provas padronizadas aplicadas uniformemente aos alunos de todo o País por meio da “Provinha Brasil”, “Prova Brasil”, “Enem”, “Enade” - está, na prática, convertendo todo o sistema de ensino numa espécie de grande “cursinho pré-vestibular”, pois todos os níveis e modalidades estão se organizando em função da busca de êxito nas provas. Caminham, portanto, na contramão de todas as teorizações pedagógicas dos últimos cem anos para as quais a avaliação pedagogicamente significativa não deve se basear em exames finais e muito menos em testes padronizados, mas deve procurar avaliar o processo, considerando as peculiaridades das escolas, dos alunos e dos professores.

Heleno Araújo Filho - É verdade. Avalio que toda meta 7 está comprometida com um modelo equivocado de avaliação e busca pela qualidade. O Ideb e o Pisa, com suas provas padronizadas de matemática, português e ciências (no caso do Pisa), não são referência de qualidade na educação básica. As entidades do campo educacional, organizadas no Fórum Nacional de Educação e com base no documento final da Conae 2010, questionaram, solicitaram a supressão e tentaram modificar a meta 7 e suas estratégias, mas não conseguimos. A CNTE considera uma tragédia para educação básica brasileira a estratégia 7.36, por indicar aos sistemas de ensino vincular os salários dos profissionais da educação com o rendimento dos estudantes nas provas padronizadas do Ideb e do Pisa. Para superar esse risco, estamos orientando nossas entidades filiadas e os fóruns estaduais, distrital e municipais de educação a fazer o enfrentamento dessa meta, utilizando como base o documento final da Conae 2014, durante a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação.

Luiz Fernandes Dourado - Trata-se de questão essencial, objeto de discussões, de proposições, inclusive no âmbito do Fórum Nacional de Educação (FNE), nas conferências nacionais, como a Conferência Nacional de Educação Básica em 2008, a Conae/2010 e, agora, a Conae/2014 em que se compreende a valorização como tradução da relação entre formação inicial, formação continuada, carreira, salário e condições de trabalho, ou seja, a partir de uma concepção ampla e articulada. O texto do PNE traz indicações nessa direção, mas atrela também a meritocracia à questão profissional, ao profissional da educação e, particularmente, ao professor. Isso é objeto de discussões e mobilizações

“...a avaliação pedagogicamente significativa não deve se basear em exames finais e muito menos em testes padronizados, mas deve procurar avaliar o processo, considerando as peculiaridades das escolas, dos alunos e dos professores.”

(Dermeval Saviani)

contrárias. Não se é contrário ao mérito no ingresso na carreira por concurso público, uma forma de provimento ao processo de trabalho, mas qualquer vinculação direta entre valorização salarial e meritocracia leva a uma cisão dentro do próprio movimento, que se verá imerso em uma concorrência meramente quantitativa e avaliada de fora. Corremos o risco de reproduzir no Brasil opções criticadas internacionalmente, inclusive nos Estados Unidos, que adotou esse modelo e, hoje, o está revisando e rediscutindo. O Plano traz um olhar ambíguo sobre a questão e, se nós observarmos às deliberações da Conae/2014, vamos encontrar uma visão muito mais ampla da avaliação, que considera os testes, mas não a reduz a eles e que vê o mérito como aquilo que traduz a articulação entre formação inicial, formação continuada, carreira, salário e condição de trabalho. Na perspectiva do trabalho coletivo, a avaliação da qualidade deve considerar as variáveis intra e extraescolares. Portanto, é preciso avançar, compreendendo a avaliação como processo formativo, como uma dinâmica institucional.

Leda Scheibe - Segundo a CNTE, haverá embates no interior das discussões sobre a regulamentação (legislação complementar). Sem a legislação complementar da alçada do Congresso Nacional ou das assembleias estaduais e câmaras municipais e Distrital, os objetivos e metas do PNE podem ser alcançados?

Dermeval Saviani - A resposta direta e óbvia é que as metas que não dependem de legislação complementar poderão ser alcançadas sem a regulamentação. Já as que dependem de legislação complementar não poderão ser alcançadas. O PNE prevê para a União, estados e municípios diversas medidas, algumas em prazo curto de um ou dois anos. Tudo indica que essas medidas não serão efetivadas, como aconteceu com os planos anteriores. Mas convém lembrar que não há uma relação direta e mecânica entre a legislação complementar e o cumprimento de metas, pois a lei que instituiu o PNE determina que estados, Distrito Federal e municípios deverão elaborar, no prazo de um ano da publicação do PNE, os respectivos planos de educação. O fato de que determinado estado ou município não elabore seu plano pode indicar que não está se empenhando em atingir as metas do PNE, mas não necessariamente, pois pode ser que não tenha elaborado o próprio plano, mas (considerando que as metas do PNE valem para todo o País), pode estar empenhado em atingir, no seu âmbito, as metas do PNE. E vice-versa. Uma unidade da federação aprovar em tempo hábil seu plano também não garante que está empenhada em atingir as metas: a aprovação pode ter ocorrido apenas porque essa formalidade facilita a transferência de verbas federais.

Heleno Araújo Filho - As avaliações sobre o PNE 2001-2011 indicam que suas metas, seus objetivos e estratégias não foram alcançados basicamente por dois motivos: a ausência dos planos estaduais, distrital e municipais de educação e a falta de recursos, já que ele sofreu veto na meta de ampliação da aplicação dos recursos para educação até 7% do

PIB, dentro da década. Para a próxima década não podemos cometer os mesmos erros, por isso, um deles já foi corrigido pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, determinando, no artigo 214 da Constituição Federal, um percentual do PIB para investimento na educação. Na Lei do PNE conquistamos os 10% do PIB para educação, não atendendo ainda, a defesa histórica dos movimentos educacionais pela aplicação deste percentual na educação pública. Agora, a mobilização será pela regulamentação que a Lei do PNE exige: até 24 de junho de 2015, temos o dever de ter as leis do plano estadual de educação nos 26 estados, o plano distrital de educação no Distrito Federal e as leis municipais do plano municipal de educação nos 5.570 municípios, além de regulamentar dentro dos prazos estabelecidos na Lei do PNE a política nacional de formação para os profissionais da educação, o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação, conforme estabelece o inciso VIII do artigo 206 da Constituição Federal, o Custo Aluno Qualidade Inicial e outras ações necessárias para o bom desempenho da educação básica, profissional e superior no Brasil. Logo, a CNTE alerta e convoca a ampla mobilização para fazer valer a qualidade social da educação com a efetiva valorização dos seus profissionais.

Luiz Fernandes Dourado - O plano foi aprovado sem vetos, o que significa uma conquista da sociedade brasileira. Ele passou por longa tramitação (mais de três anos) e expressou todos os embates em sua construção. Agora, estamos na fase de implementação e muitas das ações ali definidas exigem legislação complementar. Por exemplo, o Plano define que em um ano o MEC deverá estabelecer uma *política nacional de valorização dos profissionais em educação*, que deve ser objeto de legislação complementar. Há outras questões, como a instituição do SNE, que devem ter uma tramitação mais ampla, envolvendo o Congresso Nacional, mas há também desdobramentos nos demais entes federados, no Distrito Federal, nos estados e nos municípios com relação ao plano de carreira, com relação à própria implementação dos respectivos planos decenais, do plano distrital de educação, dos planos estaduais e municipais. Deve haver o acompanhamento, o monitoramento, a participação de todos para que o PNE de fato se efetive. Nesse sentido a CNTE ocupa um papel relevante, sobretudo no que diz respeito à educação básica, e suas lutas e a participação ativa no processo de mobilização e de discussão do PNE já o sinalizam. No interior das discussões sobre a regulamentação, a atuação propositiva da CNTE e de outras entidades é imprescindível. O Fórum Nacional da Educação cumpre um papel vital nesse contexto. Deve-se manter a mobilização para assegurar a regulamentação do PNE, uma demanda da sociedade organizada expressa nas ações do FNE e resultante das conferências nacionais de educação. Deve-se manter a mobilização para assegurar a regulamentação do PNE, uma demanda da sociedade organizada expressa nas ações do FNE e resultante das conferências nacionais de educação.

“As avaliações sobre o PNE 2001-2011 indicam que suas metas, seus objetivos e estratégias não foram alcançados basicamente por dois motivos: a ausência dos planos estaduais, distrital e municipais de educação e a falta de recursos...”

(Heleno Araújo Filho)

Leda Scheibe - Caberá ao Sistema Nacional de Educação, previsto no Plano Nacional de Educação, orientar as políticas cooperativas entre os entes federados, compreendendo um novo e profundo pacto federativo em prol da educação de qualidade e com equidade. Qual o benefício da institucionalização do sistema à educação nacional?

“...o SNE já está constituído, a partir da EC nº59, na qual ele já aparece como a base para o PNE, embora seja necessário institucionalizá-lo, o que faz parte da regulamentação e de sua construção na esteira de relações cooperativas...”

(Luiz Fernandes Dourado)

Luiz Fernandes Dourado - Um dos grandes avanços no PNE é propor, no prazo de dois anos, a instituição do SNE. Entendo que o SNE já está constituído, a partir da EC nº59, de 2009, na qual ele já aparece como a base para o PNE, embora seja necessário institucionalizá-lo, o que certamente faz parte da regulamentação e de sua construção na esteira de relações cooperativas entre os entes federados, na rediscussão do atual pacto federativo, para romper com uma cultura ainda patrimonialista e que por vezes faz com que a relação entre os entes federados seja de dependência e não se exercite em um processo de autonomia. Isso tudo deve se dar, mas a partir de leis nacionais, pois o benefício da institucionalização do Sistema Nacional de Educação é o de contribuir para a organicidade das políticas educacionais. Tenho defendido que não se deve simplesmente criar uma instância – trata-se de pensar as políticas no processo de repactuação da educação nacional a partir dos diferentes entes federados. O benefício é a maior organicidade na relação entre os diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais, pensando a educação como um todo, articulando a discussão de um regime de colaboração de fato, com novas formas de pactuação entre os entes federados. O sistema cumpre um papel importante, que se estende também a subsistemas da avaliação, do financiamento, da gestão, da valorização profissional, entre outras questões. Por isso, venho discutindo o SNE, chamando também a atenção para a importância da regulamentação do regime de colaboração, aliado à sua própria institucionalização. O sistema deve ser constituído por subsistemas: o da gestão democrática, o da valorização dos profissionais da educação, o de avaliação e financiamento, apenas para citar os grandes temas que devem ser objeto dessa atuação, considerando a educação básica, a educação superior, as etapas, as modalidades educativas, os desafios para a educação nacional e de como essas políticas cooperativas entre os entes federados podem de fato, aliadas aos respectivos planos decenais, estaduais, municipais e distrital, avançar face ao conjunto de desafios para universalizar a educação básica até 2016, duplicar as vagas na educação superior até 2024 e também ampliar a educação integral, as creches, que só vão se materializar se tivermos ações muito orgânicas entre os entes federados, um planejamento direcionado, que possibilite um sistema nacional com a envergadura que o PNE exige. O SNE, instituído por um ordenamento estruturado, por meio de um conjunto articulado e coordenado, em regime de colaboração, tem o papel fundamental de materializar o PNE, suas diretrizes, metas e estratégias, a fim de garantir o direito social à educação.

Dermeval Saviani - O Sistema Nacional de Educação é, com certeza, a questão mais relevante e crucial a ser equacionada com a entrada em vigor do novo PNE, mas é também a questão mais mal resolvida. Os sistemas nacionais de ensino foram a via adotada pelos principais países para universalizar o ensino primário e eliminar o analfabetismo. O Brasil não fez isso e foi acumulando um enorme déficit histórico, a tal ponto que ainda propõe como meta, em pleno século XXI, algo que os principais países resolveram no final do século XIX e início do século XX. Agora entrou na pauta da política educacional a instalação do Sistema Nacional de Educação, algo ainda marcado por generalizada incompreensão. Em lugar de um sistema unificado, de caráter federativo, válido para todo o País, assegurando a toda a população uma educação com o mesmo padrão de qualidade, entende-se o SNE como um grande guarda-chuva para dar cobertura aos 26 sistemas estaduais, do Distrito Federal e, no limite, aos 5.570 sistemas municipais que, além do mais, teriam a prerrogativa de aderir ou não, *a posteriori*, ao Sistema Nacional de Educação, em nome da suposta autonomia que lhes teria sido concedida pela Constituição. Agora o PNE determina que “o poder público deverá instituir, em lei específica, o Sistema Nacional de Educação” dentro de pouco mais de um ano. Nessa circunstância, vejo duas possibilidades: a) as discussões vão se arrastando, o prazo se esgota e esse dispositivo não será cumprido; b) aprova-se uma fórmula geral instituindo formalmente um Sistema Nacional de Educação com a simples finalidade de articular os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e o próprio sistema federal, mantendo a situação atual com todas as contradições e improvisações que marcam a educação brasileira, de fato avessa à organização da educação na forma de um sistema nacional.

Heleno Araújo Filho - Precisamos de fato articular as ações dos entes federados (União, estados e municípios). Esta preocupação é antiga e ganhou força durante a realização da Coneb 2007-2008, quando indicou como tema a instituição do Sistema Nacional Articulado de Educação, que provocou polêmica por se tratar de um sistema (por isso, o termo “articulado” seria desnecessário). A CNTE e o FNE defendem a regulamentação do Sistema Nacional de Educação previsto na Lei do PNE. A articulação entre os sistemas de ensino deve ocorrer com agilidade e presteza. Entendo que teremos muitos benefícios como, por exemplo, a aplicação adequada e planejada dos recursos, o atendimento integrado da educação básica, profissional e superior, a democratização do processo educacional, a definição das responsabilidades entre os entes federados.

Leda Scheibe - **Entre as tarefas de regulamentação nas três esferas do Legislativo destacam-se especialmente a do financiamento da educação, a da vinculação de novos recursos e a do aumento dos percentuais já destinados à educação pela Constituição Federal. A regulamentação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) é contraponto eficaz ao repasse dos recursos públicos para a esfera privada?**

“...a tendência que vem prevalecendo é a da terceirização e das chamadas ‘parcerias público-privadas’ (PPP) como desdobramento dos convênios com entidades privadas aliadas ao trabalho supostamente voluntário das ONG...”

(Dermeval Saviani)

Dermeval Saviani - Dependendo da forma como for efetivada, a regulamentação do CAQ pode significar um avanço em relação ao simples aumento do percentual do PIB investido em educação. Isso porque o aumento dos recursos pode ser neutralizado por sua aplicação em atividades-meio e recursos auxiliares, desviando-se das atividades-fim ligadas ao desenvolvimento do ensino propriamente dito. Contrapondo-se a essa tendência pode-se, por meio do CAQ, dimensionar os gastos com cada aluno ajustando os investimentos aos custos de um ensino com verdadeira qualidade. Mas não creio que isso significará contraponto ao repasse dos recursos públicos para a esfera privada, pois a tendência que vem prevalecendo é a da terceirização e das chamadas “parcerias público-privadas” (PPP) como desdobramento dos convênios com entidades privadas aliadas ao trabalho supostamente voluntário das ONG, que, entretanto, atuam na área de educação financiadas com recursos públicos. Penso que o Custo Aluno Qualidade será definido nesse contexto e não contra ele.

Heleno Araújo Filho - O repasse de recursos públicos para a esfera privada tem o respaldo do artigo 213 da Constituição Federal e foi regulamentado na Lei do PNE. Não acredito que o CAQ faça o contraponto no repasse de recursos públicos para a esfera privada, mas aposto muito no CAQ para promover uma inversão no financiamento da educação no País. Hoje trabalhamos com o Custo Aluno Ano definido na Lei do Fundeb, onde os recursos da educação são definidos pelo Ministério da Fazenda, na esfera da União, na Secretaria da Fazenda, nos estados, e na Secretaria de Finança dos municípios. A regulamentação do CAQ exigirá o levantamento de custos necessários, por escola, para garantir o acesso, a permanência e a qualidade da educação, com infraestrutura adequada, equipamentos necessários, material didático adequado e em quantidade suficiente para atender toda a demanda educacional dos trabalhadores/as e estudantes, quadro de pessoal completo e com aplicação de políticas de valorização dos profissionais da educação. Estas são as mudanças que o CAQ deverá promover na educação brasileira. A luta pela aplicação de recursos públicos para educação pública deverá continuar, mesmo após a regulamentação do CAQ.

Luiz Fernandes Dourado - O financiamento é importantíssimo para o PNE. Coordenei um trabalho de pesquisa de avaliação do Plano Nacional 2001-2010, envolvendo colegas de várias universidades. Um dos aspectos fundamentais que identificamos para a não efetivação do Plano Nacional/2001 foram os vetos ao financiamento. No novo plano, ao contrário, tivemos uma sinalização muito objetiva de ampliação dos recursos para a educação nacional, sobretudo na meta 20, que traz a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, um patamar de 7% do PIB no quinto ano de vigência do PNE e, no mínimo, equivalente a 10% do PIB ao final do decênio - uma meta que não sofreu veto. Agora é preciso discutir os desdobramentos, , por exemplo, de onde virão os recursos para o financiamento da educação nacional, uma vez que eles devem duplicar no decênio, em relação aos 5% de hoje. Uma das questões fundantes no PNE diz

respeito ao financiamento da educação cujo avanço se deve à mobilização da sociedade por um PNE pra valer envolvendo muitas entidades pela ampliação dos recursos. Isso já era objeto de discussão na tramitação do plano anterior, quando a sociedade brasileira, no final dos anos 2000, já defendia 10% do PIB para a educação nacional. Neste caso, a meta 20 sinaliza para a ampliação do investimento público em educação pública, prevendo os repasses de recursos do setor privado, porém, sugere a ampliação dos investimentos ao setor público em 7% do PIB no quinto ano de vigência do PNE e 10%, no mínimo, ao final do decênio, ou seja, em 2024. Mas o PNE também avança ao observar a importância de fontes permanentes e sustentáveis de financiamento, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, o que deve ser feito em colaboração com os entes federados e como um esforço do Estado para atender as demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional. Uma das grandes conquistas da sociedade civil deveu-se à estratégia 20.6, que define não apenas a implantação do custo aluno qualidade inicial no prazo de dois anos, mas determina, ainda, que o CAQ deve atender a um conjunto mínimo de padrões, estabelecidos na legislação educacional, cujo financiamento será calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo ensino-aprendizagem, além de prever que ele será progressivamente reajustado até a implementação plena. Há perspectiva de uma transição, reposicionando os recursos para a educação pública, uma vez que tivemos um avanço com o Fundeb, que também precisa ser aperfeiçoado, porque os coeficientes para educação infantil e educação de jovens e adultos, por exemplo, estão aquém da real necessidade. A regulamentação do CAQ pode contribuir para um maior aporte de recursos ao setor público em contraponto ao repasse dos recursos públicos à esfera privada. No processo de regulamentação do PNE a grande disputa será o fundo público e para isso a mobilização da sociedade deve ser permanente.

Leda Scheibe - De que forma o PNE pode colaborar com a democratização das instâncias responsáveis pela instituição, implementação, controle e avaliação das políticas educacionais? E os conselhos e fóruns de educação (em nível nacional, estaduais, distrital e municipais)?

Heleno Araújo Filho - A Lei do PNE instituiu o Fórum Nacional de Educação indicando as suas atribuições. Esta é a grande novidade na Lei, atendendo uma das bandeiras de lutas das entidades educacionais desde os anos 80. Acredito que esta será a boa colaboração do PNE para a democratização das instâncias, que organizam, discutem, regulamentam, desenvolvem o controle social, implementam e avaliam as políticas educacionais. Os espaços dos fóruns de educação nas esferas federal, estaduais, distrital e municipais terão a responsabilidade de fomentar o debate sobre as políticas educacionais através da organização das conferências de educação nas três esferas de governo, contribuindo com a democratização do debate e a elaboração das políticas educacionais nos

“Os espaços dos fóruns de educação (...) terão a responsabilidade de fomentar o debate sobre as políticas educacionais através da organização das conferências de educação nas três esferas de governo, contribuindo com a democratização...”

(Heleno Araújo Filho)

poderes executivos e legislativos, bem como durante as regulamentações das leis educacionais nos conselhos de educação. Este é um grande desafio que deverá ser enfrentado por todos e todas que defendem uma educação pública com qualidade social.

Luiz Fernandes Dourado - Há avanços importantes para a gestão democrática. O primeiro é a diretriz nº6: *Princípio da Gestão Democrática da Educação Pública*, ainda que tenha se restringido ao setor público. A partir daí, há elementos de conexão com os entes federados, sobretudo no papel da União, em articulação com estados, DF e municípios. Além disso, a instituição de espaços responsáveis pela implementação e controle das políticas educacionais e instâncias de pactuação. Nesse sentido, o PNE avança ao conferir ao FNE uma ampla legalidade. O FNE, que tinha sido criado por uma portaria, agora é Lei e cumpre um conjunto de atividades, destacando-se o acompanhamento da execução do PNE e do cumprimento das suas metas e, além disso, a competência de promover a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais precedentes. Já vivenciamos essa experiência desde 2008 com a Coneb e com a Conae, ambas precedidas por conferências regionais, estaduais e municipais - um processo extremamente rico, absorvido pelo Plano, que, assim, adquiriu outra estatura. As conferências estão previstas para o intervalo de quatro anos e também terão o objetivo de avaliar a execução do PNE, além de subsidiar a edição de outros planos. Se articularmos isso à perspectiva do papel dos conselhos - o CNE, do qual faço parte, os conselhos estaduais, os conselhos municipais, os fóruns de educação - há uma possibilidade de gestão democrática do sistema, que pode se desdobrar nas instituições educativas. Isso pode significar - dependendo da regulamentação - avanços para a educação nacional, até porque também na meta 19 devem-se assegurar as condições para a efetivação, em dois anos, da gestão democrática da educação. E será objeto de regulamentação, através de critérios técnicos, de mérito e desempenho, bem como de consulta pública à comunidade escolar, prevendo recursos e apoio, o que implicará conselhos escolares, com o fortalecimento dos grêmios estudantis, dos fóruns permanentes de educação, e a participação dos profissionais da educação, dos estudantes, dos familiares, fortalecendo a centralidade do projeto político pedagógico. Isso vai fomentar as ações dos conselhos e dos fóruns de educação, em todos os estados. O movimento em curso contribuirá ainda mais para a democratização na medida em que as instâncias se abrirem à participação - um avanço, certamente, do PNE. Mas é preciso chamar a atenção para as questões de mérito que devem ser objeto de negociação e de discussão. Existem concepções que articulam avaliação e meritocracia numa perspectiva reducionista em que a valorização deixa de ser resultante da dinâmica coletiva, limitando-se a premiações e a iniciativas que estimulam o individualismo e a competição entre os profissionais. Essas concepções estarão em disputa no processo de regulamentação das metas e estratégias do PNE e vão requerer discussões e embates para a sua efetivação pois, no campo, temos concepções e posições distintas sobre elas.

Dermeval Saviani - O Art. 9º da lei do PNE determina que estados, Distrito Federal e municípios aprovem, até 25 de junho do próximo ano, leis disciplinando a gestão democrática da educação pública em seu âmbito de atuação. Ao que parece a democratização das instâncias responsáveis pelas políticas educacionais, por indução do PNE, vai depender dessa regulamentação. Mas isso é problemático porque pouco exequível. Nem todas as instâncias federativas cumprirão a exigência no prazo de apenas um ano e meio. Quanto aos conselhos e fóruns, não deixam de ser um caminho para a democratização das decisões. No entanto, é importante registrar o desafio representado pelo modo como a população é representada nos conselhos, comissões ou fóruns governamentais. A representação popular é geralmente minoritária e, além disso, enquanto os representantes governamentais têm as reuniões desses colegiados como parte de sua condição de funcionário público pela qual são remunerados, tendo, além disso, qualificação prévia para tratar dos assuntos que correspondem às funções dos colegiados e tempo disponível para se prepararem para participar das reuniões, os representantes populares exercem funções de outra natureza, sem qualificação prévia ou estudo técnico dos assuntos discutidos, sem tempo para o preparo das reuniões e às vezes sequer conseguem se liberar do trabalho para as reuniões. A democratização das instâncias responsáveis pela política educacional exige, pois, que os representantes populares participem na mesma condição dos que representam os setores governamentais. Por que não instituir bolsas para os participantes populares? No âmbito das políticas denominadas compensatórias ou afirmativas é comum a instituição de bolsas como bolsa-família, bolsa-escola, bolsa-universidade. Parece sensato a criação, digamos, de um programa que poderia ser denominado “bolsa-participação em colegiados oficiais” a ser concedida aos representantes populares com vigência durante o período de exercício dos respectivos mandatos. Por outro lado, do ponto de vista da população, o grande desafio é duplo, pois implica o empenho em manter sua autonomia em relação à máquina governamental e um grau de organização e mobilização capaz de unificar forças para conseguir inscrever suas reivindicações nas medidas de política educacional. Assim, deve-se distinguir os fóruns de educação oficiais, que acabaram inscritos na esfera governamental, e os fóruns (nacional, estaduais e municipais) em defesa da escola pública, como órgãos autônomos dos educadores, no âmbito da sociedade civil.

Leda Scheibe - **É possível compatibilizar com a Lei De Responsabilidade Fiscal (LRF) as determinações dos planos decenais de educação - universalização das matrículas de quatro a 17 anos, aumento de vagas nas creches e na educação superior, elevação da remuneração média do magistério, extensão do piso salarial a todos os profissionais das redes públicas de ensino?**

Luiz Fernandes Dourado - O desafio de curtíssimo prazo é o de garantir a universalização da educação básica de quatro a 17 anos – um esforço enorme para o Estado

*“Se não
rediscutirmos
a Lei da
Responsabilidade
Fiscal dentro de
uma perspectiva de
reforma tributária,
em uma perspectiva
mais ampla, e se
não avançarmos
face ao Fundeb
vai ser muito
difícil cumprir as
metas do Plano.”*

(Luiz Fernandes
Dourado)

brasileiro. O Brasil possui os menores indicadores na América Latina onde há vários países que já universalizaram a educação básica. Mas há os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Se não rediscutirmos a Lei da Responsabilidade Fiscal dentro de uma perspectiva de reforma tributária, em uma perspectiva mais ampla, e se não avançarmos face ao Fundeb vai ser muito difícil cumprir as metas do Plano. Isso vale inclusive para muitas experiências implementadas: o País avançou com a construção pelo poder público de novas creches, mas em muitos municípios e inclusive no DF elas estão sendo terceirizadas para entidades as mais diversas e o argumento é, exatamente, a impossibilidade de o poder público realizar concursos, o que afetaria os percentuais estabelecidos pela LRF. Essa é uma questão fundante e que certamente terá impacto no salário do professor – o Plano prevê, até o sexto ano, a equiparação do salário dos profissionais do magistério da educação básica ao dos demais profissionais de formação superior, o que vai requerer apoio efetivo, pois a LRF será um limite à elevação da remuneração média do magistério bem como ao atendimento à reivindicação do piso a todos os profissionais da educação das redes públicas. É preciso continuar a mobilização, acompanhando e contribuindo para esse processo de implementação. A CNTE, com sua base constitutiva, tem um papel extremamente importante na instituição do SNE e de uma política nacional para os profissionais da educação. E no CNE há várias comissões para pensar a implementação do PNE. Uma delas é sobre o monitoramento do Plano, outra, sobre as diretrizes curriculares para a formação dos professores e para a formação de funcionários, outra, ainda, é sobre o regime de colaboração para o SNE. Esses diferentes interlocutores podem contribuir de maneira propositiva para transformar de fato o Plano Nacional de Educação em um plano que assuma o epicentro das políticas educativas, traduzindo aquilo pelo qual anseia a sociedade: mais oportunidades educacionais e mais qualidade.

Dermeval Saviani: De fato, a educação tem uma dinâmica própria que não se coaduna com o espírito e a letra da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque, na educação, os gastos com pessoal têm, compreensivelmente, um peso maior, não podendo se enquadrar no limite máximo dos 60% definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, como podemos ver claramente pelo caso das universidades estaduais paulistas nas quais os gastos com pessoal têm como patamar aceitável a faixa dos 80 a 90%. Por isso é preciso encarar com cuidado o enunciado da estratégia 20.11 do PNE que determina a aprovação, no prazo de um ano, da Lei de Responsabilidade Educacional. Está aí outro dispositivo do PNE que, com certeza, não será cumprido, pois parece que as instâncias federativas sequer atentaram para essa exigência, com o risco de que, em algum estado ou município, se aprove, à última hora, algo que, em lugar de adequar os orçamentos às necessidades efetivas da educação, venha a torná-los ainda mais engessados. Esse risco é grande, pois a ideia que tende a prevalecer é tomar a Lei de Responsabilidade Fiscal como referência para a elaboração da Lei de Responsabilidade Educacional, o que, aliás, corresponde às pressões do mercado com as quais estão alinhadas as entidades privadas no campo da educação e

que vêm exercendo uma influência cada vez maior na formulação e execução da política educacional tendo, à testa, o Movimento “Todos pela Educação”.

Heleno Araújo Filho - Hoje enfrentamos muitas dificuldades com o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a folha salarial. A redução do quadro de pessoal efetivo nos estados e municípios é evidente, há um aumento absurdo de contratações temporárias com salários menores do que os dos profissionais do quadro efetivo, redução dos percentuais na carreira profissional dos professores com licenciatura e pós-graduação, tudo, segundo os mandatários dos poderes executivos estaduais e municipais, em nome do limite prudencial da LRF e do controle exercido pelos tribunais de contas dos estados. Para enfrentar esta situação a CNTE defende a retirada da educação dos limites impostos pela LRF, defende 80% dos novos recursos advindos do pré-sal para o pagamento dos salários dos profissionais da educação e a criação da Lei de Responsabilidade Educacional. Para atender as demandas de novas matrículas, com a universalização da educação escolar para as pessoas de quatro a 17 anos de idade, a aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação e a melhoria da infraestrutura das escolas é de fundamental importância alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Notas

- 1 Doutor em Filosofia da Educação. Professor Emérito da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), docente titular e colaborador pleno do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/Unicamp). Pesquisador Emérito do CNPq. Coordenador Geral do Grupo de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil" (HISTEDBR/FE/Unicamp). Campinas/SP - Brasil.
- 2 Secretário de Assuntos Educacionais da CNTE e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE). Coordenador do Fórum Nacional de Educação (FNE). Recife/PE - Brasil.
E-mail: <cnte@cnte.org.br>.
- 3 Doutor em Educação. Professor emérito da Universidade Federal de Goiás (UFG), membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho Técnico e Científico da Educação Básica da Capes. Goiânia/GO - Brasil. *E-mail:* <luizdourado1@gmail.com>.
- 4 São 37 estratégias.
- 5 Meta 7.36: “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no IDEB, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar”.
- 6 **Vida e morte do grande sistema escolar americano:** como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação, Porto Alegre, Sulina, 2011.