

III CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – III CONED

Porto Alegre/RS, 02 a 05 de dezembro de 1999

Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

Análise do Substitutivo do relator do PNE na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal

1. OBSERVAÇÃO GERAL

A elaboração do presente documento objetiva informar (atualizar) os participantes do III CONED acerca do processo de tramitação do projeto de lei do PNE, além de apresentar uma breve análise crítica do substitutivo em debate.

Não se trata da difusão de nenhuma das idéias do relator, mas de ser coerente com a natureza deste CONED e as suas finalidades: instrumentalizadora, denunciadora e mobilizadora.

Este documento não esgota a análise do substitutivo. Visa a ser mais um instrumento comparativo dos dois projetos, que possa contribuir com a defesa e a consolidação do nosso PNE, quer seja na implementação de experiências exitosas já registradas, quer seja como referência para os Planos Estaduais e Municipais de Educação.

2. RESGATE DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DO PNE

Após a realização do II CONED (Belo Horizonte/MG, novembro de 1997), que consolidou o Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira, o mesmo foi apresentado à Câmara Federal, protocolado, por meio de uma articulação com o Bloco de Oposição da Câmara Federal, sendo subscrito pelo Deputado Ivan Valente (PT/SP) e por praticamente todos os parlamentares do bloco de oposição ao Governo. O PNE da Sociedade Brasileira passou a tramitar como PL nº 4.155/98, no início do ano de 1998. Neste mesmo período, dois dias depois, foi também protocolado o Plano Nacional de Educação – Proposta do Poder Executivo ao Congresso Nacional, elaborado pelo MEC (PNE/MEC), que passou a tramitar apensado ao nosso, como PL nº 4.173/98.

A relatoria do Projeto de Lei coube ao Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS) que, ignorando as regras regimentais, não toma o nosso projeto como referência para o seu substitutivo, mas sim o do MEC, justificando tê-lo considerado “mais realista e por apontar metas mais viáveis”.

Durante essa fase de tramitação, a estratégia do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em articulação com o Bloco de Oposição, foi forçar a abertura e a ampliação do debate em audiências públicas, que deveriam ter se estendido aos estados, o que não ocorreu.

À custa de muita pressão foram realizadas duas audiências em dezembro de 1998, tendo sido aprovado e realizado o calendário protocolar de audiências, num total de 14 (quatorze) entre abril e agosto de 1999. Após a publicação e a leitura do substitutivo foi realizada apenas mais uma audiência, em novembro de 1999.

Vale ressaltar que, embora aparentemente o número de audiências possa parecer razoável, para nós foi insuficiente, seja pela quantidade em si, seja pela sua própria dinâmica. A estrutura das audiências seguiu a lógica de sistematização do PNE/MEC: fragmentada, restrita a algumas entidades, centralizada em Brasília, não se constituindo de fato em um debate público nacional.

Após a elaboração do substitutivo foram apresentadas 160 emendas (todas de parlamentares da oposição), das quais o relator acolheu 70, parcial ou integralmente. A partir da leitura do segundo substitutivo, os prazos se encurtam, comprometendo a democratização do debate e o confronto das idéias. O movimento do Fórum, por meio de suas entidades, tem sido o de alertar os parlamentares para a importância de ampliar o debate, nesta nova fase, favorecendo a mais abrangente participação da sociedade, tendo em vista o caráter e a natureza de um Plano Nacional de Educação.

Na véspera do III CONED (01/12) o substitutivo do relator entra na fase final de análise na Comissão de Educação, encontra-se com o texto base praticamente aprovado, sem prejuízo das emendas apresentadas. Isso significa que, após o prazo regimental, a Comissão passará a analisar e vetar as emendas apresentadas, em reunião programada para o próximo dia 08 de dezembro, reduzindo assim o espaço para o debate.

Sugerimos que este III CONED aprove como encaminhamento a continuidade e intensificação da pressão e da mobilização, a fim de que as nossas propostas tenham um maior espaço de debate, uma vez que o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira está legitimado por uma construção que envolve amplos setores da sociedade brasileira.

3. ANÁLISE GERAL DO SUBSTITUTIVO

Além de refletir a perspectiva política do relator, o substitutivo, ao privilegiar o PNE/MEC, reforça a base do projeto neoliberal que vem servindo de referência para as diretrizes da política educacional brasileira.

Tanto a lógica estruturante do substitutivo, como a essência do seu conteúdo mantêm, portanto, um claro alinhamento com as políticas educacionais implementadas no Brasil. Nota-se, claramente, a influência do MEC nas metas que expressam a desresponsabilização da União, na manutenção e no desenvolvimento da educação, bem como na centralização das decisões, particularmente na formulação de diretrizes e no processo de avaliação da educação. Com isso aumentando o volume de encargos dos estados e municípios, em um contexto, por todos conhecido, de estrangulamento de financiamento da educação e de outros prejuízos causados pela política econômica brasileira.

O substitutivo assimila a estrutura original do nosso PNE e se organiza em: diagnóstico, metas e diretrizes.

De modo geral, o diagnóstico oscila entre as observações do MEC referentes a dados estatísticos e a incorporação de análises do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira. Estão nitidamente presentes várias avaliações e críticas do nosso PNE em todos os eixos norteadores. Entretanto, o relator não se compromete com o diagnóstico, tendo em vista que não traduz em metas e diretrizes o que pretensamente evidencia como limites e necessidades educacionais, não apontando, assim, para a sua superação. Desta forma, o diagnóstico não assume um caráter de fato denunciador e anunciador, na medida em que não mostra coerência entre o diagnóstico e as metas e diretrizes.

Vale destacar que o relator incorporou pontualmente metas do nosso PNE, algumas delas significativas, sem entretanto alterar a lógica estrutural do substitutivo. Certamente isso também

precisa ser creditado à nossa luta, à consistência de nossas propostas e a articulação do Fórum com os parlamentares do nosso campo.

4. DESTAQUES AO CONTEÚDO

Em relação ao eixo financiamento da educação nota-se apropriação de nosso discurso em relação às precariedades e insuficiência de recursos, porém, mais uma vez, a contradição ente o diagnóstico e as metas se faz presente.

Embora defenda claramente o FUNDEF, o relator reconhece as limitações de sua abrangências, mas não se compromete com a PEC nº 112/99 (criação do FUNDEB – Fundo da Educação Básica), que tramita na Câmara dos Deputados.

Propõe ampliar o PIB para a educação pública para 7% e na última audiência pública o próprio relator tratou de explicitar que seriam exclusivamente para a educação pública, o que não estava muito claro no substitutivo e que permaneceu dúvida ao não ser consubstanciado de modo explícito enquanto uma meta em seu parecer.

Em Financiamento e Gestão da Educação Superior o substitutivo apresenta uma carta de intenções sem nenhuma vinculação de recursos, tampouco aprofunda pontos referentes ao processo de democratização da gestão.

Na educação superior o relatório não apresenta um diagnóstico geral, mas um conjunto de tabelas com a evolução de matrículas e índices de crescimento, o que pode induzir o leitor desatento a acreditar num falso desenvolvimento desse nível educacional. O Brasil apresenta índices de taxa de matrícula líquida de 11,6 % (matrícula no ensino superior da população na faixa etária de 18 a 24 anos), um dos piores do mundo, inclusive entre os países da própria América Latina: o Chile (20,6%), a Venezuela (26%) e a Bolívia (20,6%).

Os objetivos e metas iniciam com a intenção de “Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”. A proposta do PNE da Sociedade Brasileira é a de atingir um índice de 40%, em dez anos, com oferta de acesso gradual e associada a investimentos. Nos últimos dez anos as matrículas cresceram 62,9%, de 1.337.286 para 2.125.958 (segundo dados do MEC/INEP), sendo que o ensino público (Federal, Estadual e Municipal) só corresponde a 37,8%. Para atingir a meta é necessário, no mínimo, triplicar as vagas: seis milhões de matrículas! Será possível atingir tal meta sem a indicação de vinculação financeira?

Nas metas seguintes são claras as indicações de um novo tipo de ensino superior para um determinado segmento da sociedade: “Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância...” (meta 4); “Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não universitárias públicas e privadas” (meta 8); “Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem” (meta 11). A meta 13 explicita suas reais intenções: “Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de vagas” (grifo nosso).

Em relação ao eixo níveis e modalidades da educação o relator não avança no conceito da educação básica como tal e trata especificamente cada um dos níveis e modalidades. Vale, no entanto, valorizar e exigir maiores avanços em três pontos importantes assimilados pelo relator: o debate sobre a escola de tempo integral na educação infantil e no ensino fundamental; o debate sobre a correção da distorção idade/série, das classes de aceleração, da promoção automática e da organização dos ciclos de aprendizagem; o debate sobre indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação.

Quanto à valorização e formação dos profissionais da educação o relatório apresenta, mais uma vez, um diagnóstico semelhante ao nosso, ressaltando algumas de nossas formulações básicas, como por exemplo, a necessidade de valorizar o magistério como condição indispensável à qualidade do ensino. Além disso, defende que essa valorização se materialize por meio de políticas globais e simultâneas de formação inicial e continuada e de condições de trabalho, carreira e salário.

O diagnóstico vai além dos dados referentes às funções docentes, de acordo com a habilitação do(a) professor(a), mas não consegue aprofundá-la, não indo muito além da constatação.

Essa lógica reflete a linha conceitual do substitutivo, resultando diretamente na incoerência entre o diagnóstico e as diretrizes e metas propostas. A política de valorização profissional nas diretrizes e metas é muito vaga – uma carta de intenções – e não consegue responder às evidências do diagnóstico.

O relatório não valoriza a licenciatura como condição prioritária na formação profissional do magistério, tratando com ambigüidades e contradições as questões dos espaços de formação.

No tema gestão, o substitutivo propõe cursos para dirigentes de escola em nível superior, podendo justificar posições de retrocesso na democratização da gestão escolar pública em diversas redes. Tal como está redigido, o texto carrega um atenuante em relação à versão anterior, porém, insuficiente para garantir avanços reais.

Destacamos como fundamentais os seguintes pontos não contemplados no substitutivo: piso salarial profissional nacional fixado em lei federal, jornada de trabalho integral com no mínimo 25% destinados à hora de trabalho pedagógico; necessidade de que os planos de carreira contemplem todos os profissionais da educação; ingresso exclusivamente por concurso público.

Em relação à gestão da educação o relator aposta no regime de colaboração, mas as metas são vagas quanto ao seu aperfeiçoamento.

Não há menção explícita à gestão democrática da educação e os conselhos de controle social propostos pelo substitutivo carecem de melhor esclarecimento quanto à sua condição política e operacional.

Quanto à avaliação do PNE o substitutivo prevê a implantação de um Fórum constituído por algumas entidades e propõe que a primeira avaliação seja feita dentro de quatro anos, contados a partir da aprovação da lei que institui o PNE.