

- XLII -**PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) E A VALORIZAÇÃO DOS (AS) PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: DESAFIOS PARA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO**

Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva
Universidade de Brasília - Faculdade de Educação - PPGE
katiacurado@unb.br

O artigo apresenta a discussão das metas 17 e 18 que tratam da valorização docente prescritas no Plano Nacional de Educação (PNE), que se referem especificamente à remuneração dos professores e ao plano de carreira. Pretende-se gerar subsídios para novas reflexões acerca da valorização, formação e do trabalho dos professores e, especificamente, contribuir com possíveis ações para avaliação, monitoramento e implementação das metas, na perspectiva da sua realização. O estudo apresenta as categorias prescritas nas metas e as contradições tendo como referência a materialidade do trabalho docente, tal movimento sugere a visão dialética da realidade e a possibilidade da concretização das indicações legais na perspectiva de uma qualidade socialmente referenciada lembrando que isso dependerá da capacidade de organização e de luta dos setores organizados da sociedade e dos educadores para influenciarem políticas públicas nessa perspectiva.

Conceitualmente denominamos formação e valorização como um par dialético relacionado às suas características de contradição, movimento e indissociabilidade. Formação e valorização têm especificidades que complementam um ao outro e, nesta relação, formam um par dialético que permite conhecer, compreender, explicar e agir para transformar a realidade do trabalho docente no sentido do valor e da constituição de ser professor. Tomamos a categoria de par dialético por entender que os elementos da formação e valorização representam, conforme a perspectiva do materialismo dialético, as três seguintes premissas básicas: 1) da unidade e luta dos contrários; 2) da transformação das mudanças de quantidade em qualidade, e 3) negação da negação (KOPNIN, 1978).

Ao explicitar a compreensão da formação e valorização como par dialético, entendemos que é na luta hegemônica da educação escolar e dependendo do projeto a se defender que pode tomar mais força a formação ou a valorização. Além disso, na dialética é possível desvalorizar por meio do processo formativo, ao se conceber formações aligeiradas e fragmentadas que dispersam a função e a consciência de si como categoria profissional.

Portanto, ao falarmos de par dialético entre formação e valorização, estamos nos referindo à perspectiva da unidade desses polos que, em suas especificidades e contradições, se viabilizam, provocando mudanças qualitativas e quantitativas no trabalho docente. Além disso, tal movimento é sempre negação do atual trabalho docente por um vir-a-ser na relação de valorização que abrange os aspectos formação inicial, condições de trabalho, salário e carreira e formação continuada.

O PNE 2014-2024, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, está estruturado em 14 artigos e 20 metas, seguidos das estratégias específicas de concretização. Depois de 37 audiências públicas, seminários e três mil emendas apresentadas, a comissão especial criada na Câmara para discutir o PNE, no final de 2011, divulgou o relatório final da proposta. Após várias batalhas, manteve-se a mesma estrutura do projeto original do governo, com 20 metas estruturadas em estratégias. A principal mudança na maioria das diretrizes foi a inclusão das metas intermediárias que permitirão o acompanhamento do cumprimento das propostas. Outras mudanças foram reforçadas, como a que prevê a triplicação do aumento das matrículas no ensino médio, diferente da proposta do Ministério da Educação (MEC) de duplicar o número de estudantes nessa etapa em 10 anos, e que também forma incorporados mecanismos de controle no relatório. Houve a inserção de uma perspectiva avaliativa, pois o INEP deverá fazer um estudo, a cada dois anos, para verificar a efetivação das metas.

O art. 2º do projeto de lei se refere especificamente às diretrizes para a educação brasileira no próximo decênio:

I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais; IV - melhoria da qualidade do ensino; V - formação para o trabalho; VI - promoção da sustentabilidade sócio-ambiental; VII - promoção humanística, científica e tecnológica do país; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; IX - valorização dos profissionais da educação; X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação (BRASIL, 2014).

Em relação às diretrizes, podemos observar que expressam antigos anseios educacionais e que, por ainda se fazerem presentes, revelam dificuldades de superação. Neste sentido, cabe ao Estado o estabelecimento de políticas públicas para garantir que as metas do novo PNE sejam cumpridas no prazo estabelecido pela letra da lei, porém sua materialização em projetos e ações se insere também pela luta da sociedade civil ao discutir e propor os projetos e suas perspectivas para a efetivação da lei. Também sabemos que, mesmo originário de um governo, o PNE pode ser compreendido como uma tentativa de estabelecer a educação como política de Estado, na medida em que nasce e dura dez anos, extrapolando o mandato de um governo.

E, como essas metas serão desenvolvidas, especificamente em se tratando da formação de professores? Com o objetivo de aproximar nosso olhar investigativo entre as metas propostas no novo PNE para a valorização de professores com as ações de gestão, nos propomos a analisar as metas 17 e 18. As metas que tratam diretamente da valorização dos profissionais da educação são:

Meta 17: valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

A meta 17 dispõe sobre a valorização do profissional do magistério público da educação básica com a equiparação do rendimento médio ao dos profissionais com escolaridade equivalente até o final do sexto ano de vigência do Plano. Quando comparamos a hora trabalhada, vimos que o professor ganha em média R\$ 18,00, e o profissional de nível superior, R\$ 29,00. Assim, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), o salário do professor teria que subir 48% para alcançar a meta do PNE. Devemos lembrar que esse objetivo, de igualar o salário do professor a média do profissional de nível superior, já está estabelecido pelo piso salarial nacional, bem como a implantação gradual de plano de carreira para o magistério, em todos os níveis, estão previstos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, ou seja, coincidentemente, há seis anos tais propostas não se realizaram e, novamente, foram adiados pelos formuladores da política.

Além disso, entendemos que a referência aos salários dos demais profissionais é frágil, em um contexto de crise mundial em que os salários gerais sofrem achatamento e o trabalhador vive momentos de flexibilidade dos seus direitos. Desta maneira, seria mais importante, no processo de valorização pelo aspecto econômico, retomar a reivindicação histórica do piso de cinco salários-mínimos que motiva a luta da categoria há duas décadas. Os salários dos profissionais da educação, de todos os níveis, não têm conseguido acompanhar repor uma condição de acesso aos bens básicos e lazer na última década, resultando em empobrecimento e desvalorização profissional. Com a atualização de 2016, o vencimento inicial dos professores passou de R\$ 1.917,78 para R\$ 2.135,64. O índice representa um aumento real de 0,69%, considerando a inflação oficial de 10,67%.

A meta 17 refere-se à equiparação com os profissionais de nível superior em todo o Brasil, tanto do setor privado quanto do público. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE, o salário médio desses profissionais continuam em torno de 39% mais alto que dos professores.

Diretrizes da política econômica e educacional têm vinculado as políticas salariais com o cumprimento de metas e melhoria dos resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), “de modo a valorizar o mérito do corpo docente, direção e comunidade escolar” (PNE, 2014, estratégia 7.36). Elementos como mensuração da meritocracia, bônus por desempenho na aprovação e resultados dos alunos aumentam a competição, insegurança e uma lógica mercantilista sobre a carreira docente, falseando um tipo de valorização do professor. Falsa porque, para haver valorização,

necessita-se articular salário, carreira, condições de trabalho e, no caso do professor, a sobrecarga no exercício da função docente (ampliação do tempo dedicado ao trabalho e funções além de suas atribuições) e a valorização social que passa pelo papel do conhecimento no trabalho docente e, conseqüentemente, pelo atual esvaziamento na pedagogia do acolhimento¹ (LIBÂNEO, 2011).

O PNE indica, nas estratégias vinculadas a essa meta: composição de um fórum permanente com representação da União, dos Estados, municípios, do Distrito Federal e dos trabalhadores da educação (PNE, 2014, p. 58 – estratégia 17.1), para acompanhamento da atualização do piso salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (PNE, 2014, p. 58 – estratégia 17.2); implementação do plano de carreira e, de forma gradual, cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar (PNE, 2014, p. 58 – estratégia 17.3); e ampliação da assistência financeira da União aos entes federados para a valorização do profissional do magistério, em particular, o piso salarial nacional (PNE, 2014, p. 59 – estratégia 17.4).

A meta 17 possibilita o monitoramento e a avaliação na perspectiva quantitativa pela análise da comparação do salário médio dos docentes da Educação Básica com os demais profissionais com curso superior por região do País. Entretanto, entendemos que é preciso ampliar os instrumentos de acompanhamento, utilizando as próprias estratégias previstas no PNE: existência do fórum permanente e sua atuação; nas realizações do censo escolar, incluir a questão sobre plano de carreira docente; acompanhar o financiamento e os gastos com os docentes pelas redes.

É na meta 18 (PNE, 2014) que o Plano discorrerá sobre a carreira magisterial, tanto da educação básica quanto da superior. Um dos problemas dessa meta é a falta de indicadores, segundo o Observatório da educação (2016), pois:

usa-se os dados da pesquisa do IBGE chamada Perfil dos Municípios Brasileiros. Nessa pesquisa, os gestores municipais respondem a um questionário, destacando aspectos relevantes da gestão e da estrutura dos municípios. Ela possui um capítulo especial sobre Educação. O cálculo do indicador foi feito através da resposta à pergunta sobre a existência de ações de regulamentação e de valorização da carreira do magistério. Só há dados para municípios. Em 2012, a pesquisa não incluiu um capítulo específico para Educação (OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO, 2014).

Portanto, não se sabe ao certo os entes federados que possuem plano de carreira e que situações enquadram a implantação dos planos de carreira pelos municípios e estados. Nesse indicador podemos acompanhar a porcentagem de municípios que possuem plano de carreira para o Magistério no Brasil, regiões e unidades da federação. Em 2017, aproximadamente 90% dos municípios brasileiros possuíam um plano de carreira para o Magistério. A região Sul possui a maior porcentagem

¹ A Pedagogia do acolhimento é uma expressão usada por Libanêo (2011) para explicar o agravamento da dualidade da escola pública brasileira atual, caracterizada como uma escola do conhecimento para os ricos e como uma escola do acolhimento social para os pobres.

de municípios com plano, 96,1%, enquanto que o pior número está na região Norte, onde esse número é de 80,4%. Nesse sentido é preciso incentivar pesquisas e criar um sistema no censo escolar que possa acompanhar nos entes federados os planos de carreira como forma de monitoramento da meta. Embora com a criação da lei do piso tenha havido um aumento na elaboração dos planos de carreira, torna-se ainda necessário ampliar muito a quantidade de documentos e melhorá-los em relação à qualidade das propostas.

No texto legal, garante-se a incorporação, nos planos de carreira, de licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu* (PNE, 2014 – estratégia 18.4). Entretanto, como os meios para que esses objetivos sejam concretizados não estão explicitados, abre-se a possibilidade de, ao serem implementados, contraditoriamente se voltem contra as mesmas reivindicações históricas, aprofundando a dita meritocracia e a remuneração por desempenho. Estas estão relacionadas às avaliações em larga escala, ou mesmo às avaliações e aos exames do professor da educação básica como forma de controle e muito aquém de uma avaliação formativa.

Em termos de carreira do magistério, chamamos a atenção para a necessidade da dedicação exclusiva e uma carreira em tempo integral, com a objetiva previsão de valorização salarial para os professores e uma carreira que contemple o ciclo de desenvolvimento profissional para dar condições ao professor de planejar seu futuro com mais segurança. Deste modo, o professor poderá buscar cada vez mais aperfeiçoamento, permitindo progressão na carreira sem necessariamente envelhecer para alcançar o topo profissional.

Lembramos, assim, sobre a necessidade da criação do Sistema Nacional de Educação. A própria expressão indica a vinculação deste a partir de um Sistema Nacional de Educação de caráter unitário, organicamente articulado e plural, que possibilitaria a articulação, colaboração e cooperação dos entes federados na gestão democrática da educação. Tal articulação visa superar as desigualdades regionais bem como a qualidade da educação do sistema público, o que incidiria na formação e valorização docente.

A proposta de um subsistema de formação de professores pretende assegurar uma qualificação pedagógica, metodológica, científica e técnica do corpo docente para as várias modalidades e tem um caráter profundo de compromisso social, que confere ao professor a consciência de classe. Isso o torna capaz de educar o aluno nos princípios para se compreender a realidade e transformá-la e de lutar com a classe pelos seus direitos.

A segunda proposição trata da consolidação de uma base comum nacional de formação que difere da Base Nacional Comum. O conceito de base comum nacional está marcado por dois sentidos complementares: 1) um sentido político, caracterizando-a como instrumento de luta pela formação e carreira do educador, e 2) um sentido teórico, constituindo-a como princípio orientador dos currículos

dos cursos de formação dos educadores. No sentido político, a ideia de base comum nacional teve por objetivo servir de “instrumento de luta e resistência contra a degradação da profissão do magistério, permitindo a organização e reivindicação de políticas de profissionalização que garantissem a igualdade de condições de formação”, e valorizar socialmente o educador (ANFOPE, 2000, p. 9). Vinculado a esse objetivo estava, ainda, o de que a base comum nacional serviria de elemento de unificação da profissão.

No sentido teórico, como princípio orientador dos currículos dos cursos de formação de educadores, a base comum nacional opunha-se ao modelo representado pelo “padrão federal” (1939) e, mais tarde, pelo “currículo mínimo” (1969). Ao longo das discussões, entendemos que a base comum nacional “teria como função servir de ‘ponto de referência para a articulação curricular de cada instituição formadora do profissional da educação’ [...] e a sua concretização dar-se-ia por eixos articuladores” (CONARCFE, 1990, p. 5).

A terceira proposição para o cumprimento da meta trata dos recém-inaugurados Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente (DECRETO Nº 6.755, DE 29 DE JANEIRO DE 2009. art. 4º), que têm como tarefa delinear e acompanhar a execução de um planejamento estratégico para essa formação, além de promover sua revisão periódica. Aqui cabe fortalecer tais fóruns e instituir aqueles que ainda existem apenas na figura da letra, conforme indica pesquisa coordenada por Brzezinski (2013).

É inegável a necessidade de indicadores, números e parâmetros para a avaliação em sua face classificatória, comparativa e escalonadora, mas esta é apenas uma face da avaliação que, independente de ser ou não a face predominante, responde a algum tipo de interesse, pautado em determinados valores e construído politicamente. Uma avaliação pública está balizada prioritariamente por orientação ético-política; implica uma avaliação que desconstrói, descreve, reflete, critica e se organiza para melhorar as políticas, ao mesmo tempo em que transforma as relações e promove o avanço social do objeto avaliado e dos atores envolvidos.

As contradições apresentadas se mantêm e são decorrentes da historicidade material nas atuais relações de produção e, portanto, são disputas hegemônicas que, inclusive, desvinculam formação, valorização, condição de trabalho e carreira. A análise, na perspectiva dialética da realidade – neste caso específico –, da formação e valorização, pode nos possibilitar compreender a formação docente ao revelar o esvaziamento do trabalho docente de seu estatuto epistemológico de ciência. Tal movimento descaracteriza o profissional da educação como intelectual. Assim, resgatar o par dialético, valorização e formação, é retomar a centralidade do trabalho docente em suas multideterminações, especificamente na materialidade da sua realização, reafirmando o caráter ontológico na práxis da unidade teoria e prática e, portanto, o trabalho intelectual e manual de produzir e ensinar conhecimentos. Essa exigência requer um processo de monitoramento e avaliação que avance além do aspecto técnico/quantitativo e busque elementos da análise formativa.

Referências

ANFOPE. **Documento Final do VI, VII, VII, VII, IX, X, XI, XII, XII, XIV, XV e XVI Encontro Nacional**. Disponível em: <anfope.com.br>. Acesso em: nov. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 20 abr. 2014. não encontrei no texto

BRASIL. **Decreto Nº 6.755**, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de janeiro de 2009. não encontrei no texto

BRASIL. **Lei n. 11.738**, de 16 de julho de 2008a. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 29 mar. 2010.

BRASIL. Presidência da república. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Casa Civil, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014. não encontrei no texto

BRASIL. Presidência da República. **CONAE 2014: Conferência Nacional de Educação**. Documento - Referência. Brasília: MEC; FNE, 2014a. Disponível em: <<http://redesocialconae.mec.gov.br/images/documentos/documento-diferenciarevisado.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2014c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 24 abr. 2014.

COMITÊ PRÓ-FORMAÇÃO DO EDUCADOR. **Documento Final do I Encontro Nacional**, Belo Horizonte, 1983 (mimeo). Não encontrei no texto

CONARCFE. **Documento Final do V Encontro Nacional**. Belo Horizonte, 1990 (mimeo).

KOPNIN, P. V. **A dialética como lógica e teoria do conhecimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 354p.

PNE – Plano Nacional de Educação. **Portal do Observatório do PNE**. Disponível em: <<http://www.observatoriopne.org.br/>>. Acesso em: 3 nov. 2014.