

**URI – UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS  
MISSÕES  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, EXTENSÃO E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**CAMILA DE FÁTIMA SOARES DOS SANTOS**

**A FORMAÇÃO DOCENTE NO PNE 2014-2024: DESAFIOS PARA A PRODUÇÃO  
DE POLÍTICAS DE FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES NO  
BRASIL**

**FREDERICO WESTPHALEN - RS**

**2017**

**CAMILA DE FÁTIMA SOARES DOS SANTOS**

**A FORMAÇÃO DOCENTE NO PNE 2014-2024: DESAFIOS PARA A PRODUÇÃO  
DE POLÍTICAS DE FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES NO  
BRASIL**

**Dissertação apresentada como requisito à  
obtenção do grau de Mestre, pelo Curso de  
Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação  
da Universidade Regional Integrada do Alto  
Uruguai e das Missões – URI, Campus de  
Frederico Westphalen.**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edite Maria  
Sudbrack**

**FREDERICO WESTPHALEN - RS**

**2017**

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI  
E DAS MISSÕES - URI  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, EXTENSÃO E PÓS-GRADUAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
CÂMPUS DE FREDERICO WESTPHALEN  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**A Banca Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Dissertação de Mestrado**

**A Formação Docente no PNE 2014-2024: desafios para a produção de políticas de  
formação e valorização de professores no Brasil**

**Elaborada por  
CAMILA DE FÁTIMA SOARES DOS SANTOS  
como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Educação**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Edite Maria Sudbrack – URI/FW  
(Presidente / Orientadora)**

---

**Membro Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Leda Scheibe - UNOESC  
(1º arguidor)**

---

**Membro Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Silvia Regina Canan - URI / FW  
(2º arguidor)**

**FREDERICO WESTPHALEN - RS**

**2017**

*À minha família, síntese do amor e a base  
para tudo!*

## AGRADECIMENTOS

Para expressar o meu agradecimento a todos (as), que, de alguma forma, contribuíram para a concretização dessa Dissertação de Mestrado, revisito e trago as palavras do professor português Antonio Nóvoa, que nos explica o Tratado sobre Gratidão de São Tomás de Aquino, destacando que esse tem três níveis de gratidão: um nível superficial, um nível intermédio e um nível mais profundo.

O nível superficial é o nível do reconhecimento intelectual e cognitivo. O segundo nível é o nível do agradecimento, do dar graças a alguém por aquilo que esse alguém fez por nós. E o terceiro nível, mais profundo do agradecimento, é o nível do vínculo, é o nível em que nos sentimos vinculados e comprometidos com essas pessoas.

Somente quando dizemos “obrigado”, é que agradecemos com o terceiro nível, o nível mais profundo do tratado de gratidão. E obrigado quer dizer isso mesmo. Fico-vos obrigado. Fico obrigado perante vós. Fico vinculado perante vós. Fico-vos comprometido a um diálogo. É esse diálogo, enfim, que quero e é nesse preciso sentido que eu lhes digo: MUITO OBRIGADO. Desse modo, registro meus agradecimentos:

A Deus, pelo presente da vida, por me permitir viver e concretizar mais um sonho. Aos meus familiares, pelo incentivo, apoio, compreensão e amor, durante todo esse percurso, de intenso estudo. Amo muito, todos vocês!

À Professora Ophelia, pelo apoio constante, compreensão, sabedoria de vida, carinho e olhar minucioso sobre o texto.

À Universidade, pela oportunidade e apoio em mais uma etapa de minha formação. A todos os Professores do Mestrado em Educação, que contribuíram na construção de novos conhecimentos, especialmente, à minha orientadora, de longa data, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edite Maria Sudbrack, pelas valiosas contribuições nesse trabalho e na minha formação, enquanto pesquisadora e docente. Aos meus colegas e amigos, pela convivência, diálogos e partilha de experiências.

À banca avaliadora, pela atenção dispensada e contribuições de grande valia na qualificação desse trabalho.

A todos (as), minha gratidão, muito obrigada!

### ***A Força do Professor***

*Um guerreiro sem espada  
sem faca, foice ou facão  
armado só de amor  
segurando um giz na mão  
o livro é seu escudo  
que lhe protege de tudo  
que possa lhe causar dor  
por isso eu tenho dito  
Tenho fé e acredito  
na força do professor.*

*Ah... se um dia governantes  
prestassem mais atenção  
nos verdadeiros heróis  
que constroem a nação  
ah... se fizessem justiça  
sem corpo mole ou preguiça  
lhe dando o real valor  
eu daria um grande grito  
Tenho fé e acredito  
na força do professor.*

*Porém não sinta vergonha  
não se sinta derrotado  
se o nosso país vai mal  
você não é o culpado  
Nas potências mundiais  
são sempre heróis nacionais  
e por aqui sem valor  
mesmo triste e muito aflito  
Tenho fé e acredito  
na força do professor.*

*Um arquiteto de sonhos  
Engenheiro do futuro  
Um motorista da vida  
dirigindo no escuro  
Um plantador de esperança  
plantando em cada criança  
um adulto sonhador  
e esse cordel foi escrito  
por que ainda acredito  
na força do professor.*

(Bráulio Bessa)

## RESUMO

O presente trabalho emerge do problema de pesquisa: até que ponto as concepções de profissionalização docente, expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), induzem a produção de políticas educacionais para a formação e a valorização de professores, à luz das necessidades educativas do país? Nesse sentido, tem por objetivo desenvolver um estudo sobre as concepções de profissionalização docente expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), à luz das necessidades educativas do país. A pesquisa é de natureza qualitativa, com enfoque bibliográfico e documental. A perspectiva epistemológica está embasada na concepção histórico-crítica, e enquanto método na investigação circunscreve-se no campo do materialismo histórico. Apresenta análise de uma política educacional de planejamento de documentos legais - Plano Nacional de Educação (2014-2024) e atos legais sancionados após o PNE: Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015 - define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada e o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, que institui a Política Nacional de Formação do Profissionais da Educação Básica - e suas concepções sobre a profissionalização docente, por isso a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) e Moraes (1999) constitui-se como método auxiliar. A pesquisa, ora apresentada, trata do Plano Nacional de Educação (2014-2024), uma política pública educacional no âmbito do planejamento educacional, e das políticas que orientam e definem os processos de formação e valorização, que se materializam ou não em políticas de profissionalização docente. Partimos do pressuposto de que o PNE representa um marco importante no planejamento da educação brasileira, sobretudo, no campo das políticas educacionais e, dessa forma, recebe influências sociais, econômicas e culturais de ordem nacional e internacional. Ao nos reportarmos às políticas educacionais, estamos nos referindo, ao agir e ao fazer, sobretudo, com ações governamentais, que são pensadas e implementadas no sistema educacional; expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico, exercendo uma função específica, tendo certa autonomia para modificar-se e ajustar-se de acordo com o contexto e meio em que se inserem. Anuncia ainda, os espaços e conhecimentos das políticas globais de educação na medida em que criam padrões de relacionamentos, posições e sistemas que impactam na reforma do Estado e da educação, com destaque para as influências dos organismos multilaterais (Banco Mundial, UNESCO e CEPAL) na agenda política educacional brasileira, sobretudo, no que se refere às repercussões das linhas globais do planejamento e definição das políticas de profissionalização docente. As análises são apresentadas contando com categorias, sendo de caráter geral: “Políticas de Profissionalização” e a partir dessa, destacam-se as demais: “Formação Docente” e “Valorização do Profissional Docente”. Nesse sentido, o presente trabalho destaca que o PNE enquanto política de estado deveria assumir protagonismo na direção da elaboração de políticas educacionais, com destaque àquelas que abarcam a profissionalização docente: formação inicial e continuada, condições de trabalho, remuneração e carreira. Contudo, diante das políticas de ajuste fiscal sinalizamos alguns desafios e elementos essenciais que julgamos pertinentes para uma mudança de cultura política em direção à profissionalização docente e uma educação pública de qualidade social para todos.

## ABSTRACT

The present study emerges from the research problem: to what extent do teacher professionalization conceptions, expressed in the National Education Plan (2014-2024), induce the production of educational policies for teacher training and appreciation, in the light of the educational needs of the parents? In this sense, it aims to develop a study on the conceptions of teacher professionalization expressed in the National Education Plan (2014-2024), in light of the educational needs of the country. The research is qualitative in nature, with a bibliographical and documentary approach. The epistemological perspective is based on the historical-critical conception, and as method in the investigation circumscribes itself in the field of historical materialism. It presents an analysis of an educational policy for planning legal documents - National Education Plan (2014-2024) and legal acts sanctioned after PNE: Resolution nº 2, of July 1, 2015 - defines the National Curricular Guidelines for initial training in higher education level (undergraduate courses, pedagogical training courses for graduates and second degree courses) and for continuing education and Decree No. 8,752 of May 9, 2016, which establishes the National Policy for the Training of Primary Education Professionals - and their conceptions about teacher professionalism, so the content analysis proposed by Bardin (1977) and Moraes (1999) constitutes an auxiliary method. The research presented here deals with the National Education Plan (2014-2024), an educational public policy in the field of educational planning, and the policies that guide and define the training and valorization processes, whether or not they materialize in education policies. teacher professionalization. We start from the assumption that the PNE represents an important landmark in the planning of Brazilian education, especially in the field of educational policies, and thus receives social, economic and cultural influences at the national and international levels. When we refer to educational policies, we are referring, when acting and doing, above all, with governmental actions, which are thought and implemented in the educational system; express the multiplicity and diversity of educational policy at a given historical moment, exercising a specific function, having a certain autonomy to modify and adjust according to the context and environment in which they are inserted. It also announces the spaces and knowledge of global education policies insofar as they create patterns of relationships, positions and systems that impact on state reform and education, with emphasis on the influence of multilateral organizations (World Bank, UNESCO and ECLAC) in the Brazilian educational policy agenda, above all, with regard to the repercussions of the global planning and definition of teacher professionalization policies. The analyzes are presented with categories, being of a general character: "Policies of Professionalization" and from this stand out the others: "Teacher Training" and "Valuing the Professional Teacher". In this sense, the present work emphasizes that the PNE as a state policy should take a leading role in the development of educational policies, with emphasis on those that include teacher professionalization: initial and continuing training, working conditions, remuneration and career. However, in the face of fiscal adjustment policies, we point out some of the challenges and essential elements that we deem relevant for a change of political culture towards teacher professionalism and a public education of social quality for all.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### GRÁFICOS:

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Panorama geral do estado do conhecimento, incluindo todos os descritores.....  | 23  |
| Gráfico 2 – Classificação de dissertações e teses, por ano de defesa.....  | 25  |
| Gráfico 3 – Rendimento médio dos professores de educação básica da rede pública em relação ao rendimento médio dos demais profissionais por nível de escolaridade..... | 120 |

### QUADROS:

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 – Análise de conteúdo da 1ª categoria “Formação Docente”..... | 97  |
| Quadro 2 – Análise de conteúdo da 2ª categoria “Valorização”.....      | 116 |

### TABELAS:

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Identificação por descritor de DM e TD..... | 24 |
|--|----|

## LISTA DE SIGLAS

ABE - Associação Brasileira de Educadores

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPES - Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF - Constituição Federal

CFE – Conselho Federal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

CONAE - Conferência Nacional de Educação 2010

CP – Conselho Pleno

CTC/EB - Conselho Técnico Científico da Educação Básica

DCNs - Diretrizes Curriculares Nacionais

DCNCP – Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia

DM - Dissertação de Mestrado

EaD – Educação a Distância

EC – Emenda Constitucional

EUA – Estados Unidos da América

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil.

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia

ICES – Instituição Comunitária de Ensino Superior

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES – Instituição de Ensino Superior

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU - Organização das Nações Unidas

PAR - Plano de Ações Articuladas

PARFOR - Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PIBID - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PL – Projeto de Lei

PNE - Plano Nacional de Educação

PPP - Planos Políticos Pedagógicos

ProEMI - Programa Ensino Médio Inovador

PROUNI - Programa Universidade para Todos

RCN - Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAPs - *Structural Adjustment Programs* (Programas de Ajustamento Estrutural)

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TD - Tese de Doutorado

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

URI – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

URI – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>14</b>  |
| <b>1 FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA..</b>   | <b>22</b>  |
| <b>1.1 Delimitação do Contexto da Pesquisa .....</b>   | <b>22</b>  |
| <b>1.2 Opção e Concepção de Pesquisa.....</b>  | <b>27</b>  |
| <b>1.3 O Desenho Metodológico da Pesquisa .....</b>  | <b>29</b>  |
| <b>1.4 A Escolha do Método de Análise dos Dados .....</b>  | <b>30</b>  |
| <b>2 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO NA ARENA DAS<br/>POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONCEITOS E CONCEPÇÕES .....</b>                         | <b>33</b>  |
| <b>2.1 Contextualizando as Políticas Públicas e Políticas Educacionais.....</b>  | <b>33</b>  |
| <b>2.2 O Plano Nacional de Educação como política educacional: gênese e desafios.....</b>  | <b>42</b>  |
| 2.2.1 Um pouco de história.....  | 42         |
| 2.2.2 O Planejamento na história educacional brasileira.....   | 45         |
| 2.2.3 PNE 2014-2024 .....  | 53         |
| <b>3 CONTEXTOS E CENÁRIOS .....</b>  | <b>56</b>  |
| <b>3.1 Organismos multilaterais e políticas educacionais: uma relação dependente .....</b>   | <b>57</b>  |
| 3.1.1 Banco Mundial (BM).....  | 58         |
| 3.1.2 Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) ...  | 65         |
| 3.1.3 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).....   | 68         |
| <b>3.2 Organização do Estado e Projeto Socioeducacional no âmbito da Globalização ...</b>  | <b>71</b>  |
| <b>3.3 Repercussões e influências nas políticas de profissionalização docente (formação e<br/>valorização), no contexto brasileiro .....</b> | <b>82</b>  |
| 3.3.1 Políticas de financiamento x formação e valorização docente .....  | 84         |
| 3.3.2 Currículo e formação docente – algumas considerações.....  | 87         |
| 3.3.3 Políticas docentes nacionais para o século XXI – um olhar sobre as ações que<br>antecedem o PNE 2014-2024 .....                        | 89         |
| <b>4 POLÍTICAS DE PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE: ENTRE O PROCLAMADO<br/>E O PLANEJADO, O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS? .....</b>                     | <b>96</b>  |
| <b>4.1 Formação Docente .....</b>  | <b>97</b>  |
| <b>4.2 Valorização do Profissional Docente.....</b>  | <b>116</b> |
| <b>4.3 Política de Profissionalização: dever do Estado e direito dos professores – entre<br/>conquistas e desafios.....</b>                  | <b>124</b> |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b> | <b>130</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>         | <b>140</b> |

## INTRODUÇÃO

O campo das políticas educacionais, para a educação brasileira, é marcado por conquistas e desafios, permanências e rupturas que constituem uma arena de disputas entre concepções distintas da educação: de um lado a promoção do desenvolvimento econômico e de outro a promoção da emancipação humana. Revela-se, portanto, um campo complexo, com diferentes projetos de formação do homem, tendo a escola, *locus* formal do processo educativo, como um dos espaços fulcrais.

As políticas públicas no país, não apenas as educacionais, sobretudo, a partir dos anos de 1990, sofreram investidas de orientações conhecidas como neoliberais, a maioria advinda de organismos multilaterais, adotadas “pela burguesia internacional para operar a crise estrutural do capitalismo, baseadas na abertura comercial, na privatização dos bens e serviços produzidos pelo Estado, na desregulamentação financeira e das relações de trabalho.” (MICHELOTTO, 2010, p. 116). E foi, justamente, o embate entre tais forças que compôs o cenário da elaboração e desenvolvimento desse trabalho investigativo. Pesquisar o Plano Nacional de Educação, uma política pública educacional no âmbito do planejamento educacional, enquanto prenúncio de políticas de profissionalização docente, implica refletir sobre aspectos sociais e políticos do contexto macro por vezes, definidores de tais políticas.

As políticas educacionais portanto, não podem ser analisadas de maneira isolada, mas a partir das relações de forças existentes em determinado contexto, vale dizer que “a análise de todo e qualquer objeto de estudo seja feita sempre em sua “totalidade”, o que significa vê-lo histórica, social e politicamente inserido no movimento que o torna determinado e, também, determinante.” (MICHELOTTO, 2010). Kosik (1976, p. 35), sob tal ótica, “[...]‘totalidade’ não significa ‘todos os fatos’. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer [...] pode vir a ser racionalmente compreendido.” Assim, o objeto de pesquisa vai se revelando e assumindo sua forma através do trabalho investigativo.

A pesquisa, ora apresentada, trata do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e das políticas que orientam e definem os processos de formação e valorização, que se materializam ou não em políticas de profissionalização docente. Partimos do pressuposto de que o PNE representa um marco importante no planejamento da educação brasileira, sobretudo, no campo das políticas educacionais.

Investigar o PNE é analisar uma política pública, que tem assumido posição privilegiada em debates educacionais, por se caracterizar como um tema contemporâneo, visto que, nos últimos anos, é centro de debates, principalmente, na trajetória da Conferência Nacional de Educação (CONAE – 2010/2014) a qual representa um marco para o planejamento da educação, na medida em que sublinha o seu papel para a construção de um Sistema Nacional de Educação, com vistas à elaboração de um novo Plano Nacional de Educação.

A política educacional, está vinculada ao conjunto das políticas públicas sociais e é definida por lutas, pressões e conflitos entre grupos para atenderem suas demandas. Ao nos reportarmos às políticas educacionais, estamos nos referindo, ao agir e ao fazer, sobretudo, de ações governamentais, que são pensadas e implementadas no sistema educacional. Nessa perspectiva, expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico, exercendo uma função específica, tendo certa autonomia para modificar-se e ajustar-se de acordo com o contexto e meio em que se inserem e as pressões que sofrem.

Por estarem relacionados, planejamento e políticas educacionais, representam importante ângulo de análise para o problema da pesquisa, o qual se define a partir da seguinte questão: até que ponto as concepções de profissionalização docente, expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), induzem a produção de políticas educacionais para a formação e a valorização de professores, à luz das necessidades educativas do país? Nesse sentido, o objetivo da pesquisa buscou desenvolver um estudo sobre as concepções de profissionalização docente expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), à luz das necessidades educativas do país.

Para abranger a problemática em tela, partimos dos seguintes questionamentos que orientaram nossa pesquisa: Quais as concepções de formação e de valorização de professores expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024)? Os organismos multilaterais influenciam na agenda política educacional brasileira? Como se apresenta o contexto socioeducacional nesse período? Quais os impactos/repercussões dos pressupostos do Plano Nacional de Educação sobre as políticas educacionais de formação e valorização docente?

Com o intuito de investigar a problemática em tela, a partir do objetivo geral, elegemos quatro objetivos específicos que orientaram a construção dos capítulos dessa Dissertação de Mestrado, a saber: - Conceituar políticas públicas sociais e educacionais no contexto do PNE. - Destacar as influências dos organismos multilaterais na agenda política educacional brasileira. - Descrever o contexto socioeducacional em que são definidas as políticas educacionais para a formação e valorização docente. - Caracterizar os limites e as



contribuições no processo de produção das políticas de formação e valorização docente contidos no PNE.

As inquietações anunciadas oportunizaram o entendimento de que as políticas públicas podem ser interpretadas como ações e programas governamentais que podem, ou não, resultar em mudanças sociais e, quando implementadas, ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

É possível afirmar, também, que as políticas públicas resultam, essencialmente, da atividade política e precisam estar relacionadas às demandas coletivas, subsidiadas por uma gestão e um planejamento que identifiquem as prioridades para aplicação de recursos, com ações estratégicas para alcançar os objetivos almejados. Envolvem decisão política e constituem a concretização dos direitos dos cidadãos, através de ações governamentais dirigidas a atender determinadas demandas públicas, visando ao bem-estar social. Devem ser resultado de um processo de decisão e participação da sociedade civil, em que se definem meios, agentes e fins para atingir os objetivos acordados. (DIAS; MATOS, 2012).

Uma política, portanto, surge a partir de uma questão ou problema, levantado, socialmente, enfatizando a problemática em foco. Para que tal política se concretize, é necessária a ação do Estado, e é preciso agir no processo de solução deste problema. Analisar uma política pública é uma possibilidade de compreender o problema para o qual ela foi estruturada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados por essa ação pública. (SOUZA, 2006).

A história do planejamento educacional em nosso país é marcada por disputas entre diferentes projetos, com concepções distintas sobre o papel do Estado e do próprio planejamento, da relação entre os entes federados e da lógica de gestão e organização. (DOURADO, 2011). O planejamento educacional situa-se numa perspectiva de construção em rede e, por estar constituído dessa forma, recebe influências sociais, econômicas e culturais. Assim, como aponta Saviani (2011, p. 179), “o planejamento educacional é, nas diferentes circunstâncias, um instrumento de política educacional, isto é, a forma pela qual se busca implementar determinada política que se preconiza para a educação.”

Nesse cenário, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) assume caráter de política pública educacional e se refere ao agir e ao fazer, sobretudo com ações governamentais, que são pensadas e implementadas no sistema educacional. Nessa perspectiva, expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico.

A formação de professores no Brasil assume contornos cada vez mais emblemáticos e tem sido foco principal das atuais políticas educativas. Sua complexidade abrange tanto a formação inicial, oferecida em cursos de licenciatura, quanto a formação continuada, enquanto possibilidade de revitalizar e refletir a prática desenvolvida. Esses campos fundamentaram os embates na aprovação do PNE (2014-2024), o qual preconiza a formação docente como indispensável para a melhoria da qualidade do ensino e seus resultados, medidos através de avaliações em larga escala, o que acaba por vezes denotando um reducionismo da complexidade do processo avaliativo.

Em 2013, apenas 74,8% dos professores da Educação Básica detinham formação com Ensino Superior, o que significa que um quarto dos professores lecionava mesmo sem ter formação em nível superior. Deste percentual, apenas 65,4% detinham formação em cursos de licenciaturas. Apenas 35% dos professores da Educação Básica possuem Pós-Graduação, segundo dados do Censo Escolar (2016). A formação inicial, em nível superior, é essencial para embasar teoricamente e capacitar os profissionais em relação à sua prática docente, desde que articulada aos processos de ensino e aprendizagem e na organização e gestão da educação básica. Compreendemos a formação continuada como uma possibilidade de reflexão e de (re) estruturação da prática docente. Para que tal formação se efetive é essencial, sobretudo, considerar as especificidades de cada local – escola e corpo docente.

Sobre a valorização destaca-se a necessidade de cumprimento da Lei do Piso Nacional Salarial Profissional (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008) na integralidade, a criação e implantação de planos de carreira, admissão por concurso e jornada de trabalho integral em apenas uma escola. Nessa direção, faz-se necessária a criação e efetivação de uma política de valorização e profissionalização dos educadores, como condição para uma Educação Básica pública emancipatória, prioridade enquanto política de Estado, à formação inicial e continuada, às condições de trabalho e à carreira e remuneração dos profissionais da educação.

É preciso repensar as políticas de valorização que implicam em salários dignos, plano de carreira com clareza de percurso que motivem o coletivo ao exercício da profissão. “Revela-se um cenário que exige assumir prioridades para tornar a ocupação não apenas mais atrativa e valorizada, mas também mais competente para o desenvolvimento de uma educação com qualidade para todos.” (SCHEIBE, 2010, p. 985). Historicamente, enfatiza-se que a qualidade da educação passa pela qualidade da formação docente, responsabilizando, via de regra, a classe docente pelo sucesso ou insucesso escolar. Políticas que repercutem

diretamente na prática docente, em maior atratividade à profissão e melhores condições de carreira profissional são de caráter emergencial.

Diante do exposto, destacamos que a proposta de pesquisa, ora apresentada, dialoga com nossa trajetória acadêmica e profissional. Desde a formação inicial, no Curso de Pedagogia, vimos realizando pesquisa a respeito da temática. Está relacionada também, à atuação profissional e ao contexto educacional em que estamos inseridas, uma Escola de Ensino Fundamental, da rede pública, do Estado do Rio Grande do Sul, exercendo a docência nos Anos Iniciais, há dois anos.

Inquietações e questionamentos fazem parte do cotidiano docente. É necessário buscar compreender o porquê de algumas situações e, por isso, é fundamental manter o olhar sempre atento. A reflexão, a curiosidade, a criticidade e a pesquisa precisam ser aliadas nesse processo. Durante esse percurso de exercício profissional foram surgindo alguns questionamentos, sobretudo, a respeito das concepções de formação e valorização docente, como vêm sendo abordadas nos documentos legais e discursos educacionais. Sob este ângulo, buscamos trazer à tona discussões que julgamos importantes para contribuir com o debate sobre o cenário das políticas públicas educacionais atuais. Partindo desse pressuposto, percebemos que nada poderá ser analisado desvinculado das políticas públicas.

Destacamos a importância em compreender que as políticas se materializam em ações, neste caso, os processos de formação e de valorização docente e que, portanto, não podem ser esquecidas as condições de implementação de tal medida. Nos desdobramentos de uma política educacional, faz-se necessário considerar que a mesma transcende sua esfera específica, posto que se vincula ao projeto social do Estado como um todo e às contradições do momento histórico. Portanto, é fundamental avançar nessa pesquisa, por meio de uma investigação contextualizada do cenário macro, “das políticas governamentais e de suas interconexões com o PNE, considerando, nesse processo, as bases estruturais constitutivas deste – suas lacunas, seus limites e suas possibilidades – como política de Estado, de modo a contribuir para a sinalização de marcos de organização e gestão das políticas educacionais a serem propostas e efetivadas nos diferentes níveis de governo.” (DOURADO, 2010, p. 693).

Assim, buscamos apreender a problematidade subjacente às políticas educacionais de planejamento e profissionalização docente, seus desafios, na tentativa de subsidiar futuras decisões no campo educacional e apontar perspectivas que superem as determinações do contexto hodierno, ampliando o debate acerca da temática, contribuindo para a promoção de novas pesquisas e, igualmente, com a Linha de Pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Educação da Universidade

Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Câmpus de Frederico Westphalen/RS. Importante ressaltar, também, a validade dessa pesquisa em três aspectos: pessoal, profissional e social. No primeiro, em relação à formação humana, num processo de (re) construção enquanto sujeito histórico, num despertar de questionamentos e busca permanente pelo conhecimento. No segundo, em relação à constituição da identidade profissional, enquanto professora de uma escola pública da Rede Estadual de Ensino, num processo de formação continuada e reflexão da ação. E, finalmente, contribui para o exercício da cidadania, o empoderamento, pela via do conhecimento, na participação social. De forma dialógica um faz parte do outro, num processo permanente de (trans)formação. O conhecimento serve para transformar. “O conhecimento tem sentido quando revela as alienações, as opressões e as misérias da atual fase de desenvolvimento da humanidade, questiona criticamente os determinantes econômicos, sociais e históricos e dá potencialidade à ação transformadora.” (GAMBOA, 2012, p. 189).

Considerando os objetivos supracitados, destacamos a concepção teórico-metodológica e epistemológica que balizou essa investigação. A metodologia utilizada na investigação circunscreve-se no campo do materialismo histórico, enquanto método, no qual a relação sujeito e objeto é entendida como uma relação dialética. Nessa perspectiva, sob o ponto de vista teórico-metodológico da nossa pesquisa, optamos pela metodologia histórico-crítica, a qual está embasada nos pressupostos teóricos da pedagogia histórico-crítica. (SAVIANI, 2008). Numa perspectiva epistemológica, a concepção histórico-crítica busca compreender a educação como mediação no seio da prática social global, considerando a sua função política. Com base na vertente marxista, ancorada na dialética, trata do problema de pesquisa considerando todo o contexto social. Segundo Masson (2012, p. 2) “o marxismo é um enfoque teórico que contribui para desvelar a realidade, pois busca apreender o real a partir de suas contradições e relações entre singularidade, particularidade e universalidade.”

Destaca assim que “o enfoque crítico-dialético busca apreender o fenômeno em seu devir histórico e em suas inter-relações com outros fenômenos, buscando compreender os processos de sua transformação, suas contradições e potencialidades de mudança.” (GAMBOA, 2012, p. 189). E, também, “tende a analisar o real a partir do seu desenvolvimento histórico, da sua gênese e desenvolvimento, captando as categorias mediadoras que possibilitam a sua apreensão numa totalidade.” (MASSON, 2012, p. 2).

Com apoio nessa concepção epistemológica e metodológica, realizamos a pesquisa sob a abordagem qualitativa – a qual possibilita análise do contexto pesquisado, envolvendo diferentes abordagens, propiciando o esclarecimento e a tomada de consciência sobre os

problemas e contradições, na busca de meios para solucioná-los (CHIZZOTTI, 2001) – mediante dois enfoques: o bibliográfico e documental. Como instrumento de análise dos dados, a fim de que o material selecionado para essa investigação fosse amplamente explorado, optamos pela análise de conteúdo. (BARDIN, 1977).

Diante disso, para a elaboração e maior organização dessa Dissertação, estruturamos o texto em capítulos. O primeiro “Fundamentos epistemológicos e metodológicos da pesquisa” apresenta a análise do estado do conhecimento da temática que nos propomos investigar, a qual consideramos de grande relevância social, considerando que, até o momento, não foram encontrados Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado que analisem a problemática em questão. Além disso, descrevemos a concepção teórica e desenho metodológico que orientou a realização dessa pesquisa.

O segundo “O planejamento educacional brasileiro na arena das políticas educacionais: conceitos e concepções”, evidencia conceitos importantes a respeito das políticas públicas e educacionais, os quais são a base dessa pesquisa. No decorrer do capítulo, tratamos ainda do Plano Nacional de Educação, situando, historicamente, o surgimento e a evolução da ideia de um plano com abrangência nacional, sua gênese e desafios na perspectiva de conquistar posição de política de estado, conectando-o ao momento atual em que vivenciamos a expectativa de cumprimento das metas estabelecidas no PNE (2014-2024).

Na sequência, o terceiro capítulo, intitulado “Contextos e cenários”, anuncia os espaços e conhecimentos das políticas globais de educação na medida em que criam padrões de relacionamentos, posições e sistemas que impactam na educação, com destaque para as influências dos organismos multilaterais (Banco Mundial, UNESCO e CEPAL) na agenda política educacional brasileira, sobretudo, no que se refere ao impacto das linhas globais do planejamento e definição das políticas de profissionalização docente.

Prosseguimos com o trabalho, adentrando no quarto capítulo “Políticas de profissionalização docente: entre o proclamado e o planejado, o que dizem os documentos?”, seção em que apresentamos as reflexões realizadas a partir da análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) e Moraes (1999). Nessa perspectiva, caracterizamos os limites e as contribuições no processo de produção das políticas de formação e valorização docente, as quais constituem as políticas de profissionalização docente, a partir do Plano Nacional de Educação (2014-2024), Metas 15, 16, 17, e 18, bem como dos documentos materializados em atos legais, os quais abarcam a temática de pesquisa, emanados do CNE e Presidência da República, lançados após o início da vigência do PNE (2014-2024), a saber: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências;

Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015 - define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada e o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. As categorias que orientaram a leitura e análise dos documentos, regidas por uma categoria de conteúdo geral – Políticas de Profissionalização – foram: “Formação Docente” e “Valorização do Profissional Docente.” Assim, a partir das políticas públicas, implementadas ou ausentes, com base na análises de conteúdo que realizamos, compreendemos e interpretamos a problemática, sinalizando aproximações ou distanciamentos, assim como avanços e desafios em relação às políticas que viabilizam ou não a profissionalização docente, em desenvolvimento em nosso país, haja vista o atual momento histórico. Com o contexto econômico e político em crise, a conjuntura que se apresenta gera incertezas, as quais assombram, mais uma vez, a continuidade das políticas educacionais anunciadas, colocando em debate o conjunto de metas propostas no Plano Nacional de Educação (2014-2024) para qualificar a educação brasileira.

Por fim, encaminhamos as considerações conclusivas dessa investigação, não o final da caminhada de estudos, posto que o terreno para novas pesquisas continua extenso, mas na pretensão de anunciar e/ou denunciar, contribuir e refletir, as pesquisas desse campo e da problemática em tela, tecendo considerações relacionadas ao desfecho dessa Dissertação de Mestrado.

# **1 FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA**

Desenvolver um estudo sobre as concepções de profissionalização docente expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), à luz das necessidades educativas do país, implica investigar uma política educacional atual e que está em constante “movimento”. O ponto de partida desse estudo se deu a partir de uma análise do estado do conhecimento da temática em voga, a qual consideramos de grande relevância social, considerando que, até o momento, não foram encontrados trabalhos publicados que analisem as políticas públicas educacionais nesse contexto.

Neste capítulo inicial, descrevemos o contexto das produções existentes na área, subsidiando a construção balizadora do trabalho e apresentamos a concepção epistemológica e metodológica que serviu de orientação para a investigação que realizamos.

## **1.1 Delimitação do Contexto da Pesquisa**

A delimitação do campo de pesquisa caracteriza-se como importante subsídio para delinear os caminhos metodológicos do estudo, bem como sua construção teórica. Como fonte de coleta de dados utilizamos a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia/IBICT.<sup>1</sup> Em seguida, dentro da temática proposta, definimos os descritores, a saber: Política Educacional, Políticas de Formação Docente, Plano Nacional de Educação e Diretrizes Curriculares Nacionais.

A pesquisa realizada no IBICT contemplou o período de 2005-2015. Durante a pesquisa, selecionamos as Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado consideradas pertinentes à nossa investigação no Mestrado. Optamos pela leitura dos resumos para analisar a relevância dos temas abordados e as aproximações com a pesquisa que realizamos.

Durante a busca percebemos que há muitos trabalhos relacionados aos descritores: Política Educacional e Diretrizes Curriculares Nacionais. Em menor quantidade aparecem as produções referentes ao Plano Nacional de Educação e às Políticas de Formação Docente.

Contudo, ao lermos alguns resumos dos trabalhos pesquisados percebemos que os assuntos abordados nas publicações encontradas têm pouca relação com o tema que

---

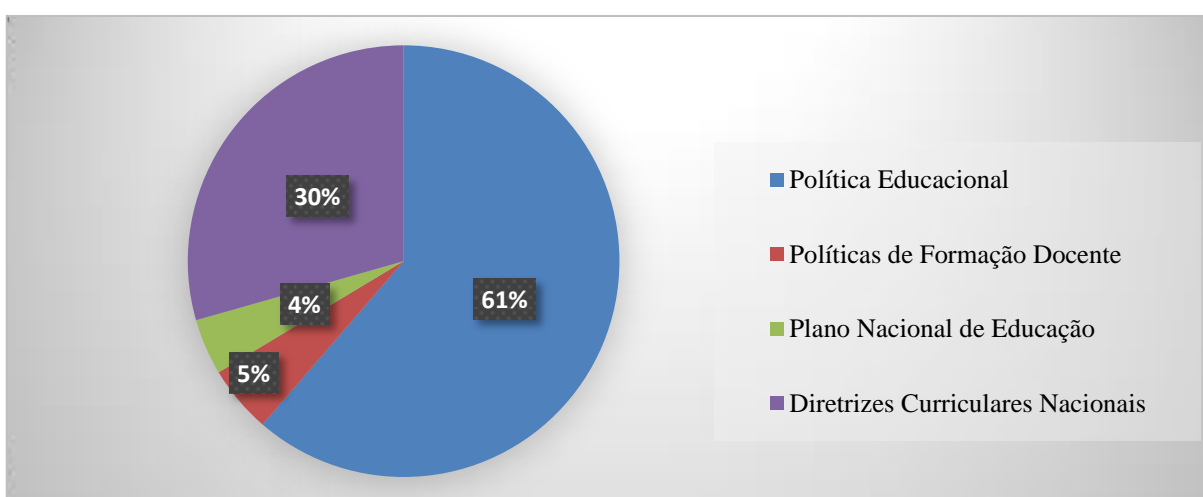
<sup>1</sup> Endereço eletrônico: <http://bdtd.ibict.br/busca>. O IBICT mantém a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), que disponibiliza mais de 250 mil trabalhos. Dentre as fontes de pesquisa disponíveis, utilizamos essa fonte por estar atualizada e contar com um número expressivo de trabalhos, teses e dissertações de instituições brasileiras.

pretendemos pesquisar. Diante disso, podem-se considerar exíguas as publicações relacionadas à proposta da pesquisa.

Em face ao exposto, reafirmamos a importância da pesquisa sob um novo olhar perante o Plano Nacional de Educação, enquanto propulsor das demais políticas educacionais, sobretudo, às de formação e valorização docente.

O gráfico abaixo apresenta um panorama geral do estado do conhecimento, incluindo todos os descritores utilizados na investigação, com o percentual de produções encontradas em cada descritor, tendo por base a totalidade de DM e TD.

**GRÁFICO 1 - PANORAMA GERAL DO ESTADO DO CONHECIMENTO, INCLUINDO TODOS OS DESCRITORES**



Fonte: Elaborado pela autora (2016)

Analisando o Gráfico 01, observamos que o descritor Política Educacional totalizou 73 trabalhos, com um percentual de 61%, o que evidencia ser o maior número de produções encontradas. Com o descritor Políticas de Formação Docente, foram encontrados 6 trabalhos, num percentual de 5% e com o descritor Plano Nacional de Educação, encontramos 5, resultando num percentual de 4%. Para as Diretrizes Curriculares Nacionais o IBICT disponibilizou 35 trabalhos, representando 30%.

Diante dos dados apresentados, percebemos que a Política Educacional, bem como as Diretrizes Curriculares Nacionais são protagonistas na maioria dos trabalhos. No que tange às Políticas de Formação Docente e Plano Nacional de Educação, o percentual de trabalhos é menor. Embora os dois primeiros descritores apresentem um percentual significativo, destacamos que nenhum faz relação com o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e com a Resolução CNE/CP Nº 2/2015, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a



Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, tendo em vista os impactos dessa política na reestruturação da matriz curricular do Curso de Pedagogia e demais licenciaturas. Portanto, o quadro evidencia a necessidade e importância de investigar este fenômeno, como estamos nos propondo em nossa Dissertação de Mestrado.

Na Tabela 01, podem ser visualizadas as Dissertações e Teses, encontradas no IBICT, através dos descritores.

TABELA 1 - IDENTIFICAÇÃO POR DESCRITOR DE DM E TD

| <b>Descritor</b>                  | <b>DM</b> | <b>%</b>   | <b>TD</b> | <b>%</b>   | <b>Total DM e TD, por descritor</b> |
|-----------------------------------|-----------|------------|-----------|------------|-------------------------------------|
| Política Educacional              | 51        | 62         | 22        | 59         | 73 (61%)                            |
| Políticas de Formação Docente     | 03        | 4          | 03        | 8          | 06 (5%)                             |
| Plano Nacional de Educação        | 04        | 5          | 01        | 3          | 05 (4%)                             |
| Diretrizes Curriculares Nacionais | 24        | 29         | 11        | 30         | 35 (30%)                            |
| <b>Total</b>                      | <b>82</b> | <b>100</b> | <b>37</b> | <b>100</b> | <b>119 (100%)</b>                   |

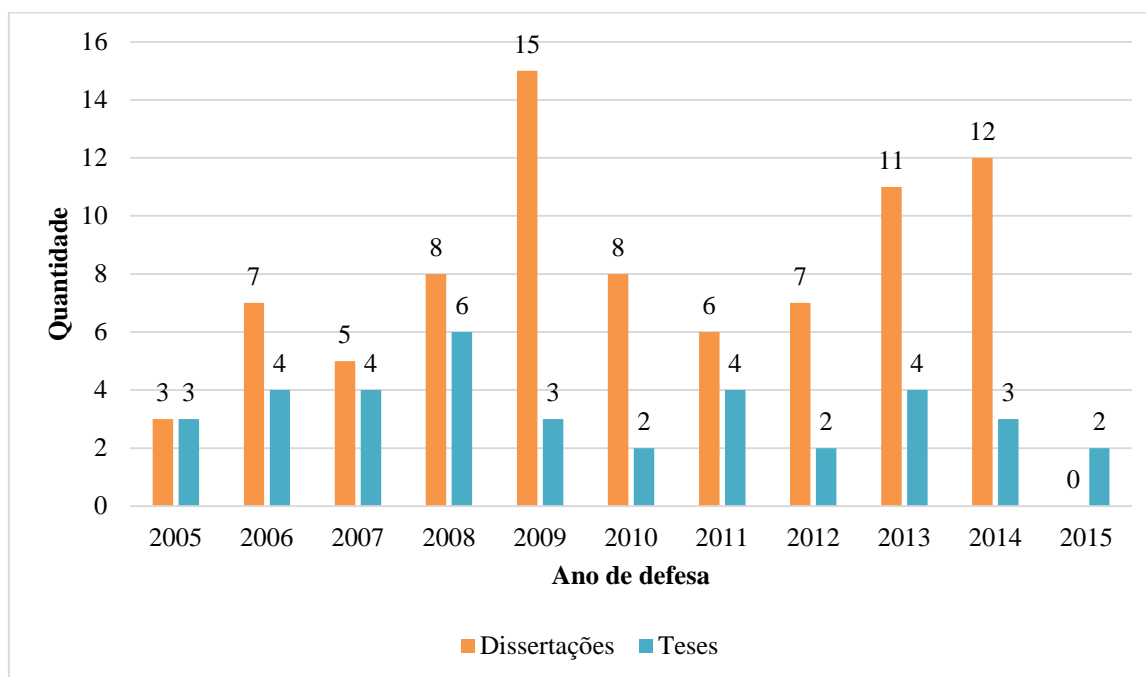
Fonte: Elaborado pela autora (2016)

Com a pesquisa e levantamento de dados através do IBICT, conforme apresenta a Tabela 1, foram encontradas 82 dissertações e 37 teses. Fica claro que a predominância se dá pelas Dissertações de Mestrado com 69% do total das produções, enquanto as Teses representam 31%. Esses dados podem ser atribuídos à oferta de programas de pós-graduação em nível de Mestrado, que tem crescido consideravelmente nos últimos anos, bem como por ser a etapa inicial da formação do pesquisador.

Ainda, com base nos dados apresentados na Tabela 1 podemos analisar a quantidade de produções por descritor. Em relação ao descritor Política Educacional, encontramos 51 DM e 22 TD. Quando pesquisamos o descritor Políticas De Formação Docente, identificamos 03 DM e, também, 03 TD. Foi o único descritor que apontou dados iguais entre Dissertações e Teses. Sobre o descritor Plano Nacional De Educação, obtivemos 04 DM e 01 TD. Referente ao descritor Diretrizes Curriculares Nacionais, localizamos 24 DM e 11 TD. Concluimos que, com exceção do descritor Políticas De Formação Docente, todos os outros apontam ser foco de pesquisa, principalmente, em programas de Mestrado, com um percentual de 69%, já o percentual de pesquisas realizadas em Doutorado representa 31%, prevalecendo as Dissertações em detrimento das Teses.

O Gráfico 2 aponta a evolução das DM e TD, defendidas nos últimos dez anos, período compreendido entre 2005-2015.

GRÁFICO 2 – CLASSIFICAÇÃO DE DISSERTAÇÕES E TESES, POR ANO DE DEFESA



Fonte: Elaborado pela autora (2016)

Diante desses dados, percebemos que no ano de 2015 há somente 2 produções, sendo TD. Entendemos que, por ser início de ano, as Universidades ainda não inseriram na BDTD, todas as produções, defendidas em 2015. Assim, não consideramos esse o ano com menor índice de produção. Podemos constatar que as produções seguiram uma regularidade, com destaque para o ano de 2009, em que foram defendidas 15 DM e 03 TD e, de igual forma, para o ano de 2013, com 11 DM e 04 TD e 2014, com 12 DM e 03 TD, considerados os anos mais produtivos. O ano com menor produção foi 2005, com apenas 03 DM e 03 TD. Em relação à incidência da produção de Dissertações, o ano de maior produção foi 2009, com 15 trabalhos e o menor ocorreu em 2005 com apenas 03 defesas. O maior número de Teses defendidas foi no ano de 2008, com 06 trabalhos e o menor foi em 2010 e 2012, com apenas 02 defesas.

Assim, como destacamos anteriormente, as Dissertações de Mestrado apresentam um número elevado em relação às Teses de Doutorado. O maior investimento público em Programas de Pós-Graduação, a demanda por profissionais qualificados, a criação de grupos de pesquisa, como também a formação do pesquisador são aspectos que podem ser considerados na justificativa de que essas produções precisam continuar numa escala de crescimento gradativo.

Com base nos resumos, buscamos relatar os objetivos e propostas dos trabalhos que têm alguma aproximação do projeto em questão. Selecionamos 36 estudos que consideramos

importantes para nosso projeto e, após primeira leitura, selecionamos os mais relevantes, ou seja, mais próximos de nosso tema de investigação. Sendo assim, foram analisados 04, destes 02 DM e 02 TD.

A DM de Pierobon (2014), oriundo da UNESP, aborda o Plano Nacional de Educação como eixo do planejamento da educação, como ato político, não neutro, constituído sob a égide do sistema capitalista, analisando de que maneira é o tratamento dado à educação do campo nas Constituições Federais (CF), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nos Planos Nacionais de Educação (PNE) e nos documentos da Conferência Nacional de Educação 2010 (CONAE) - que contemplam os debates e as proposições para o PNE 2014/2024.

Em relação às Políticas De Formação Docente, a TD de Rodriguez (2007), UFRN, propõe um estudo das políticas de formação docente seu impacto nestes atores e nos sistemas educativos dos países em que foram implementadas no contexto das reformas neoliberais. Estuda tais políticas concebidas pelas grandes iniciativas internacionais de educação, na década de 90, para a América Latina e, de modo particular, para três países: Argentina, Brasil e Chile. Em sua conclusão aponta que na maioria dos países há programas de valorização e fortalecimento profissional, destacando que a reestruturação curricular está garantindo iniciativas inovadoras em termos de formação docente. Ressalta a importância das pesquisas na área, para o fortalecimento do docente como ator central e fundamental à dinamização dos sistemas educativos. (RODRIGUEZ, 2007).

No que concerne às Diretrizes Curriculares Nacionais, a DM desenvolvida na UFRGS por Costa (2011), apresenta uma análise da proposta de formação de professores, instaurada no país a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), disciplinada por meio das Resoluções CNE/CP 1/2002 e 2/2002 e das Diretrizes Nacionais específicas aos cursos de Licenciatura. Assim, tem por objetivo analisar as implicações das atuais DCN's para os cursos de Licenciatura e as possibilidades de uma nova perspectiva de formação inicial docente. A pesquisa foi desenvolvida no Curso de Ciências Biológicas e História da UFRGS. A investigação aponta para a dificuldade de construção dos Planos Políticos Pedagógicos (PPPs) e de adequação das matrizes curriculares, conforme a verificação da imprecisão de alguns dados conferidos na análise documental, como, por exemplo, a ampliação da carga horária das práticas pedagógicas. Ao final, Costa (2011) afirma que o processo de reforma ainda está em andamento devido aos dissensos e conflitos historicamente instituídos no cotidiano das instituições.

Na mesma temática de pesquisa insere-se a TD desenvolvida, na mesma universidade, por Portelinha (2014), a qual aborda os desdobramentos caracterizados pela implantação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia – CNE/CP nº. 1/2006. Delimita como objeto de investigação a Pedagogia, nos cursos de Pedagogia, problematizando como se constituiu a reconfiguração dos cursos a partir da implementação das DCNCP, e como as concepções de Pedagogia se manifestaram na organização curricular desses. Em seus resultados demonstra que, além das influências de uma concepção anunciada de Pedagogia que implica na definição dos conteúdos e no campo curricular, sofre influências ainda, das concepções e finalidades de formação profissional, defendidas pela realidade institucional em que se inserem os cursos.

Durante a pesquisa, percebemos que há muitos trabalhos relacionados aos descritores: Política Educacional e Diretrizes Curriculares Nacionais. Em menor quantidade aparecem as produções referentes ao Plano Nacional de Educação e às Políticas de Formação Docente. Os resultados apontados nesse levantamento não esgotam as possibilidades de análise dos dados coletados, mas através do que apresentamos, é possível verificar as temáticas abordadas com maior frequência nas pesquisas, tanto em DM como em TD, no período analisado. Destacamos que um estudo dessa ordem contribuiu muito para a reflexão, diante de outras pesquisas e da pesquisa que realizamos, bem como para a formação do pesquisador.

## **1.2 Opção e Concepção de Pesquisa**

Uma pesquisa educacional pressupõe a articulação de diversos elementos que constituem uma investigação científica. Portanto, como alerta Gamboa (2012, p. 11), “a pesquisa educacional não pode limitar-se a ser mera aplicação mecânica de instrumentos, técnicas e procedimentos [...], todo método implica uma teoria da ciência, que, por sua vez, se lastreia numa teoria do conhecimento.”

Sendo assim, estabelecemos o seguinte caminho: opção e concepção de pesquisa, o desenho metodológico da pesquisa e a escolha do método de análise dos dados. Por se constituir um processo metódico, os caminhos metodológicos e o método são dados pelo tipo de objeto a ser pesquisado. Tendo em vista os objetivos traçados para essa pesquisa, faz-se necessário assegurar uma articulação lógica entre os elementos que compõem o trabalho, a fim de contribuir no processo de elaboração do conhecimento científico. Assim, “pesquisa é a construção de um conhecimento e a revelação do contexto do objeto pesquisado.” (CHIZZOTTI, 2006, p. 92). Ainda, para Marconi e Lakatos (2003, p. 155), a pesquisa “é um

procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.”

Tendo em vista a problemática em tela, torna-se indispensável relacionar as concepções teóricas e metodológicas, visto que “caminham juntas, intrincavelmente inseparáveis.” A metodologia precisa contemplar um “instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática.” (MINAYO, 2001, p.16).

Assim, a concepção teórica da realidade e a metodologia utilizada na investigação circunscrevem-se no campo do materialismo histórico. Nessa perspectiva, sob o ponto de vista teórico-metodológico da nossa pesquisa, valemo-nos da metodologia histórico-crítica, a qual está embasada nos pressupostos teóricos da pedagogia histórico-crítica, que se fundamenta na dialética, na relação do movimento e das transformações. “A compreensão histórico-crítica surge no quadro das tendências críticas da educação brasileira, objetivando a superação das teorias crítico reprodutivistas.” (DOZOL, 1994, p. 116). No Brasil, Dermeval Saviani é responsável por grandes contribuições no sentido de superar o caráter reprodutivista das análises críticas no contexto educacional. Nos anos 70, elaborou as bases da pedagogia histórico-crítica. Sobre isso, Saviani (2008, p. 141) esclarece que “a expressão ‘histórico-crítica’, de certa forma, contrapunha-se à ‘crítico-reprodutivista’. É crítica, como esta, mas, diferentemente dela, não é reprodutivista, mas enraizada na história.”

Numa perspectiva epistemológica, a concepção histórico-crítica busca compreender a educação no contexto da sociedade, considerando a sua função política. Nessa direção, a metodologia histórico-crítica abrange o movimento e as transformações expressas no materialismo histórico, que é, de fato, “a concepção que procura compreender e explicar o todo desse processo, abrangendo, desde a forma, como são produzidas as relações sociais e suas condições de existência até a inserção da educação nesse processo.” (SAVIANI, 2008, p. 141). Dessa forma, desenvolvemos um estudo sobre as concepções de profissionalização docente expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), à luz das necessidades educativas do país, a partir do desenvolvimento histórico, o que significa entender o contexto social, sua organização, como tais políticas educacionais estão preconizadas no PNE (2014-2024) e como podem contribuir para qualificar a profissionalização docente e a educação básica.

### 1.3 O Desenho Metodológico da Pesquisa

Tendo em vista a temática de pesquisa e sua relevância para a área da educação, o desenho metodológico dessa investigação teve um enfoque qualitativo. Entende-se por pesquisa qualitativa, a compreensão de um conjunto de diversas técnicas interpretativas que objetiva conhecer, compreender, descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Em termos de Chizzotti (2001, p. 104), “a pesquisa qualitativa objetiva, em geral, provocar o esclarecimento de uma situação para uma tomada de consciência pelos próprios pesquisadores dos seus problemas e das contradições que os geram, a fim de elaborar os meios e estratégias de resolvê-los.”

Ainda, “a abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre sujeito e o objeto.” (CHIZZOTTI, 2001, p. 79). Tal abordagem permite a imersão do pesquisador no contexto pesquisado, estabelecer relações entre a teoria e a prática, entre o contexto e a ação. Por estar relacionada com o aprofundamento da compreensão de um grupo social ou de uma organização, é que esse tipo de pesquisa é mais válido para a proposta de pesquisa que pretendemos realizar, pois proporciona ao pesquisador maior envolvimento com o campo de pesquisa.

Assim, como aponta Gil (2002, p. 17), a pesquisa é um “procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. [...] A pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos.” Nessa direção, a pesquisa será de cunho bibliográfico e documental.

A pesquisa bibliográfica constitui-se de materiais já publicados, incluindo materiais impressos, como, também, disponibilizados na internet, tais como livros, revistas, teses, dissertações e anais de eventos científicos. (GIL, 2002). A pesquisa bibliográfica é a base para o desenvolvimento de uma investigação científica, haja vista que se faz necessário situar o atual estágio do conhecimento referente à temática, bem como construir um estofo teórico e epistemológico que norteará todos os momentos da pesquisa, levantamento de informações, análise e confronto de ideias. Ademais, “o apoio de revisões bibliográficas sobre os estudos já feitos ajuda a mapear as perguntas já elaboradas naquela área de conhecimento, permitindo identificar o que mais tem se enfatizado e o que tem sido pouco trabalhado.” (MINAYO, 2009, p. 40). Desse modo, destacamos que o enfoque bibliográfico permeará toda a pesquisa.

A pesquisa documental, como delineamento, é muito semelhante à pesquisa bibliográfica, posto que as duas se constituem de dados já publicados. A diferença entre essas modalidades de pesquisa está na origem das fontes. Ao passo em que a pesquisa bibliográfica se utiliza, basicamente, do aporte teórico, resultado das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (GIL, 2008).

Oliveira (2007, p.70) chama a atenção nesse tipo de pesquisa para o fato de que:

[...] na pesquisa documental, o trabalho do pesquisador requer uma análise mais cuidadosa, pois, a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o assunto, atentando para as fontes secundárias, e a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias.

Com efeito, a pesquisa documental subsidiou o alcance dos propósitos do estudo, notadamente a análise do PNE.

#### **1.4 A Escolha do Método de Análise dos Dados**

A escolha do método de análise implica na capacidade exploratória e explicativa da pesquisadora, no sentido de dar conta das origens e razões do problema proposto, objetivando expor explicações pertinentes e apropriadas. Segundo Demo (2000), nessa parte do trabalho desenvolve-se, também, a capacidade argumentativa, correspondendo à função da construção científica.

Considerando os objetivos dessa investigação e o delineamento metodológico escolhido, sob o enfoque qualitativo, assentada na abordagem histórico-crítica, inicialmente exposta, optamos pela análise de conteúdo (BARDIN, 1977) como instrumento de análise dos dados, a fim de que o material selecionado para essa investigação possa ser amplamente explorado. Destarte, aponta Bardin (1977, p.38) “a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não).”

Diante disso, a pesquisa qualitativa aprofundou a compreensão dos fenômenos que investiga a partir de uma análise rigorosa e criteriosa desse tipo de informação, com a intenção de compreender, ou seja, ir além de uma leitura comum. (MOARES, 1999). Moraes (1999, p. 2) explica que, como método de investigação “a análise de conteúdo compreende

procedimentos especiais para o processamento de dados científicos. É uma ferramenta, um guia prático para a ação, sempre renovada em função dos problemas cada vez mais diversificados que se propõe a investigar.”

Seguindo a proposição de Bardin (1977), a análise de conteúdo organizou-se a partir de três momentos:

**Pré-análise:** momento dedicado à seleção dos documentos que foram analisados, processamento e organização das informações.

**Exploração do material:** essa fase constitui-se na codificação, em que os dados foram submetidos a um estudo mais aprofundado. Nessa parte, os documentos foram organizados em categorias, unidades de análise. A categorização é um procedimento de agrupamento de dados, considerando o que existe de comum entre eles. Ela facilita a análise das informações, e precisa estar embasada numa definição precisa do problema, dos objetivos e dos elementos utilizados na análise de conteúdo. (MOARES, 1999).

**O tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação:** é a etapa em que ocorreu um aprofundamento das análises, buscando não somente o conteúdo explícito, mas a superação de uma compreensão aparente e superficial dos fatos. “Uma boa análise de conteúdo não deve limitar-se à descrição. É importante que procure ir além, atingir uma compreensão mais aprofundada do conteúdo das mensagens através da inferência e interpretação.” (MORAES, 1999, p. 9). Nessa investigação qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, a interpretação foi realizada através da exploração dos significados expressos nas categorias de análise e numa contrastação com a fundamentação teórica e posicionamento epistemológico da pesquisadora.

Nessa perspectiva, a realidade empírica é apresentada com base nos documentos analisados: Plano Nacional de Educação (2014-2024) e atos legais sancionados após o PNE: Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015 - define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada e o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, que institui a Política Nacional de Formação do Profissionais da Educação Básica, os quais repercutem ou não em políticas de profissionalização docente. Conforme aponta Masson (2003, p. 19), “os saberes dessas fontes primárias não podem, contudo, ser entendidos como sendo a realidade mesma, pois tais documentos de que dispomos contêm em parte o que se enuncia através das políticas e, em parte, o que se afirma através da ação.” Assim, para dar conta da problemática que pesquisamos, como também para garantir maior organicidade ao trabalho, definimos *a priori* algumas categorias de análise,



através das quais pretendemos delinear nossa pesquisa. As categorias constituem elementos de organização para a análise. É a partir delas que será possível tecer novas interpretações e compreensões possibilitadas pela análise, elas são deduzidas das teorias que servem de fundamento para a pesquisa, ou seja, toda categorização implica uma teoria. Destarte, as

Categorias constituem conceitos abrangentes que possibilitam compreender os fenômenos que precisam ser construídos pelo pesquisador. Da mesma forma como há muitos sentidos em um texto, sempre é possível construir vários conjuntos de categorias de uma mesma amostra de informações. Cada conjunto de categorias terá possibilidade de mostrar alguns dos sentidos que o *corpus* textual permite construir. Não são dadas, mas requerem um esforço construtivo intenso e rigoroso de parte do pesquisador até sua explicitação clara e convincente. Esse esforço não envolve apenas caracterizar as categorias, mas também estabelecer relações entre os elementos que as compõem, talvez subcategorias, assim como construir relações entre as várias categorias emergentes da análise. Esse é um momento em que o pesquisador necessita assumir mais decididamente sua função de autor de seus próprios argumentos. (MORAES, 2003, p. 200).

A categoria de conteúdo geral para essa pesquisa foi: “Políticas de Profissionalização” e a partir dessa, selecionamos as demais, como: “Formação Docente” e “Valorização do Profissional Docente”. Entendemos que a categoria geral contempla as demais categorias, pois determinam o caráter geral da formação e da valorização docente, numa perspectiva social, política e educacional. Vale destacar que a análise de conteúdo, em sua vertente qualitativa, parte de uma série de pressupostos, os quais no exame de um texto servem de suporte para captar seu sentido simbólico. Mas, esse sentido nem sempre é explicitado e seu significado não é singular, ou seja, é possível investigar os textos dentro de múltiplas perspectivas. Entretanto, a compreensão do contexto evidencia-se como indispensável para entender o texto. (MOARES, 2003).

Considerando a escolha do método de análise dos dados, estruturamos essa Dissertação de Mestrado, num conjunto de descrições e interpretações, para um modo de compreensão e teorização do fenômeno investigado. Buscou-se, ainda, uma reflexão diante do discurso de alguns autores, levando em consideração o que apontam os documentos e as legislações analisadas. Tem-se tal preocupação com a análise dos dados, porque se almeja que o trabalho científico ultrapasse o nível de simples compilação de textos ao estabelecer as relações entre os dados coletados, permitindo o avanço na elaboração do conhecimento científico.

## **2 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO NA ARENA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: CONCEITOS E CONCEPÇÕES**

Esse capítulo apresenta relevância significativa, uma vez que evidencia conceitos importantes no que concerne às políticas educacionais. Tem por objetivo conceituar as políticas públicas sociais e educacionais no contexto do Plano Nacional de Educação. Destacamos que esses conceitos embasam e fundamentam a nossa proposta de pesquisa, visto que as políticas educacionais apontam os caminhos para o rumo da educação brasileira. Na esteira dessas políticas, abordamos o planejamento na história educacional brasileira, o qual embasa a pesquisa.

### **2.1 Contextualizando as Políticas Públicas e Políticas Educacionais**

Para abordarmos as políticas públicas e compreender os seus desdobramentos, trajetórias e suas perspectivas, é necessário identificar a sua origem. Por ser considerada uma área do conhecimento contida na Ciência Política, as políticas públicas foram adquirindo autonomia e *status* científico a partir de meados do século XX na Europa e nos Estados Unidos. A política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasce nos EUA com estudos focados na ação dos governos. Mais tarde, na Europa, a área de política pública surge em estudos com ênfase nas teorias sobre o Estado e governo, como principal produtor de políticas públicas. (SOUZA, 2006). No Brasil e nos Estados Unidos, a análise aconteceu visando à ação dos governos. Em 1951, com a publicação de algumas obras específicas, é que as políticas públicas foram se constituindo como área disciplinar. No entanto, no Brasil a ênfase aos estudos das políticas tem uma história recente, final dos anos 70 e início dos anos 80. (DIAS; MATOS, 2012).

As políticas públicas estão relacionadas à política num sentido mais amplo, contidas no campo do exercício do poder das diversas sociedades. Para facilitar o entendimento dessas terminologias, política e políticas públicas, tomamos como referência os estudos de Dias e Matos (2012, p. 1) que nos dizem que “política é um conceito amplo, relacionado com o poder de modo geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos.”

Em relação ao termo “política”, sua definição tem origem na Grécia Antiga, no século 4 a. C., através da obra de Aristóteles – Política. Seu conceito é derivado de *politikós*, que se

refere à cidade, ao que é urbano, civil, público e social. (BOBBIO, 1998). Sob a mesma ótica, Bobbio (2000, p. 160) diz nos que o conceito de política “é habitualmente empregado para indicar atividade ou conjunto de atividades que têm, de algum modo, como termo de referência, a polis, isto é, o Estado”. Assim, ela designa um campo dedicado ao estudo da esfera das atividades humanas articuladas às coisas do Estado. (SHIROMA, 2011). Ainda, a política, pode ser vista como um conjunto de ações que visam a atingir determinados objetivos e, assim, está por toda parte.

Quando associada à ação do governo, a política tem o sentido de “atividade através da qual são conciliados os diferentes interesses, dentro de uma participação no poder, proporcional à sua importância para o bem-estar e a sobrevivência de toda a comunidade.” (DIAS; MATOS, 2012, p. 3). Nesse sentido, pode ser definida como uma forma de governar sociedades divididas, sem o uso indevido da violência. Sob esse prisma o autor complementa:

É assim que, no contexto das políticas públicas, a política deve ser entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder. Estes, por sua vez, se orientam para a resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos. Em outras palavras, a política implica a possibilidade de se resolverem conflitos de forma pacífica. (DIAS e MATOS, 2012, p. 3).

Percebemos que a política pode receber diferentes significados, mas de alguma maneira estará sempre relacionada ao poder, posse e manutenção. Na modernidade, o termo refere-se, especialmente, às atividades atribuídas ao Estado moderno ou que dele provêm. “O conceito de política encadeou-se, assim, ao do poder do Estado – ou sociedade política – em atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido e ao exercício do domínio exclusivo sobre um território e da defesa de suas fronteiras.” (SHIROMA, 2011, p. 7). Nesse contexto, podemos compreender o poder como sendo a capacidade de afetar o comportamento dos outros, ou seja, é a capacidade de liderar e convencer para que os indivíduos tenham determinadas atitudes. Na implementação das políticas o poder é um elemento básico.

As decisões políticas, portanto, definem a vida humana e o contexto social. Tudo o que envolve tomada de decisão ou escolha está permeado por política, na qual não há neutralidade. É preciso assumir uma postura ética. Todos os problemas, antes de serem sociais, culturais ou ambientais são “essencialmente políticos, pois dependem de decisões tomadas no âmbito dos Estados.” (DIAS; MATOS, 2012, p. 4). Portanto, mais do que nunca se torna necessário que a “política seja compreendida pelo homem comum, e um componente

importante desse entendimento passa pela compreensão do que é Estado e o papel que está reservado a cumprir nas sociedades humanas.” (DIAS; MATOS, 2012, p. 4).

A palavra “pública”, de origem latina *publica*, está relacionada àquilo que é pertencente ou relativo a um povo ou ao povo. O Dicionário de Políticas Públicas, define-a como sendo

decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. [...] estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. (CASTRO; GONTIJO; AMABILE, 2012, p.390).

Na área governamental, a política pública foi introduzida enquanto ferramenta das decisões do governo, como “produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências.” (SOUZA, 2006, p. 22).

Conforme aponta Souza (2006), a área de políticas públicas contou com quatro “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Todos contribuíram, de maneira significativa e fundamental, atribuindo novos conceitos à temática. De modo geral, atribuem às políticas públicas significado de sistema, que estabelece relações entre poder e processo de tomada de decisões, o que implica na racionalidade para compreender que as políticas recebem influências de diferentes grupos de interesse.

Embora muitos estudiosos tenham analisado as políticas públicas de diferentes pontos de vista, não há uma única, nem melhor definição a respeito da temática. Nessa direção, Souza (2006, p. 24) assinala que:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer.”

Dentre os conceitos apresentados, percebemos que em comum são tomadas as ações ou não dos governos. Fato que nos chama a atenção é que, não fazer nada, também é uma forma de agir. No entanto, uma das definições mais empregadas, é a formulada por Laswell que propõe a análise de políticas públicas com base em algumas questões: *quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.* (SOUZA, 2006).

Souza (2006, p. 25) alerta que “por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos.” Não consideram as possibilidades de alianças entre governos e outras instituições e grupos sociais. No entanto, o estudo das políticas públicas possibilita analisar o *locus* em que os “embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos.” (SOUZA, 2006, p. 25). Ainda,

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. [...] as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. (SOUZA, 2006, p. 25).

Outra definição que pode ser atribuída à política pública é de um campo do conhecimento que busca “colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou cursos dessas ações (variável dependente).” (SOUZA, 2006, p. 26). Ainda, podem ser traduzidas em programas e ações governamentais que podem ou não resultar em mudanças sociais e, quando implementadas, ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Diante desse contexto e da complexidade do mundo moderno, sociedades e Estados, embora tenham um espaço para atuar, exercem uma autonomia relativa, submetidos a influências internas e externas, na redefinição das políticas públicas, conforme aponta a autora “a margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.” (SOUZA, 2006, p. 27).

No contexto hodierno, as políticas públicas fazem parte do nosso cotidiano. Nos últimos quarenta anos, especialmente no Brasil, as políticas públicas emergiram de forma significativa, interferindo na vida de todos os cidadãos e fazendo com que esses participem cotidianamente, de forma consciente ou não, da criação, implantação e avaliação dessas políticas. Conforme apontam Dias e Matos (2012, p. 4), “hoje, os grandes problemas colocados na agenda mundial são problemas que passam pela intervenção política. Podemos afirmar que a política está inserida em todos os aspectos da vida humana.”

Sendo assim, para discutir o tema políticas públicas, faz-se necessário buscar um conceito sobre o que é público. De imediato, podemos afirmar que tudo o que é público está em oposição ao que for privado. Segundo os autores

O público compreende aquele domínio da atividade humana que é considerado necessário para a intervenção governamental ou para a ação comum. [...] O conceito de política pública pressupõe que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual, mas que existe em comum com outros. Essa dimensão comum é denominada propriedade pública, não pertence a ninguém em particular e é controlada pelo governo para propósitos públicos. (DIAS; MATOS, 2012, p. 11).

As decisões são tomadas no âmbito público para tratar de questões que afetam as pessoas em comunidade. O público refere-se àquilo que é compartilhado por todos, que não é propriedade privada de indivíduos ou de alguns grupos. (ARENDETT, 1995). O espaço público pode ser grande ou pequeno, independente disso, as políticas públicas condizem às demandas e problemas públicos. Sendo assim, sempre que solicitar “ação do Estado, a política deverá ter este caráter mais universal, público. Por isso, assevera-se que todo o caráter da política pública tem relação com a ação do Estado, e a estrutura institucional mais ampla, que é pública em si e para o público, existe.” (SILVA, 2016, p. 38).

Com efeito, o Estado torna-se elemento fundamental no ato da política pública. Compreendemos o Estado como uma organização de origem política e, como tal, efetiva seu caráter no desempenho de suas funções políticas, sociais e econômicas. Numa acepção mais ampla, Estado envolve sociedade civil e política, “seus embates e os percursos históricos, tendo por marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem seu cotidiano.” (DOURADO, 2010, p. 679). Dessa forma, políticas públicas podem ser compreendidas como sendo um conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais. Ainda, “são ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana.” (DIAS; MATOS, 2012, p. 12).

Portanto, os governos precisam atingir os fins para os quais o Estado foi criado, por meio de mecanismos legais e coercitivos possibilitar que todos os cidadãos possam ser atendidos, visando ao bem comum. Mas, é importante lembrarmos que as pessoas que estão à frente da administração pública também possuem interesses próprios que poderão ou não coincidir com os fins do Estado. Podem prevalecer os interesses individuais em detrimento ao que o Estado deveria fazer. Neste exercício, Azevedo (2003, p. 38) definiu que “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e

de suas omissões.” Vale dizer que, se um governo não faz nada em relação a alguma questão emergente isso também é uma política pública, pois envolveu uma decisão.

Nessa perspectiva, é necessário compreender que as políticas públicas estão relacionadas ao governo, como também ao Estado. Por políticas de Estado compreendemos aquelas que fazem parte de mais de um governo, como também “aquelas que envolvem o conjunto dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) em seu projeto e execução.” (DIAS; MATOS, 2012, p. 13). Por outro lado, as políticas de governo são “aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas.” (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

As políticas públicas estão permeadas pela autoridade do poder público, para a transição de uma política de governo para uma política de Estado, “é necessário que esta se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas; planos; previsões orçamentárias, humanas e materiais; também podem ser incluídas as disposições constitucionais[...]. (DIAS; MATOS, 2012, p. 16).

Diante do exposto, é possível afirmar que as políticas públicas resultam, essencialmente, da atividade política, necessitam de ações estratégicas para alcançar os objetivos almejados e, assim, envolvem mais de uma decisão política. Como nos dizem Dias e Matos (2012, p. 14)

é disto que tratam as políticas públicas, a gestão dos problemas e das demandas coletivas através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas predefinidos.

Portanto, as políticas públicas constituem a concretização dos direitos dos cidadãos, através de ações governamentais dirigidas a atender determinadas demandas públicas, visando ao bem-estar social. Devem ser resultado de um processo de decisão e participação da sociedade civil, em que se definem meios, agentes e fins para atingir os objetivos acordados. (DIAS; MATOS, 2012).

O principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*) e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (SOUZA, p. 40, 2006). Uma política, portanto, surge a partir de uma questão ou problema, levantado, socialmente, enfatizando a problemática em

foco. Para que tal política se concretize, é necessária a ação do Estado, e é preciso agir no processo de solução deste problema. Analisar uma política pública é uma possibilidade de compreender o problema para o qual a política pública foi estruturada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública. (SOUZA, 2006).

Não existem políticas sem política. A política educacional está vinculada ao conjunto das políticas sociais e, portanto, é manifestação desta. Nessa perspectiva, é oportuno retomar o que nos diz Vieira (2007, p. 55):

A Política Educacional é uma Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém as políticas educacionais são múltiplas, diversas e alternativas. A política educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais [...] se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais. (PEDRO; PUIG, 1998).

Diante disso, compreendendo que as políticas públicas estão relacionadas às ações que um governo faz ou deixa de fazer, as políticas educacionais são as ações realizadas ou não, que dizem respeito à educação. Importante dizer que tais políticas seguem no eixo específico da educação formal, pois educação pode ser compreendida como tudo aquilo que se aprende socialmente, nos ambientes de convivência, na relação com outras pessoas. Conforme aponta Oliveira (p. 97, 2010), “a educação só é escolar quando ela for passível de delimitação por um sistema que é fruto de políticas públicas.” Nesse sentido, Silva (2002, p. 6), entende as políticas educacionais como

[...] prescrições constitucionais e institucionais, em ações, diretrizes e atos intencionais do governo com a convicção e intuito de imprimir, de disciplinar e de ordenar os rumos da educação em todo o país. [...] são resultado dos conflitos e das contradições entre os sujeitos históricos nacionais e os governos federal e estaduais e as instituições financeiras internacionais, a fim de imprimirem a direção desejada e o lugar da educação dentro do modo de produção.

Nesse âmbito, verificamos que as políticas públicas educacionais podem ser caracterizadas como aquelas que regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo a educação escolar. Esse modelo de educação orientada, remonta à segunda metade do século XIX, como princípio da modernidade e, por isso, seu desenvolvimento ocorreu pelo viés do capitalismo, chegando na era da globalização com um caráter reprodutivo, considerando a redução dos recursos investidos nesse sistema sob a hegemonia neoliberal. Como essas



funções, de regulação e manutenção cabem ao Estado, tais políticas devem assegurar os direitos básicos atribuídos aos indivíduos, como a saúde, educação e segurança. Por ser, ainda, considerada política social, pode ser definida como:

[...] estratégias promovidas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Essas estratégias se compõem de planos, projetos e diretrizes específicas em cada área de ação social. Em termos globais, integram estas políticas ligadas à saúde, educação, habitação e previdência social. (BIANCHETTI, 2001, p. 88-89).

Com efeito, de acordo com o autor, as políticas públicas, especialmente, as de caráter social, são empregadas estrategicamente. Elas “não são estáticas ou fruto de iniciativas abstratas”, pelo contrário, são “estrategicamente empregadas no decurso dos conflitos sociais expressando, em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de governo.” (SHIROMA, 2011, p. 9). Ao nos reportarmos às políticas educacionais, estamos nos referindo, ao agir e ao fazer, sobretudo com ações governamentais, que são pensadas e implementadas no sistema educacional. Nessa perspectiva, expressam a multiplicidade e a diversidade da política educacional em um dado momento histórico. Elas exercem uma função específica, tendo certa autonomia para modificar-se e ajustar-se de acordo com o contexto e meio em que se inserem. Esses conceitos ficam mais claros nas palavras de Shiroma (2011, p. 9):

Ao longo da história, a educação redefine seu perfil reprodutor/innovador da sociabilidade humana. Adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida. O processo educativo forma as aptidões e comportamentos que lhes são necessários, e a escola é um dos seus *loci* privilegiados.

Ao examinar determinada medida educacional ou intervenção do Estado, é essencial levar em conta o ponto de vista e o local em que se faz a análise. Por exemplo, quando se analisa a partir de um contexto macro, ou seja, a visão do governo estadual ou até mesmo federal, certamente, será distinta da observação de um contexto micro, de um município ou escola. As políticas ganham diferentes conceitos, assim, o contexto em que se encontram as partes é diferente. Cada um com seus propósitos, experiências, valores, limitações, modos de ver o mundo, definem as condições de seus entendimentos. Tudo depende do lugar de onde se observam as políticas, seja a partir de uma esfera de nível macro ou micro do objeto em estudo.

Nesse sentido, é importante ressaltar que as políticas educacionais não são apenas condicionadas ou criadas pelo Estado. Pensar assim, leva-nos a construir um entendimento equivocado sobre políticas, compreendendo que estamos distantes da sua formulação. As políticas são formuladas por diferentes sujeitos de vários contextos, fato que atribui complexidade às políticas sociais, ou seja, são construídas por pessoas que deveriam projetar ações para o benefício da população. A esse respeito, Silva (2016, p. 38) compreende as políticas públicas, “em termos ideais, os planos e ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção desta em uma realidade social para atender demandas, investir ou para criar estratégias de cumprimento de regulamentações administrativas.”

Entretanto, por estabelecer um caráter de funções governamentais, as políticas públicas, muitas vezes, desvirtuam-se do seu verdadeiro sentido, de atendimento às demandas sociais. Um dos maiores problemas em nosso país é a descontinuidade das políticas educacionais, entre uma gestão e outra, as políticas são fragmentadas e interferem no processo de desenvolvimento de tais ações, acarretando alguns prejuízos para as ações e sujeitos envolvidos. Nesse contexto, as políticas de governo acabam ganhando espaço e efetividade em detrimento das políticas de estado.

Tomamos como ponto de partida o ano de 1996, data que marca a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que é a primeira lei geral da educação desde 1961. A LDB tem ampla repercussão sobre o sistema educacional, possibilitando ao governo assumir as definições sobre as políticas educacionais, descentralizando sua execução para os Estados e municípios e o controle passa a ser realizado através de uma política de avaliação em nível nacional. Vale destacar que a LDB dispõe, em seu artigo 87, § 1º, a elaboração do PNE, atribuindo à União tarefa de, nesse plano, estabelecer diretrizes e metas com a intenção de definir os rumos da educação nacional para os próximos dez anos. Nesse sentido, é importante fazermos uma abordagem histórica sobre o Plano Nacional de Educação em nosso país.

Nas palavras de Dourado (2010, p. 679),

a análise do PNE, na seara das políticas educacionais, explicita, portanto, processo e concepções em disputa, suscitando, ainda, particularidades, que nos permitem indicar o duplo papel ideológico desse movimento – a negação e, paradoxalmente, a participação da sociedade nas questões educacionais – , mediatizado por uma concepção política, cuja égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, conseqüentemente, restrita.

Há, contudo, registros importantes a serem considerados. Evidenciar esses elementos, de forma breve, sem perder o rigor da análise, é o que nos dispomos nesse capítulo.

## **2.2 O Plano Nacional de Educação como política educacional: gênese e desafios**

Para nos lançarmos à tarefa de compreender, historicamente, o planejamento da educação no Brasil, convém, até para assegurar maior consistência analítica, situar historicamente o surgimento e a evolução da ideia de um plano com abrangência nacional. Alguns acontecimentos desse momento histórico marcaram a trajetória do planejamento educacional no Brasil. Compreender a história do planejamento da educação brasileira é o primeiro passo para nos conectarmos ao momento atual em que vivenciamos a expectativa de cumprimento das metas estabelecidas no PNE (2014-2024). De forma breve, podemos adiantar que o PNE tem como objetivo estabelecer diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira, para um período de dez anos, adquirindo o status de uma política educacional.

Nessa perspectiva, conforme aponta Dourado (2010, p. 679),

Compreender os nexos institucionais de implementação de políticas educacionais, por meio de uma política pública, no caso o PNE, implica destacar que as imbricações entre a realidade social dinâmica e os atores sociais são permeadas por categorias analíticas (teórico-conceituais) e procedimentos políticos (fins visados), cuja materialização se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcados por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas.

### **2.2.1 Um pouco de história**

Foi a partir da década de 1930, que algumas mudanças substanciais foram vivenciadas pelo Estado brasileiro sob a perspectiva de um planejamento educacional. A preocupação inicial em relação ao planejamento da educação teve origem entre os educadores, reunidos na Associação Brasileira de Educadores (ABE), pioneiros da Educação Nova. Como resultado desse encontro, em 1932, foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, o qual pode ser considerado o marco inicial para pensar e elaborar um projeto nacional de educação, com visão sistêmica de totalidade. Nesse documento os pioneiros apresentam dois objetivos claros para a construção de um plano de educação.

O primeiro é o de que a educação se faz necessária para elevar o nível cultural da nação; o desejo nuclear de que toda a população usufrua de seus próprios bens culturais, apropriando-se, assim, do produzido ao longo de seu processo histórico-cultural. O segundo visa ao fortalecimento da sociedade no campo da produção técnico-científica, do aprofundamento científico para a aquisição do capital econômico e/ou de modelos de produção. Em poucas palavras, as três bandeiras do movimento são a elaboração de um plano de ação para se alcançar a necessidade educacional: educação pública, gratuita e laica. (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016, p. 26-27).

Saviani (1998, p.75) considera o Manifesto como uma “ideia de plano de educação [...]”. Trata-se no caso em questão, do conceito de plano entendido como um instrumento de racionalidade científica no campo da educação em consonância com o ideário escolanovista.” O autor ainda nos diz que tal documento influenciou a Constituição Brasileira de 1934, a qual determinou como competência da União fixar o Plano Nacional de Educação, coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território nacional. Percebemos assim que, inicialmente, o plano possui semelhanças com a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pois subsidia todas as atividades educativas.

A Publicação do Manifesto resultou de um diagnóstico da situação da educação pública do país, no qual se afirma que “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do país.” (MANIFESTO, 1984, p.407). A leitura do Manifesto leva-nos a compreender que o surgimento de um plano nacional, também está relacionado à ideia de um sistema nacional, o qual prescreve uma organização orgânica no conjunto de ações educativas. A partir da divulgação do Manifesto, descortina-se um novo cenário de revolução e reconstrução no campo da educação pública no país.

Ainda, como resultado das influências do Manifesto na Constituição de 1934, a mesma previu a criação de um Conselho Nacional de Educação o qual tinha como função a elaboração do Plano Nacional de Educação<sup>2</sup>. Os conselheiros desempenharam a tarefa a eles atribuída e, em 1937, o documento final, denominado “Plano de Educação Nacional”[...] com 504 artigos que começava por denominar “código da educação brasileira” (artigo 1º). Encaminhado à Câmara dos Deputados, o referido plano não chegou a ser aprovado.” (SAVIANI, 2014, p. 76). No entanto, em decorrência do advento do Estado Novo e a CF de

---

<sup>2</sup> Tendo por referência Horta (1997), Saviani (1998, p. 70) afirma que “a mesma Constituição de 1934 previu, ainda, no artigo 152, um Conselho Nacional de Educação, cuja principal função seria a de elaborar o Plano Nacional de Educação. Para atender essa finalidade o Conselho Nacional de Educação, criado pelo Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931, foi objeto de uma reorganização em 1936, instalando-se o Conselho reestruturado em 11 de fevereiro de 1937. Sob a orientação do Ministro Capanema, os conselheiros se desempenharam da tarefa da elaboração do Plano Nacional de Educação, cujo documento final foi encaminhado ao Ministro em 17 de maio de 1937”. É importante considerar o papel assumido de fato pelo Conselho.

1937, a redação da CF de 1934 e o documento que tinha como objetivo mudar a organização da educação brasileira são abandonados. A tramitação e o debate sobre o Plano foram interrompidos, assim o documento foi esquecido.

O Estado Novo, período em que Getúlio Vargas (1930-1945) governava o Brasil, rompe com a legalidade da Constituição de 1934, passando à educação como função complementar do Estado, subordinada à família, dando prioridade às instituições privadas subsidiadas com recursos públicos. A Era Vargas ficou marcada como a centralidade do poder nas mãos do executivo. O estado, nesse período, ganha caráter intervencionista, de planejador e executor. “O Governo enfatiza o crescimento industrial, valorizando o ensino profissionalizante e tecnológico para manter-se no plano de desenvolvimento.” (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016, p. 28). Nesse período, o Plano, elaborado pelos membros do CNE, com base nas ideias dos pioneiros, afasta-se do caráter de instrumento de introdução da racionalidade científica na política educacional e converte-se apenas em um mecanismo destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido pela política educacional. (SAVIANI, 2011).

Segundo o mesmo autor

Durante o período do Estado Novo (1937-1945), Capanema<sup>3</sup> aproxima-se da ideia de Plano de Educação como operacionalização da política educacional, ao entender que “a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação” (HORTA, 1997, pp. 149-150) que, por sua vez, se constituiria na “base e roteiro das providências de governo” no âmbito educacional. (SAVIANI, 2011, p. 164).

Embora as intenções do Ministro fossem ambiciosas, no sentido de querer redefinir todo arcabouço da educação nacional, o que implicava na aprovação de Leis, elaboração do PNE, orientações e controle das atividades do ramo educacional, tal intenção acabou não se concretizando.

Os pioneiros voltam a atuar em 1946, no período de criação da Constituição Federal. Num processo de redemocratização do país e na publicação da Constituição de 1946, são retomadas as discussões e ações no que tange ao planejamento educacional conferindo à União a função de legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Nesse sentido, a CF de 1946, apresenta-se como defensora da “liberdade e educação dos brasileiros. Esta era

---

<sup>3</sup> Gustavo Capanema foi o homem que representou a política e os ideais do Estado Novo na cultura e na educação brasileira, nesse período. Capanema foi ministro da Educação e Saúde do governo Vargas, entre os anos de 1934 a 1945.

assegurada como direito de todos e os poderes públicos foram obrigados a garantir, na forma da lei, a educação em todos os níveis, juntamente com a iniciativa privada.” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2007, p. 25). Mas, ainda existiam alguns obstáculos, a ideia de um Plano foi secundarizada, abrindo espaço à sistemática de planejamento setorial e global. (DOURADO, 2011).

### 2.2.2 O Planejamento na história educacional brasileira

A partir do governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961), que apresentou ao povo brasileiro o seu Plano de Metas, é que se vislumbrou, pela primeira vez em um programa de governo, a relação entre educação e desenvolvimento. Essa medida alavancou a ideia de um Plano Nacional e mobilizou o debate em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Como destacamos no início desse capítulo, a implantação das políticas educacionais e do planejamento da educação sempre estiveram numa arena de disputas e embates pelo poder. Assim, no período compreendido entre 1946 e 1964, existia uma tensão entre duas visões de planejamento para a educação que

expressa a contradição entre as forças que se aglutinaram sob a bandeira do nacionalismo desenvolvimentista que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país libertando-o da dependência externa, e aquelas que defendiam a iniciativa privada, contrapondo-se à ingerência do Estado na economia e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino. (SAVIANI, 2011, p. 164).

As duas tendências presentes nesse debate repercutiram no Congresso Nacional o qual discutia a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024 de 20/12/61), que “defendia a liberdade de ensino e o direito da família de escolher o tipo de educação que desejava para seus filhos, considerando que a ação planejada do Estado trazia embutido o risco de totalitarismo.” (SAVIANI, 2011, p. 165). Em virtude dessa orientação, na primeira LDB, a ideia de Plano de Educação ficou reduzida a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino, entretanto, considerou-se fato importante pois o financiamento educacional estava consolidado em Lei. Atendendo ao que determinava a LDB, na qual o CFE passava novamente a ser responsável pela elaboração do Plano, em 1962 os Conselheiros elaboraram um documento dividido em duas partes. Na primeira parte, estavam descritas as metas para um plano nacional de educação e, na segunda parte, foram

estabelecidas as normas para a aplicação dos recursos, no Ensino Primário, Ensino Médio e Ensino Superior. (SAVIANI, 2011).

O documento que embasa o primeiro PNE tem grandes pretensões, apresentando metas de cunho quantitativo e qualitativo. São três grandes metas, quantitativas, com o objetivo de universalizar o ensino, em nível primário, secundário e superior. Já as quatro metas, qualitativas, referem-se à profissionalização dos professores, tempo integral, reestruturação curricular ao encontro das artes industriais e reforma do ensino médio, ampliação de carga horária. (CALDERÓN; BORGES, 2014). Esse PNE, com duração de oito anos, sinalizava a necessidade de articulação das unidades federadas para se alcançarem tais metas até 1970, “esforço que não seria suficiente para o atingimento dessas metas sem um compromisso político dos entes administrativos para com a educação nacional.” (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016, p. 31).

Em 1964, com o golpe militar, a LDB perde força e ganha espaço a hegemonia do pensamento tecnocrático. Conforme aponta Mendes (2000, pp. 38-39),

[...] a partir de 1964, quando se consolidou a postura tecnocrática no governo, a LDB foi gradativa e implacavelmente desmontada. [...] Em seu lugar estão as reformas, que são leis regulamentares dos pedagogos, e os planos, que são os esquemas econômicos dos tecnocratas.

Nesse sentido, Dourado (2011, p. 21), diz-nos que “esse talvez seja um dos grandes impasses nas esferas de decisão e que, historicamente, vem sendo marcado pela hegemonia dos ministérios/secretarias do Planejamento e da Fazenda, em detrimento dos órgãos similares educacionais.” Aos poucos o Conselho Federal de Educação foi perdendo espaço. As medidas de reformas educacionais iniciam com leis complementares à Constituição de 1967 e os Planos versam sobre esquemas econômicos.

A Constituição de 1967 determina a Secretaria Geral do MEC como responsável por elaborar estudos sobre um Plano Nacional de Educação e Cultura para o período de 1968-1971 – um plano trienal. Ao mesmo tempo, o Governo Federal elaborava seu plano de desenvolvimento. Assim, o Plano de Educação foi incluído, de maneira estratégica, ao projeto de governo. Desde então, o planejamento educacional passou a assumir um estilo economicista, situando a educação no processo de desenvolvimento, visto que o planejamento educacional estava sob o comando dos tecnocratas, os quais tinham por base a formação correspondente às ciências econômicas. Portanto, os Planos de Educação estavam subordinados aos Planos de Governo e aos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Em outras

palavras, “a Constituição aprovada em 1967 foi um arranjo para resguardar a continuidade dos militares no poder.” (FONSECA, 2013, p. 89).

Após a reformulação da LDB (Lei 5692/1971), o planejamento educacional passa por “um período de esvaziamento, sem projeção de objetivos claros e coerentes com as necessidades da população brasileira, sofrendo uma influência tecnocrática/burocrática.” (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016, p. 31). Cumpre destacar que a reforma ocorrida no período dos anos de 1960 e 1970 defendeu a busca pelo desenvolvimento social, cultural e econômico, articulada em uma educação para a formação do capital humano, fortalecendo a relação entre educação e trabalho, modernização de hábitos de consumo, integração da política educacional aos planos gerais de desenvolvimento e segurança nacional, defesa do Estado, repressão e controle político-ideológico da vida intelectual e artística do país. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Em síntese, para compreendermos a trajetória do planejamento educacional no Brasil, valemo-nos do que diz Saviani (2011, p. 166):

Dir-se-ia que, se no período de 1932 a 1962, descontados os diferentes matizes, o plano era entendido, grosso modo, como um instrumento de introdução da racionalidade científica na educação sob a égide da concepção escolanovista, no período seguinte, que se estende até 1985, a ideia de Plano converte-se num instrumento de racionalidade tecnocrática consoante à concepção tecnicista de educação.

Tais sinalizações permitem compreender as bases do planejamento da educação no Brasil, traduzido pela elaboração de Planos de Educação, seus limites e potencialidades, considerando que ocorreu de maneira distinta em cada período. Em 1930, percebemos que, na tentativa de modernizar o país buscou-se traduzir na educação a racionalidade científica, visto que “a ciência se apresentava no ideário escolanovista como elemento modernizador por excelência.” (SAVIANI, 2011, p. 179).

Já no golpe do Estado Novo, de regime autoritário, o conceito de plano passa a caracterizar-se como um “instrumento de controle político-ideológico que marca a política educacional no período.” (SAVIANI, 2011, p. 180).

No período entre 1946 e 1964, o planejamento educacional é vinculado à ideia de desenvolvimento econômico. A organização do governo estava ancorada no desenvolvimento. Nesse contexto, há uma tensão entre duas ideias de plano. Uma em que o Plano era visto como “instrumento da ação do Estado a serviço do desenvolvimento econômico.” (SAVIANI, 2011, p. 180), e outra em que se caracterizava como “mero instrumento de uma política



educacional que se limita a distribuir recursos [...] preservando a liberdade de iniciativa no campo educacional.” (SAVIANI, 2011, p. 180).

Após o Golpe Militar de 1964, a modernização manteve-se como objetivo para a educação. A Lei nº 4.024/1961 foi uma das últimas ações protagonizadas pelos educadores brasileiros. (MENDES, 2000). O Ministério da Educação e Cultura (MEC) perde o poder de influências e essa falta de autonomia torna o planejamento educacional a tradução do governo que exercia o poder. Acordos externos geram influências sobre o planejamento educacional brasileiro, o qual está em crise em função de ações descontextualizadas e fortemente ligadas ao pensamento neoliberal externo. A descentralização do Estado é fortalecida pela privatização. Sob esse viés, ao Plano foi atribuído caráter de “instrumento de introdução da racionalidade tecnocrática na educação.” (SAVIANI, 2011, p. 180).

No período compreendido entre 1985-1989, marcado pela “Nova República”, tendo como princípio a racionalidade democrática, resultou em práticas clientelistas e descontrolado de recursos. Foi nesse período, também, que grupos sociais ganharam força e se mobilizaram em busca dos seus direitos, tais como saúde e educação. Aos poucos a influência tecnocrática sobre a educação vai sendo reduzida. (DOURADO, 2011).

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal. Sem dúvida, um grande marco e conquista na história do país, principalmente, a respeito da conquista de direitos sociais. Conforme destaca Dourado (2011, p. 23),

ela nos traz novas configurações ao papel e à autonomia dos entes federados, incluindo os municípios (art. 18), bem como o reforço ao federalismo, através da regulamentação, por leis complementares, de normas para a colaboração entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 23 – EC 53/2006), e, ainda, uma concepção de administração pública direta e indireta marcada pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Segundo a Constituição Federal de 1988, art. 48, inciso IV, é função do Congresso Nacional elaborar planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. A educação é vista como um direito social de todos e dever do Estado e da família.

É importante destacar, ainda, que, com a publicação da Emenda Constitucional 59/2009<sup>4</sup>, o art. 214 da Constituição Federal de 1988 avança, pois dá a garantia de que:

---

<sup>4</sup> Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Na sequência da história e da trajetória do planejamento educacional no país, a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, em 1990, foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos sob a coordenação do MEC, que, embora tenha sido aprovado pelo governo de Itamar Franco não foi utilizado, durante o governo FHC, como documento de referência para as propostas políticas e educacionais do decênio, limitando-se a orientar algumas ações na esfera federal. Diante disso, Saviani (2011, p. 167) complementa que “em verdade [...], o mencionado plano foi formulado mais em função do objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial.”

Os anos de 1990, marcados pela reformulação política, expansão da globalização, a política educacional dá-se através da racionalidade financeira em que se diminuem os gastos públicos e, portanto, se reduz o papel do estado “visando a tornar o país atraente ao fluxo do capital financeiro internacional.” (SAVIANI, 2011, p. 180). Nas palavras de Valente, Costa e Santos (2016)

Reformulação realizada com base em ideários políticos neoliberais que se preocupam com o cenário econômico e as relações supranacionais em primeiro lugar, visando a levar o Brasil a novos patamares no comércio internacional, buscando dar vida e força à nova moeda nacional. Resumidamente, o período dos anos 1990 é de reformulação na forma de vida da população brasileira, uma luta para sair das crises dos anos 1970 e 1980, quando o país entrou em recessão. (pp.32-33).

Diante do exposto, no campo do planejamento não foi diferente. O mesmo foi norteado seguindo os receituários dos organismos internacionais. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Considerado como a Década da Educação destaca-se pela aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, que expressa em seu artigo 9º a

---

redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI

necessidade legal do Plano Nacional de Educação, pelo qual a União deve elaborar o PNE, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (BRASIL, 1996). De igual forma, a Lei nº 9.131/1995 determinou o CNE de “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação.” (BRASIL, 1995, art.7º, §1º). Diante disso, houve um embate entre dois projetos distintos, um que se referia à sociedade brasileira (PL nº 4.155/1998) e outro encaminhado pelo Executivo Federal (PL n. 4.173/1998). “Os dois expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, nas prioridades, nas diretrizes e nas metas.” (DOURADO, 2011, p. 25).

No projeto encaminhado pela sociedade brasileira, proposta caracterizada pela participação social e pelo caráter de luta política e ideológica, constava a instituição de um Sistema Nacional de Educação, conforme a Constituição Federal de 1988, do Fórum Nacional de Educação, redefinição do papel do Conselho Nacional de Educação e ampliação do investimento em educação pública com 10% do PIB. Essa proposta foi tecida sob várias manifestações pelos educadores brasileiros. (CURY, 2008). A proposta aprovada foi aquela enviada pelo Executivo Federal. Mas a forma como tal se apresenta, comprometida com a racionalidade administrativa das políticas educacionais do MEC, “sob a égide da redução de custos, traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos.” (SAVIANI, 2011, p. 179), caracteriza o PNE como continuidade da racionalidade financeira no campo da educação. Como apontam Valente, Costa e Santos (2016, p.35)

Este é, de fato um anteprojeto encaminhado seguindo as diretrizes internacionais, em especial da Conferencia Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990). Um plano com abordagem administrativa e economicista que acredita na elaboração de um planejamento estratégico que, a longo prazo, conseguiria mudar o país sem se pensar em mudanças na organização do ensino e sem se tecerem diagnósticos concretos das realidades educacionais.

Dessa forma, evidencia-se a hegemonia governamental e a lógica de gestão em curso na qual o PNE não fazia parte das prioridades governamentais. Ainda, pelo fato de que havia uma proposta governamental de reforma ministerial em que a descentralização da execução das políticas (envolvendo ação articulada com estados, municípios e escolas) e a revisão do arcabouço normativo eram basilares. Na esteira dessa política,

O PNE da sociedade brasileira destaca a necessidade de ação por parte do poder executivo federal, exigindo maiores repasses financeiros, capacitação profissional, liberdade gerencial e financeira e a articulação dos entes federados para criação do Sistema Nacional de Educação. Na contramão disso, o PNE do Executivo

encaminhado ao congresso apresenta metas e diretrizes de centralização financeira e descentralização da gestão ampliando o número de atribuições dos estados e municípios com o objetivo de diminuir os custos da escola e reduzir a responsabilidade financeira da União. (VALENTE, COSTA E SANTOS, 2016, p. 35).

Esses fatos evidenciam a centralidade conferida ao projeto de governo em detrimento ao PNE, mas também, “revela a ação política no sentido de que a proposta de PNE encaminhada e disputada funcionasse, em nível governamental, como agente inibidor de outras concepções contrárias à reforma, em curso, que advogavam o estabelecimento de políticas de Estado.” (DOURADO, 2010, p. 684).

Nesse contexto, após a promulgação da CF 88, foi aprovado o segundo Plano Nacional de Educação na história brasileira, Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, com duração de dez anos, foi o PNE 2001-2010, apresentando 295 metas, agrupadas em cinco prioridades<sup>5</sup>. Esse PNE estruturou-se em capítulos e seções: I- Introdução, com o histórico, os objetivos e as prioridades; II - Níveis de Ensino (Educação Básica e Educação Superior); III- Modalidades de Ensino<sup>6</sup>; IV - Magistério da Educação Básica (Formação dos professores e valorização do magistério); V - Financiamento e Gestão; e VI - Acompanhamento e Avaliação do Plano. Os seus objetivos, apontam para: a elevação do nível da escolaridade da população; melhoria da qualidade da educação; democratização educacional, em termos sociais e regionais; democratização da gestão do ensino público. A partir disso, apresenta um diagnóstico e fixa as diretrizes, objetivos e metas, tendo em vista os fins e os meios para atingi-los.

Por se tratar de um planejamento de toda a educação brasileira, o PNE determinou metas a serem realizadas pelos diferentes entes federados, mas em função da lógica política adotada e do não cumprimento do regime de colaboração, apresentou limites na sua concretização. Essa falta de articulação foi fator agravante para o não cumprimento das suas metas, mas também pela falta de financiamento e “dispersão e perda do senso de distinção entre o que é principal e o que é acessório.” (SAVIANI, 2014, p. 80). Vale destacar que “o conjunto de diretrizes e metas retratam a carência de organicidade interna do Plano, na

---

<sup>5</sup> Essas prioridades contemplam: 1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino. 2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. 3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino - a educação infantil, o ensino médio e a educação superior. 4. Valorização dos profissionais da educação. 5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino. (Apresentadas de forma resumida, na íntegra podem ser consultadas na Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001).

<sup>6</sup> Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena.

medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna.” (DOURADO, 2010, p.684). Assim, o PNE não logrou sucesso, sendo que dois terços das metas não foram cumpridas, principalmente, pela ausência de recursos. Nesse sentido, Dourado (2011, p. 29) aponta que

[...] indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, o PNE configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento. [...] O PNE sinalizou metas a serem efetivadas pelos diferentes entes federados, em função da lógica política de planejamento, gestão e financiamento e da não regulamentação do regime de colaboração, como previsto na Constituição Federal de 1988, apresentou limites na sua realização.

Nesse contexto, as relações com as organizações internacionais foram fortalecidas, diminuindo as ações do Estado brasileiro, seguindo uma ordem de novo mundo. No entanto, essa lógica não corresponde às necessidades históricas, culturais e sociais da população brasileira. A prioridade do governo, nesse período representado por FHC, era seguir as normas internacionais investindo, do ensino fundamental subsidiado pelo FUNDEF, o que evidenciou as ações neoliberais adotadas pelo Presidente.

Ademais, para que tal Plano pudesse ser posto em prática, Estados e Municípios deveriam elaborar e aprovar seus Planos tendo por base o PNE. Mas, na grande maioria, a aprovação dos planos estaduais e municipais não se efetivou enquanto política concreta. Como consequência, não ocorreu um avanço significativo para a democratização do planejamento e da gestão da educação no país, bem como para seu reconhecimento como uma política de Estado, sendo desconsiderado enquanto base fundamental para o planejamento educacional. Tal fato teve continuidade, no governo Lula, com a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>7</sup>, em 2007, que apresentava um conjunto de medidas e ações, traduzindo as prioridades políticas e governamentais para o período. Em consonância ao PDE, Estados e Municípios deveriam elaborar um Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>8</sup>, o qual, era uma garantia para receber recursos em nível federal, através da Assistência Voluntária.<sup>9</sup>

Ao analisar o PDE, Saviani (2007, p. 1.239), assinala:

<sup>7</sup> O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) condicionou o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação à assinatura, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, do plano de metas Compromisso Todos pela Educação. Depois da adesão ao Compromisso, os entes federativos devem elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR). Todos os 5.563 municípios, os 26 Estados e o Distrito Federal aderiram ao Compromisso.

<sup>8</sup> O PAR é o planejamento multidimensional da política de educação que os municípios, os Estados e o DF devem fazer para um período de quatro anos. O PAR é coordenado pela secretaria municipal/estadual de educação, mas deve ser elaborado com a participação de gestores, de professores e da comunidade local.

<sup>9</sup> A União deve exercer função supletiva e redistributiva dos recursos através de assistência técnica e financeira. A assistência técnica e financeira pode ser obrigatória e voluntária. (SUDBRACK e FARENZENA, 2016).

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

Em relação ao exposto, evidencia-se que “todos os antecedentes históricos indicam os caminhos e as opções hegemônicas adotadas no planejamento e nas políticas educacionais de governo, não se efetivando [...] em política de Estado.” (DOURADO, 2011, p. 24).

O PNE 2001-2010 não se constituiu como documento base para as políticas, planejamento e gestão da educação nacional, tampouco foi interpretado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política do país. Percebemos até o momento, a centralidade nas políticas e ações governamentais em detrimento às políticas de Estado. É necessário buscar alternativas para mudar esse quadro, sobretudo, no momento em que um novo Plano Nacional de Educação está em vigor, tendo em vista que

Uma proposta alternativa de Plano Nacional de Educação manterá, por certo, a ideia de plano como instrumento de política educacional. Tratar-se-á, no entanto, de uma política que, visando a atender efetivamente às necessidades educacionais da população como um todo, buscará introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos para realizar o valor social da educação. (SAVIANI, 2011, p. 180).

Dando sequência ao estudo, abordamos, brevemente, elementos presentes no Plano Nacional de Educação (2014-2024) e sua configuração, com destaque para as metas que contemplam a formação e a valorização do profissional docente.

### 2.2.3 PNE 2014-2024

Considerando todo o contexto histórico de (re)construção de um Plano Nacional de Educação, “iniciamos a segunda década do século XXI com um desafio da mais alta relevância para o futuro do Brasil [...] aprovar o Plano Nacional de Educação (PNE) como

política de Estado para os próximos dez anos (2011-2020)<sup>10</sup>.” (ANPED, 2011, p. 483). Ao considerarmos os resultados alcançados pelo antigo Plano Nacional de Educação, percebemos a necessidade de avançarmos em muitos aspectos para garantir uma educação de qualidade.

Conforme nos diz Scheibe (2010, p. 982) “o ponto de partida são os problemas já identificados e mesmo os avanços já conquistados; sobretudo, parte-se da certeza de que mesmo os avanços trazem novos desafios. Uma leitura daquilo que é hoje nos possibilita dizer com maior clareza o que se pretende para o futuro.”

Ancorada pela legislação vigente, em especial, a Constituição Federal de 1988 e a LDB 9.394/96, foi realizada no ano de 2010 a Conferência Nacional de Educação – CONAE, que, embora sendo organizada por iniciativa governamental - sociedade política, abriu espaço para a participação dos diferentes segmentos da comunidade educacional – sociedade civil. (SAVIANI, 2011). Assim, a CONAE configurou-se em um processo de debate democrático e participativo, com o objetivo de definir os rumos da educação brasileira e colher subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) para dez anos.

A forma como foi elaborado o novo PNE diferencia-se de todos os outros, visto que foi aberto espaço de participação da sociedade civil para definir os rumos da educação brasileira. Ao final da CONAE, foi elaborado um documento intitulado “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e estratégias de Ação”, organizado em seis eixos que versam sobre todos os níveis da educação brasileira, com apontamentos para a elaboração do novo PNE. No entanto, um fato chamou a atenção. Participaram da organização<sup>11</sup> da CONAE algumas entidades sindicais patronais que, certamente, não tinham nenhum interesse em comum com os estudantes, trabalhadores em educação e movimentos sociais. (SARAIVA, 2011).

Sancionado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, destacamos ainda que, o novo PNE (2014-2024), tem uma nova estrutura de organização em relação ao anterior que era um documento de, aproximadamente, 100 páginas, com 25 metas. O atual PNE determina dez diretrizes, 20 metas, com estratégias para a política educacional de dez anos. Conforme o documento “linha de base” publicado pelo MEC, em 2015, as metas estão subdivididas em grupos. O primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito à Educação Básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso à universalização do ensino obrigatório e à ampliação das oportunidades educacionais. Um segundo grupo de metas diz

---

<sup>10</sup>Quando a ANPED (2011) se refere a essa data, não havia sido aprovado o PNE, por isso se refere ao Plano de 2010-2020, que foi aprovado somente em 2014 pela Lei nº 13.005.

<sup>11</sup> A Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, a Confederação Nacional dos Empresários e a Confederação Nacional da Indústria fizeram parte da Comissão Organizadora da CONAE.

respeito, especificamente, à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto grupo de metas refere-se ao Ensino Superior.

A partir das proposições para a educação brasileira, no PNE, a Educação Básica assume importância vital dentro da perspectiva de atender às exigências de uma sociedade em processo, de busca pela democracia, que só terá êxito na medida em que os cidadãos tiverem acesso à informação, ao conhecimento e forem participantes efetivos das ações que dizem respeito à promoção humana e ao direito inalienável da cidadania e do exercício da democracia. Dessa forma, ressaltamos ainda, a necessidade da formação de qualidade para os profissionais da educação, dando atenção às metas do PNE que preveem recursos e incentivos para a profissionalização docente.

A efetiva aplicação do PNE (2014-2024) desencadeará<sup>12</sup> um amplo movimento de renovação da educação, pois entendemos que as metas e estratégias traçadas para os dez anos contemplam desafios atuais das diferentes etapas da Educação Básica e profissionalização docente. O atual PNE apresenta-se como um plano ousado e um instrumento de luta. Partimos do pressuposto de que esse PNE, enquanto política de estado, preconiza políticas de formação e valorização docente e, portanto, ações para a profissionalização docente. Dentre as vinte metas do Plano, quatro tratam, especificamente, da formação e da valorização docente. Sendo assim, abordaremos nessa investigação, as metas - 15, 16, 17 e 18 - na perspectiva de apresentar, compreender e analisar como a formação e a valorização docente estão contempladas no Plano Nacional de Educação atual e de que forma suas estratégias vêm ao encontro de atender às demandas educativas do país, numa perspectiva de ampliar as políticas educacionais que visa à profissionalização docente, bem como à qualidade da educação.

---

<sup>12</sup> Destaca-se a expectativa acerca do PNE, que renovou esperanças num processo de renovação e qualificação das políticas educacionais, em especial, aquelas relacionadas à profissionalização docente.



### 3 CONTEXTOS E CENÁRIOS

Esse capítulo apresenta a descrição dos contextos e cenários, espaços e conhecimentos das políticas globais de educação na medida em que criam padrões de relacionamentos, posições e sistemas que impactam na educação. Tem por objetivo descrever o contexto socioeducacional em que são definidas as políticas educacionais, com destaque para as influências dos organismos multilaterais na agenda política educacional brasileira, sobretudo, no que se refere ao impacto das linhas globais do planejamento e definição das políticas de profissionalização docente.

Para cumprir com os objetivos anunciados, procuramos fazer, mesmo que de forma breve, uma análise crítica de algumas publicações do Banco Mundial, CEPAL e UNESCO<sup>13</sup>, buscando compreender o poder de influência gerado sobre a agenda política, bem como a partir de um embasamento teórico em autores do campo que vêm realizando pesquisas sobre o tema e artigos publicados que abordam a relação dos organismos multilaterais e as políticas educacionais brasileiras.

A década de 1990 foi considerada, por diversos estudos, como o período em que se aprofundaram as relações entre os organismos multilaterais, principalmente o Banco Mundial, e o governo brasileiro, o que atingiu fortemente os rumos das políticas educacionais adotadas no país a partir de então.

Contudo, é preciso considerar a necessidade de constantes atualizações no campo das pesquisas que tratam das políticas educacionais brasileiras e a relação com os organismos multilaterais, sobretudo a partir da mudança de século, “tendo em vista que as mudanças conjunturais e estruturais na economia e na política em nosso país e no mundo refletiram, consideravelmente, sobre a natureza e o sentido dessas políticas.” (JUNIOR; MAUÉS, 2014, p. 1138). Nesse sentido, considerando o atual contexto em que as novas políticas estão sendo planejadas e constituídas, principalmente, aquelas que se referem à profissionalização docente, relacionadas ao Plano Nacional de Educação (2014-2024), buscamos compreender a conjuntura desse processo. Assim, abordamos na sequência, a relação, por vezes tensa, dos organismos multilaterais com as políticas educacionais, o processo de organização do Estado e o projeto socioeducacional no âmbito da globalização e, por fim, as repercussões e

---

<sup>13</sup> A escolha recaiu sobre estes documentos porque são, em nosso entendimento, os que mais impactaram nos rumos das políticas de profissionalização docente, que abrangem a formação e valorização docente, nas últimas décadas.

influências nas políticas de profissionalização (formação e valorização) docente no contexto brasileiro.

### **3.1 Organismos multilaterais e políticas educacionais: uma relação dependente**

O Estado moderno constituído pelas diferentes instâncias de poder, executivo, legislativo e judiciário, caracteriza-se pela totalidade da sociedade política e é a instância máxima de soberania de um país. Nas relações estabelecidas com a sociedade, o Estado conta com alguns instrumentos de organização da vida coletiva, materializados em legislação. As leis podem ser interpretadas como um instrumento de pacificação e atendimento às demandas jurídicas, bem como uma maneira de projetar e definir metas e objetivos em relação ao futuro de uma nação, efetivando as políticas públicas as quais

podem surgir diretamente do Estado, como a luta pela superação da pobreza e da miséria, ou ainda situações em que alguma calamidade pública [...], ou mesmo envolver demandas levadas ao *status* de política pública pelo grupo que esteja no governo; ou podem ainda nascer de projetos entes públicos e privados[...]. Sua principal função é assegurar direitos considerados de natureza fundamental aos interesses pátrios e também úteis ao exercício da cidadania à população. (LUIZ; SILVA e GOMES, 2016, p. 33).

No entanto, com o desmantelamento do Estado e fortes influências do contexto global, as políticas públicas acabam por acatar as macropolíticas, determinações externas, advindas dos organismos multilaterais. Nessa direção, “o processo de globalização impulsionou a crescente expansão dos fluxos financeiros internacionais com ênfase maior no comércio e na acirrada competição entre os Estados por investimentos externos em detrimento da produção interna.” (SILVA, 2002, p. 28).

Entre os Estados hegemônicos destaca-se os Estados Unidos que se firmaram como inteligência mundial, impulsionando “a criação de organismos internacionais que passaram a comandar, hierarquizar o poder e redefinir as forças políticas e econômicas condutoras dos projetos de desenvolvimento para os Estados capitalistas periféricos.” (SILVA, 2002, p. 10).

A título de maior compreensão desse panorama econômico, político e social, julgamos necessário retomar um pouco da história e da atuação dos organismos multilaterais. Conforme justificado, anteriormente, destacamos nessa pesquisa o papel do Banco Mundial (BM), da

Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).<sup>14</sup>

### 3.1.1 Banco Mundial (BM)

O Banco Mundial<sup>15</sup>, criado em 1944, configura-se como uma instituição financeira que desempenha operações de crédito, financiamentos e investimentos. Foi criado sob forte hegemonia dos Estados Unidos<sup>16</sup>, tendo como função principal ser agente financiador das economias destruídas pela guerra a fim de estabelecer uma nova ordem internacional. Com o passar do tempo tornou-se uma organização imensa e de enorme complexidade, muito distinta daquela que foi criada em 1944. No princípio de sua atuação o BM ofertava assistência política militar aos países do Terceiro Mundo, pós-guerra. Na década de 70, com o advento da globalização e circulação de capitais, sua atuação se intensificou de maneira diferenciada, expandindo seu poder de influência. Na América Latina, junto com o BM, podemos acrescentar o BID, FMI, UNESCO como principais órgãos de financiamentos multilaterais, os quais participam, intensamente, das políticas de diversos setores, inclusive educacional. (SABBI, 2012; PEREIRA, 2014).

A partir dos anos de 1980, esses organismos multilaterais de financiamento, passam a exercer papel importante na reestruturação econômica de países em desenvolvimento através da oferta de programas de ajuste estrutural.

De um banco de desenvolvimento, indutor de investimentos, o Banco Mundial tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura de suas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado. (SOARES, 1998, p. 20-21).

---

<sup>14</sup> A partir desse item vamos tratar desses organismos fazendo referência às suas siglas.

<sup>15</sup> O Grupo Banco Mundial (GBM) é constituído por sete organizações com diferentes mandatos, gravitação política, estruturas administrativas e instâncias de decisão. São elas: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944; Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), criada em 1960; Corporação Financeira Internacional (CFI), de 1956; Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), de 1966; Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), de 1988; Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), de 1955, renomeado de Instituto do Banco Mundial (IBM) em 2000; e Painel de Inspeção, criado em 1993. O chamado “Banco Mundial” é formado apenas pelo BIRD e pela AID, mas mantém estreita articulação com o conjunto do GBM, à exceção, em parte, do Painel de Inspeção. (PEREIRA, 2014).

<sup>16</sup> As decisões sobre macropolíticas econômicas são tomadas com 50% dos votos controlados por cinco países: Estados Unidos 20,0% e direito ao veto; Inglaterra 8%; Alemanha 5,5%, França 5,5%; Japão 7,5%; Canadá, Itália e China 3,1% e o Brasil 1,7%. (SILVA, 2002, p. 50).

Na década de 1990 passou a ser o maior captador de recursos financeiros, com poder de influência mundial.

Em todos os níveis em que com o tempo passou a atuar – financiamento de projetos e programas, diálogo com governos nacionais e subnacionais e assistência técnica ao setor público, pesquisa econômica, liderança sobre os outros organismos multilaterais e coordenação de iniciativas internacionais -, o Banco age de maneira prescritiva a respeito do que os governos devem fazer em matéria de políticas públicas de desenvolvimento. (PEREIRA, 2014, p. 78).

Tendo por objetivo garantir o pagamento da dívida, gerir a transformação econômica e produtiva dos países periféricos, a fim de ajustá-los ao novo modelo de desenvolvimento neoliberal, o BM passou a atuar na implantação de reformas nas instituições e políticas desses países. Tais políticas que apontam o caminho das reformas industriais, impostas aos países devedores, estão ancoradas nos conceitos de crescimento ajustado ao setor privado, ou seja, ideário liberal.

Na década de 1990, o BM detinha 15% dos empréstimos educacionais, colocando-o numa posição de liderança junto aos demais organismos financeiros internacionais. Somente o BM participa na década de 1990 com 15% dos empréstimos educacionais. (SABBI, 2012).

Embora o percentual de financiamento seja um valor considerável, o BM considera sua contribuição financeira pequena diante do montante gasto com a educação e atribui maior importância à assessoria prestada, como principal contribuição, a qual pode ser compreendida a partir da indicação de políticas e estratégias educacionais a serem adotadas pelos países em desenvolvimento, segundo interesses dos países centrais e do capital internacional, grandes acionistas do Banco.

Diante disso, surge o questionamento: como o BM exerce um poder tão grande de influência se o seu investimento é pequeno? O fato é

Os grandes capitais internacionais e o Grupo dos Sete terem transformado o Banco Mundial e o FMI nos organismos responsáveis não só pela gestão da crise do endividamento como também pela reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento. Assim, esse novo papel do Banco reforçou a sua capacidade de impor políticas, dado que, sem o seu aval e o FMI, todas as fontes de crédito internacional são fechadas, o que torna muito difícil a resistência de governos eventualmente insatisfeitos com a nova ordem. (SOARES, 1998, p. 21).

Importante atentar para o fato de que “os créditos concedidos pelo BM à educação, mesmo sendo denominados de “ajuda”, “cooperação” ou “assistência técnica”, são empréstimos do tipo convencional, que devem ser pagos.” (FONSECA, 1998, p. 234). Nesse

contexto, o BM e o BID tornam-se instrumentos de definição de políticas econômicas e sociais, “a serviço dos interesses do capital internacional, para que sejam feitas as modificações necessárias para garantir o pagamento da dívida e se manter a atual estrutura de valorização do capital independente dos reflexos sociais resultantes.” (SABBI, 2012, p. 5). Nessa via,

O Banco Mundial apresentava-se como a instituição que possuía as fórmulas universais para reduzir a pobreza, combater o analfabetismo, preservar o meio ambiente e aplicar políticas econômicas rentáveis e competitivas. A base de sustentação teórica estava posta, de um lado, na teoria do capital humano em que educação escolar é igual à maior produção e maiores investimentos e, de outro, na teoria da modernização tecnológica, predizendo a função econômica do conhecimento. Tem sido expressiva a sua presença e atuação no campo educacional, mediante formulações de políticas e de estratégias traduzidas em projetos, programas e reformas que os Estados capitalistas latino-americanos deverão incorporar para fazer jus à aprovação dos empréstimos externos. (SILVA, 2002, p. 61).

A atuação do BM tornou-o o maior provedor de créditos financeiros, pós Segunda Guerra Mundial, para os países em desenvolvimento com graves problemas e déficits sociais. Sua atuação no Brasil ocorreu em março de 1946, o presidente da época era Eurico Gaspar Dutra, com a aprovação do primeiro acordo para o campo da educação, com foco para a construção da escola técnica de Curitiba com ensino industrial. Revestidas de argumentação de políticas econômicas, em 1975, o Banco Mundial redefiniu suas políticas para o setor educacional. (SILVA, 2002).

A união entre o viés economicista e o referencial ideológico neoliberal, articulados às prioridades e interesses do capital internacional, configura-se determinante para definir e orientar as políticas do BM para a educação. “Historicamente a atuação do Banco Mundial tem uma dimensão política bem definida, resultante das prioridades estabelecidas pelos seis membros mais poderosos, em particular pelos EUA.” (PEREIRA, 2014, p. 82).

Na perspectiva do autor

O banco age, desde as suas origens, ainda que de diferentes formas, como um ator político, intelectual e financeiro, e o faz em virtude de sua condição singular de emprestador, formulador e articulador de políticas e veiculador de ideias [...]. É precisamente por meio dessa combinação singular de papéis e funções que o Banco opera. (PEREIRA, 2014, p. 79). Na verdade, o dinheiro sempre funcionou como instrumento para fazer circular, internalizar e institucionalizar o produto principal: ideias e prescrições políticas - produzidas ou avaliadas por ele – sobre o que fazer, como e para quem, em matéria de desenvolvimento capitalista. (PEREIRA, 2014, p. 97).

Em 2010, o BM publicou um documento intitulado *Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos (2010)*<sup>17</sup>, resultado de um estudo empreendido em nosso país, o qual apresenta uma avaliação da educação brasileira nos últimos 15 anos (1995-2010), comparando os dados do país com os demais países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destacando ainda, de forma positiva, a continuidade das políticas e reformas dos últimos anos. Importante dizer que sua publicação coincide com o período em que o PNE estava em fase de construção e por apresentar um documento com aspecto de diagnóstico da educação do país, certamente foi publicado a fim de orientar o planejamento da política educacional dos próximos anos.

O documento do BM (2010) destaca ações para melhorar os índices educacionais do Brasil, bem como para a formação de mão de obra qualificada para elevar a competitividade econômica do país internacionalmente, enfatizando a formação de um trabalhador com as novas habilidades do século XXI, com urgência de instrumentalização para atender às novas demandas do setor produtivo. Contudo, adverte que os gastos com a educação no Brasil não podem ser maiores, pois o aumento de gastos com esse setor não tem apresentado resultados positivos, ou seja, a eficiência, a produtividade e a competitividade devem ser ampliadas no sistema educacional com o racionamento de investimentos. Evidencia-se, de imediato, a possibilidade de parcerias com a iniciativa privada. O professor, nesse cenário, é elemento fundamental, por isso buscamos compreender como o documento define o professor e a sua profissionalização para que possa contribuir nesse processo de transformação e elevação da qualidade da educação brasileira.

Ao analisarmos esse documento nos detivemos, principalmente, no Capítulo III – “Educação Básica Brasileira: 2010-2020: A Próxima Agenda”, o qual examina o que o BM aponta como desafios mais importantes para a educação brasileira nos próximos dez anos, dentre eles o *aumento da qualidade do professor*.

O documento aponta que

No Brasil, a carreira docente se tornou uma *profissão de baixa categoria* que não consegue atrair os candidatos de alto rendimento acadêmico. Os dados indicam que *os professores são recrutados do terço inferior dos estudantes do ensino médio*[...]. A melhoria da qualidade dos professores no Brasil exigirá o *recrutamento* de indivíduos de mais alta capacidade, o apoio ao melhoramento contínuo da prática, e a *recompensa* pelo desempenho. (*Grifos das autoras*) (BANCO MUNDIAL, 2010, p.5).

---

<sup>17</sup> Título original: *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda*.

Sob essa via o BM, com vistas a atender aos preceitos da competitividade e se adequar aos princípios da OCDE, evidencia a necessidade de o país recrutar seus professores a partir daqueles alunos com maior rendimento ainda no ensino médio. Nesse sentido, o BM aponta que para a efetivação desse processo de recrutamento de indivíduos com alta capacidade, cabe ao governo brasileiro instituir políticas de suporte para auxiliar os professores a melhorar sua prática de maneira contínua e, também, estabelecer parâmetros e políticas que incentivem o desempenho e produtividade, com retorno financeiro, premiando aqueles com maior rendimento, instituindo novas diretrizes para a profissionalização docente a partir da meritocracia.

Podemos constatar que, de acordo com o posicionamento do BM, a profissão docente além de não ocupar lugar de destaque, é constituída por pessoas que, durante sua trajetória enquanto estudantes, também não se destacavam pelo seu rendimento em sala de aula. É sabido que precisamos avançar, refletindo sobre o mercado da educação, a qualidade da formação dos professores e, conseqüentemente, a qualidade da formação dos alunos. Ao mesmo tempo em que o Banco Mundial se posiciona criticando duramente a capacidade intelectual dos ingressantes do Ensino Superior, não traz a lógica de mercado que tem incentivado para formar de modo superficial e descomprometido os professores, há um contexto em que se constrói essa ideia. Não comungamos com essa afirmação e pensamos que, para tornar a profissão mais atrativa e igualmente mais procurada pelos jovens, é necessário sim, maior reconhecimento, prestígio e valorização de uma formação de qualidade, garantia de um plano de carreira e de um local adequado para desenvolver seu trabalho (infraestrutura e materiais de apoio).

Vale enfatizar, também, que, em nenhum momento, o BM faz referência à formação dos professores como um processo formativo constituído por diferentes saberes, mas como um processo de recrutamento. O conceito de recrutamento está relacionado a um processo de divulgação e seleção de uma vaga de trabalho, que, segundo Chiavenatto (1995, p. 175)

é um conjunto de procedimentos que visa a atrair candidatos potencialmente qualificados e capazes de ocupar cargos dentro da organização. É basicamente um sistema de informação, através do qual a organização divulga e oferece ao mercado de recursos humanos oportunidades de emprego que pretende preencher.

A visão do Banco estabelece relação com uma visão de mercado, numa escola com uma organização empresarial em que se recompensa de acordo com o seu rendimento (que também não explicita quais critérios ou procedimentos de avaliação seriam adotados), em

detrimento de um plano de carreira que contemple todo o processo de profissionalização docente.

A centralidade do documento do BM (2010) não está no professor e, sim, no desenvolvimento econômico, competitivo e atendimento aos índices internacionais, os quais, segundo ele, só podem ser alcançados com aprimoramento da força de trabalho, redução da pobreza e desigualdades, condicionada à oferta de educação para todos, bem como a melhoria em termos de qualidade da educação que, por sua vez, está condicionada ao trabalho do professor. Ou seja, se o país não se destaca em nível mundial é porque seu sistema educacional não está bom e, assim, não consegue formar profissionais capacitados para atender às demandas do mercado de trabalho e a responsabilidade recai sobre o professor.

Com isso, a profissionalização docente emerge como principal agente de mudanças. Podemos dizer que a formação do professor se (re)constitui para o fortalecimento da hegemonia dominante, sendo formado para atender às novas demandas do capital.

Ao analisarmos as propostas do documento, evidenciamos uma crítica à formação teórica e humana do professor, com a justificativa de que, uma formação inicial e continuada, desenvolvidas por competências e instrumentalização de habilidades específicas, técnicas para resolução de problemas, maximizam a atuação do professor em sala de aula. Sobre isso, o documento apresenta

Em vez de cursos teóricos, os programas de formação profissional projetados a partir das evidências das observações em sala de aula usam vídeos e exercícios práticos para ensinar técnicas eficazes de uso do tempo na sala de aula, do uso de materiais de aprendizagem e para manter os estudantes ocupados na tarefa. Este treinamento voltado para a prática é a nova direção na qual os países da OCDE estão partindo e os estados mencionados anteriormente (Pernambuco e Minas Gerais) e o município do Rio de Janeiro estão na vanguarda. (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 6).

Atribui-se à formação do professor, sobretudo, os conhecimentos práticos, técnicas de como maximizar o tempo em sala de aula, como estratégia para maior eficiência e produtividade. O conhecimento teórico fica em segundo plano, pois se mostra ineficiente para atender ao novo modelo de formação.

Com o apoio da equipe de educação do Banco Mundial, esses sistemas escolares também estão usando métodos padronizados de observação em sala de aula desenvolvidos nos países da OCDE para olhar dentro da “caixa-preta” da sala de aula e identificar quais são os exemplos de boas práticas de professores que podem ancorar os seus programas de desenvolvimento profissional. (grifos nosso). (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 5).



A formação do professor configura-se com uma elevada competência técnica e mínima consciência política, crítica, autônoma. O trabalho do professor é facilmente controlado, e esse acompanhamento em sala de aula nada mais é do que uma maneira de atestar a incompetência do professor e ineficiência do trabalho desenvolvido, a fim de validar intervenções sistemáticas e técnicas para garantir sua produtividade, eficácia, excelência e eficiência. Em suma, o documento aponta para a formação de um professor técnico, sem autonomia para planejar, desenvolver e refletir sobre seu trabalho, com uma formação baseada em competências, acrítico, apolítico e de visão unilateral.

Igualmente, em outro relatório publicado pelo BM, intitulado Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade (2016), visualiza o magistério como uma profissão de pouco prestígio. Enaltece dizendo que “os padrões de ingresso em instituições de capacitação de professores são baixos, os programas são deficientes, há pouca seletividade no sistema escolar estadual ou municipal e não existe vinculação entre incentivos salariais e desempenho.” (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 175).

E acrescenta que, como alternativa para mudar este paradigma

serão necessárias reformas políticas coordenadas entre os níveis federal, estadual e municipal. Na próxima década, entretanto, as tendências demográficas deverão propiciar novas oportunidades para a elevação dos padrões da profissão e da qualidade da educação, uma vez que a população em idade escolar do ensino fundamental provavelmente diminuirá 25% entre 2010 e 2025. Esse fato permitirá retirar do sistema os professores com desempenho precário mediante aposentadoria antecipada, *recrutar novos profissionais* com padrões mais elevados e pagar salários mais atraentes em média e, sobretudo, diferenciados por desempenho. (Bruns; Luque, 2014). Além disso, propiciará o alongamento da jornada escolar. Um ensino mais eficiente e mais prolongado poderia aprimorar os resultados educacionais. (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 175).

A partir da leitura desses documentos é possível constatar o posicionamento e o conceito atribuído pelo BM em relação à profissionalização docente relacionada ao conceito de recrutamento. Além disso, supõe que esteja articulada aos princípios do mercado, na melhoria dos índices de rendimento dos alunos, para beneficiar o desenvolvimento econômico do país e sua posição na competição internacional. A valorização, por sua vez, está projetada a um sistema de avaliação por desempenho de cada professor de acordo com o rendimento escolar de seus alunos.

Fica clara a função que o BM exerce na definição das políticas educacionais brasileiras. O poder é instituído desde o campo das ideias até o momento da materialização de determinada política, no campo da ação. Além disso, atua, continuamente, na regulação e na avaliação das políticas efetivadas, o que estabelece uma relação contínua, numa espécie de

círculo vicioso que ocorre desde o planejamento de uma política, sua materialização em legislação, programas ou normas, até o momento de avaliação dos seus resultados.

### 3.1.2 Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi criada em 16 de novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros – hoje são 193 países – na busca de soluções para os problemas que desafiam nossas sociedades.

A UNESCO atua no mandato da Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação. No Brasil, sua representação foi estabelecida em 1964 e seu Escritório, em Brasília, iniciou as atividades em 1972, tendo como prioridades a defesa de uma educação de qualidade para todos e a promoção do desenvolvimento humano e social.

Em relação às recomendações e orientações para as políticas educacionais, a UNESCO é uma das principais agências internacionais que exerce poder de influência nos países em desenvolvimento, em nosso país a realidade não é diferente. Desde sua criação, fortalece sua proposta, em diferentes documentos, reafirmando seu propósito de vigilância e alerta para promoção da paz, da solidariedade e da justiça.

Atua, principalmente, na cooperação técnica, desenvolvendo projetos com o governo – União, Estados e Municípios - a sociedade civil e a iniciativa privada, além de auxiliar na formulação de políticas públicas que estejam em sintonia com as metas acordadas entre os Estados Membros da Organização.

No tocante à Educação, a principal diretriz da UNESCO é auxiliar os países membros a atingir as metas de Educação para Todos, promovendo o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades, incluindo a educação de jovens e adultos. Para isso, a Organização desenvolve ações direcionadas ao fortalecimento das capacidades nacionais, além de prover acompanhamento técnico e apoio à implementação de políticas nacionais de educação, tendo sempre como foco a relevância da educação como valor estratégico para o desenvolvimento social e econômico dos países.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Dados disponíveis no site <https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>. Consultado em jun./2017.

Como seu próprio nome aponta a UNESCO possui uma agenda de prioridades para a educação, ciência, cultura, comunicação e desenvolvimento social, com ênfase para o importante papel da educação no desenvolvimento e progresso social, convocando especialistas para identificar tendências e necessidades no cenário educacional.

A partir da década de 1990, a UNESCO passou a influenciar, de maneira significativa, por meio de ideias, recomendações e orientações no planejamento e implementação das políticas educacionais brasileiras. Ao longo desses anos foram realizadas reuniões globais e regionais, coordenadas pela Organização, a fim de promover ações e consolidar as políticas educacionais, com destaque para aquelas que se referem à natureza avaliativa, no caso a implantação do Censo Escolar, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos (Provão). (SHIROMA, MORAES E EVANGELISTA, 2011).

Dentre as ações dirigidas pela UNESCO, destaca-se a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien em 1990, na qual foi elaborado um documento de referência da UNESCO para o Brasil, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem<sup>19</sup>. Esse documento se tornou um grande marco das políticas educacionais, tendo como foco a educação básica, o papel da educação, apontando caminhos para o seu desenvolvimento, com ênfase para aquisição de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes; e, também, na necessidade de ampliar os espaços educativos e envolver a sociedade civil compartilhando responsabilidades.

O diagnóstico da educação, realizado pela UNESCO, no cenário dos anos de 1990, aponta a necessidade de reformas que visem a garantir o direito à educação, à melhoria da qualidade da educação, à educação como instrumento de desenvolvimento econômico e social e à educação como fator de inclusão social, tendo em vista o desenvolvimento.

Nessa mesma direção, uma década mais tarde, foi elaborado novo documento pela Comissão Mundial de Educação para Todos – Dakar (2000), o qual reitera os compromissos assumidos, estabelecendo metas para atingi-los.

No entanto, há que se atentar para o fato de que a elaboração e divulgação dos relatórios da UNESCO perpassam o discurso proferido, uma vez que considera como referência experiências de outros países, ditas como “bem sucedidas” e, partindo de suas ideias lança publicações que serão traduzidas e divulgadas em diferentes países os quais poderão utilizá-las como modelo e apontamentos para seu próprio desenvolvimento e ações.

---

<sup>19</sup> Este documento foi aprovado em 9 de março de 1990, também denominado Declaração de Jomtien, pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien – Tailândia.

Na publicação *A UNESCO e os desafios do novo século* (2002), quando trata sobre sua representatividade enquanto “organização do conhecimento” ressalta que

Já foi amplamente demonstrada a nossa capacidade de estimular a cooperação e o intercâmbio de experiências entre os países do mundo. Somos a autoridade reconhecida no que diz respeito ao treinamento de especialistas em educação, professores, instrutores, organizadores de comunidades rurais e outros agentes educacionais. Também dispomos de redes de profissionais altamente mobilizados. (UNESCO, 2002, p. 36).

O caminho trilhado para efetivar suas medidas – expressas de uma maneira positivista - dá-se pelo viés do neoliberalismo, que, de forma velada, vai conquistando espaço sob a égide do progresso econômico e social. Nessa direção, define-se o papel da educação

O papel fundamental da educação no desenvolvimento da sociedade foi reiterado no pensamento recente sobre o desenvolvimento econômico para um crescimento de alta qualidade [...]. O investimento em educação é essencial para aproveitar, integralmente, a alavancagem do capital humano para o crescimento futuro. (UNESCO, 2002, p. 20-21).

As declarações e relatórios publicados expressam uma maneira de olhar as transformações desvinculadas de suas contradições. Embora publicados em momentos históricos diferentes, apresentam suas ideias numa sequência, traduzindo um contínuo, repetitivo e bem articulado discurso para convencer, mobilizar e sensibilizar.

Nessa concepção atribui-se à educação uma função pacificadora, é vista como um instrumento de controle de conflitos e que cabe aos indivíduos a responsabilidade de resolvê-los. A formação necessária para o século XXI, conceituada nos documentos, está articulada à ordem capitalista, com regras submetidas ao mercado na busca de uma formação adaptada ao contexto, sem contestações, críticas ou mobilizações, sob o slogan da promoção da paz e desenvolvimento social. Além disso, firmando parcerias, trabalhando de forma “cooperativa” com outros organismos multilaterais, propondo ampliar convênios com o setor privado, reformas macroeconômicas e setoriais, consolidando políticas públicas integradas.

A comunidade internacional deveria prestar assistência no planejamento de estratégias destinadas a ajudar a aumentar a poupança, atrair investimentos privados, melhorar a eficiência dos sistemas financeiros locais, administrar e reduzir a dívida, aprimorar o gerenciamento das finanças públicas e assegurar a melhor utilização possível da assistência para o desenvolvimento. Desta forma, muito pode ser alcançado por meio de reformas macroeconômicas e setoriais, dentro de cada país. Também, é de se esperar que muito possa ser feito ainda com o esforço consolidado dentro do quadro de políticas públicas integradas. (UNESCO, 2002, p. 24).

As reformas educacionais da época, que refletem no contexto atual, com o discurso de uma educação para todos, abriu as portas para a atuação da ideologia neoliberal, guiadas pelas transformações produtivas e exigências do mercado de trabalho. Enfatiza-se uma capacitação na educação básica para alavancar o desenvolvimento e veem com um imenso potencial o uso das tecnologias, para o ensino a distância e “treinamento” de professores.

Vamos contribuir para a reconstrução da educação e dos programas de treinamento de professores, essenciais para superar, no longo prazo, a falta de professores. Além disso, vamos oferecer assistência técnica na área da administração e planejamento educacional. Outra ênfase será o desenvolvimento e a renovação dos currículos[...]. (UNESCO, 2002, p. 248-249).

Atribui-se à educação um conceito de sustentação da competitividade nos anos de 1990, redefinindo as políticas educacionais. (SHIROMA, MORAES E EVANGELISTA, 2011).

### 3.1.3 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada a partir da Resolução 106 do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948. Esse mesmo ano marcou seu funcionamento. Em 1984, com a publicação da Resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A CEPAL surgiu num contexto em que a economia mundial estava em crise, no qual o sistema financeiro e o comércio internacional se encontravam em declínio ao longo dos anos 30, consequências da destruição da capacidade produtiva europeia durante a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, conforme já explicitamos, instituiu-se a moderna teoria do desenvolvimento econômico, novo ramo da economia.

A CEPAL compõe as cinco comissões<sup>20</sup> regionais das Nações Unidas e está sediada na capital do Chile, em Santiago. De acordo com o site da Comissão inicialmente

foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho

---

<sup>20</sup> Além da CEPAL, compõem esse grupo a Comissão Econômica para a Europa (ECE); a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP); a Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental (ESWA) e a Comissão Econômica para a África (AEC).

foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social. (CEPAL, 2017).<sup>21</sup>

Ou seja, se apresenta com a função de auxiliar os países “em desenvolvimento” consolidando sua economia e promovendo o desenvolvimento social e sustentável. A CEPAL surge com o slogan de promoção do desenvolvimento econômico e social aliado à cooperação entre os países da América Latina<sup>22</sup>, subsidiando o planejamento educacional desses países, considerando suas particularidades. Na época de sua criação, com as condições de mercado instáveis a planificação era a melhor alternativa de evitar as crises e minimizar os impactos sociais da instabilidade econômica. Assim, o planejamento era visto como a melhor e única maneira de reverter a situação social que havia se instaurado nas últimas décadas em nível mundial.

Contudo, é válido atentar para o fato de que a orientação para o planejamento educacional pode ser compreendida como uma estratégia desse organismo, com a finalidade de instituir as políticas voltadas ao interesse hegemônico e do capital.

Atualmente, todos os países da América Latina e do Caribe são membros da CEPAL, junto com algumas nações da América do Norte, Europa e Ásia, que mantêm vínculos históricos, econômicos e culturais com a região. No total, os Estados-membros da Comissão são 44 e 12 membros associados. (CEPAL/ONU, 2017).<sup>23</sup>

A CEPAL, desde 1948, exerce papel importante no debate da economia e da sociedade latino-americana e caribenha, apresentando alertas, ideias e propostas de políticas públicas, apontando os desafios contra a desigualdade, para a luta contra a pobreza, para o fomento à democracia, justiça e paz e para as opções de inserção na economia mundial. Ademais, as publicações e análises disponibilizadas pela CEPAL, além de informar as condições de determinada região ou país, também possibilitam fazer comparações entre diferentes períodos e países. O Brasil, pelo seu território, população e participação na economia da América Latina, foi e permanece sendo uma das principais fontes e tema de análise dos relatórios e estudos da CEPAL. (CEPAL/ONU, 2017).

A presença da CEPAL no Brasil teve início com um acordo de colaboração entre a CEPAL e o BNDES, em outubro de 1952, quando foi criado o Grupo Misto de Estudos

---

<sup>21</sup> Informações retiradas do site da CEPAL, disponível no link <http://www.cepal.org/pt-br/about>.

<sup>22</sup> Além da sua sede, a CEPAL conta com duas sedes sub-regionais. Uma na cidade do México, que contempla a sub-região da América Central e outra em Pot os Spain para a sub-região do Caribe, criadas em junho de 1951 e dezembro de 1966, respectivamente. Conta ainda com escritórios nacionais em Buenos Aires, Brasília, Montevidéu e Bogotá e um escritório de ligação em Washington.

<sup>23</sup> Condição Jurídica acordada para alguns territórios não independentes do Caribe. Dados retirados do site da CEPAL/ONU Brasil, disponível em [nacoesunidas.org/agencia/cepal/](http://nacoesunidas.org/agencia/cepal/)

CEPAL/BNDES. Em setembro de 1960, foi instalado o Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDES no Rio de Janeiro, considerado a primeira representação formal da CEPAL no Brasil. Na segunda metade da década de 60, houve desvinculação do programa ao BNDES e, em 1968, foi instalado, ainda no Rio de Janeiro, o Escritório Regional CEPAL/ILPES no Brasil. O Escritório foi transferido para Brasília em 1978, a partir de um acordo entre a CEPAL, o governo brasileiro e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (CEPAL/ONU, 2017).

A atuação da CEPAL destaca-se pelo fato de exercer um importante papel no assessoramento das políticas e, também, por contar com “estudiosos, analistas do movimento econômico mundial e do continente, oferecendo assim, subsídios para que os líderes de governos nacionais e suas equipes ministeriais possam melhor definir as políticas nacionais.” (OLIVEIRA b, 2001, p. 2).

Por mais que a CEPAL não seja uma Instituição específica para a educação, a partir dos anos de 1990, passou a mostrar-se como uma das principais fontes de ideias em relação às políticas educacionais para todo o continente latino-americano e região caribenha. O despontar da Comissão, nesse setor, decorre da atribuição dada à educação, uma vez que é considerada uma das principais responsáveis pelo desenvolvimento social e econômico capaz de incluir os países dessa região no campo de competitividade internacional.

Desde esse período, em todos os documentos publicados, o discurso que prevaleceu é baseado na reestruturação produtiva, com recomendações para que os sistemas educativos ofereçam conhecimento para desenvolver habilidades e competências específicas exigidas pelo sistema produtivo, num elo entre educação, conhecimento e desenvolvimento para ampliar a equidade social. Conforme apontam Evangelista, Shiroma e Moraes, (2011, p. 53) “a estratégia da CEPAL se articulava em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de políticas (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização).”

Em análise a dois documentos publicados pela Comissão, nos últimos anos, A hora da igualdade (2010) e Panorama social da América Latina (2016), a cidadania, a competitividade e a equidade permanecem como lemas cepalinos. No primeiro documento enfatiza que

A educação é um vetor múltiplo do desenvolvimento. Uma sociedade com níveis de escolaridade mais elevados estará melhor posicionada para a incorporação oportuna de avanço técnico, inovação e aprimoramentos em matéria de competitividade e produtividade. O cenário político dos países também melhora quando a população é mais escolarizada, visto que a sociedade do conhecimento e a vida democrática

requerem participação política mais ampla e cidadãos bem informados, com maior capacidade crítica e cultura cívica. (CEPAL, 2010, p. 210).

Atribui-se à educação papel decisivo no âmbito da igualdade e, portanto, enaltece o seu papel para o desenvolvimento, numa perspectiva de maior igualdade de resultados e menores disparidades na aprendizagem. Aponta a necessidade de maior atenção ao ensino médio por compreender que a conclusão dessa etapa da educação básica é decisiva para a inclusão social. Pois, com “o certificado de conclusão do segundo grau, o jovem está melhor equipado para encontrar emprego e assim evitar ou sair da pobreza.” (CEPAL, 2010, p. 212).

Ao abordar o profissional docente, apontam como um dos grandes desafios que persistem em termos de qualidade e equidade afirmando que “as limitadas capacidades dos docentes contribuem para que muitos jovens saiam do sistema escolar sem adquirir os conhecimentos básicos necessários para cumprir um papel produtivo na sociedade.” (CEPAL, 2010, p. 212). A exemplo do que percebemos nos documentos do BM e da UNESCO, o discurso da CEPAL, também, atribui responsabilidade ao professor pela precarização da educação. Ainda, na medida que prioriza os investimentos para o ensino médio indica que “também se faz necessário contar com incentivos coerentes para melhorar a oferta de recursos humanos (docentes, diretores, gestores).” (CEPAL, 2010, p. 213).

No entanto, na sua próxima publicação (2016) a Comissão adverte sobre a ampliação dos investimentos em políticas sociais (mais uma vez está em consonância ao que o BM aponta), faz referência à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, assim, propõe cautela nos investimentos em políticas sociais, das quais a educação faz parte. Demonstra que nos últimos anos – 2015 e 2016 – o gasto percentual do PIB, nos países da América Latina não atingiu o orçamento programado, em média 10% menor que o orçado. Vale lembrar que a aprovação do PNE ocorreu com a projeção de um investimento progressivo na educação brasileira, numa perspectiva de atingir um montante de 10% do PIB, destinado à educação até 2024. Contudo, nos três anos de vigência do Plano, percebemos que essa conquista está cada vez mais distante de ser alcançada, devido aos constantes cortes orçamentários e medidas provisórias, que “improvisam” e inviabilizam os caminhos para uma educação com profissionais qualificados e valorizados.

### **3.2 Organização do Estado e Projeto Socioeducacional no âmbito da Globalização**

Conforme já referido, no capítulo anterior dessa Dissertação, o Estado assume função fundamental no âmbito da política pública, que nas palavras de Luiz, Silva e Gomes (2016,



p.31), “o Estado moderno é a forma de organização política que exerce o poder soberano nos contornos de uma área territorial previamente delimitada”, ou seja, atua para responder às demandas sociais a partir das políticas públicas. Como uma organização de origem política, o Estado exerce suas funções no âmbito político, social e econômico. A gestão do Estado, exercida pelos governos precisa estar em consonância aos fins para o qual foi criado, proporcionando o atendimento a todos, visando ao bem comum. Ressaltamos, ainda, alguns momentos da história do Estado brasileiro e sua organização política em relação às políticas públicas educacionais, os quais foram permeados de disputas, contrassensos e reformas ideológicas calcadas no contexto da globalização, atual modelo de desenvolvimento mundial que compartilha dos consensos da racionalidade mercadológica neoliberal.

No processo de globalização os territórios geográficos extinguem-se, não são demarcados, embora sejam divididos, simbolicamente, em fatias desiguais, cujas menores recebem ‘recheios fartos’, diferente das demais que recebem pouco ou nada. Concentração de riquezas, mercado soberano e devastação dos recursos naturais, constituem os ‘grandes recheios’. No entanto, o mais espantoso se refere à tentativa de “dominação verticalizada e de construção de um espaço único, polarizado, regulador, donde partiriam as normas e se estenderiam, verticalmente, sobre o “resto” do mundo.” (ANDRADE, RODRIGUES e BORGSMANN, 2013, p. 34). Os processos e realidade atuais da globalização estão afetando, em nível diário, até mesmo de hora em hora, para melhor ou pior, a maioria da população do mundo.

As raízes da globalização, ao menos de maneira histórica, estão relacionadas a situações e movimentos socioculturais e político-econômicos das pessoas. Esses movimentos, foram, diversas vezes, baseados em alguma forma de superioridade, em que se acreditava que o que se desenvolvia em determinado contexto era mais avançado do que em outros, assim surge o desejo ‘dos mais fortes’ influenciarem nos demais. (ABDI, 2012).

Ainda, num contexto histórico a autora nos diz que

[...] a construção do colonialismo a partir das metrópoles europeias para o resto do mundo era função e resultado do desejo de globalizar o modo de vida europeu e não, de forma alguma, um ato benevolente que visava ao bem-estar de outros. Precisamente, o seu objetivo era a dominação, assim como a exploração das mentes, das fisicalidades e, sem dúvida, dos recursos dos outros. (ABDI, 2012, p. 47).

A forma de globalização, que vivenciamos hoje, pode não carregar, explicitamente, características tão impetuosas, mas prevalece o desejo de dominação universal pelo ocidente, por meios políticos, econômicos, educacionais e culturais. No entanto, a versão de

globalização que lidamos atualmente é distinta, com poder de alcance maior, é mais complexa e impactante

a atual forma de globalização neoliberal tem algumas poucas dimensões que a fazem ser distinta: ela é mais intensiva e mais extensiva que qualquer forma anterior. Sendo assim, sua velocidade e seu alcance geográfico são mais visíveis, mais impactantes, mais interativos e mais forçados do que, possivelmente, todas as formas anteriores de globalização juntas; incluindo a principal globalização pré-século XX, o colonialismo global, que alcançou quase todos os cantos do mundo. É de fato, por causa dessas intensividades e extensividades que a globalização atual afeta todos os sistemas que permeiam a vida, incluindo a educação. Com o pretexto de fronteiras livres para bens e serviços, as políticas educacionais e as dimensões dos programas educacionais dos países em desenvolvimento vêm sendo reconstruídas unidirecionalmente. (ABDI, 2012, p. 50).

Ou seja, embora a globalização não seja um fenômeno novo, encontra-se e manifesta-se atualmente em um contexto novo. Ao contexto emergente, nas últimas décadas, denominamos “Sociedade do Conhecimento” em que o conjunto de relações que constituem a globalização apresentam características distintas dos contextos anteriores. O eixo central desse novo ciclo é o conhecimento, e o conhecimento em uma relação direta, essencial, central, com a questão da educação. Isso explica porque hoje, mais do que nunca, a educação tem sido tão relevante e objeto de tanto interesse pelos organismos multilaterais, pelos Estados e pelos diversos grupos da sociedade civil, constituindo-se numa arena de disputa.

A forma como a globalização neoliberal e seus condicionantes educacionais se constituem, representa os marcos da *Structural Adjustment Programs* (SAPs), projeto de desenvolvimento elaborado pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), para os chamados países em desenvolvimento da África, Ásia, América Latina e Caribe. Os Programas de Ajustamento Estrutural (SAPs) são políticas econômicas que os países precisam seguir como condição para se beneficiarem de novos empréstimos.<sup>24</sup> Nesse cenário, “o poder do Estado regula e é regulado por esta trama. Constrói-se uma sociedade de relações de exploração e exclusão, mas uma sociedade que no limite precisa sobreviver para que o capital também sobreviva.” (SILVA, 2012, p. 13).

No contexto de globalização das políticas educacionais, as distintas nações e os seus respectivos sistemas educacionais são, cada vez mais, pressionados a desempenharem papel

---

<sup>24</sup> Apesar de serem projetados para países individuais, os SAPs têm princípios orientadores comuns e características que incluem o crescimento liderado pelas exportações, privatização e liberalização e a eficiência do mercado livre. Como parte do acordo exigem que os países passem a importar mais que exportar, equilibrem seus orçamentos e gastos – executando cortes profundos em programas sociais, educação, saúde e assistência social - e removam os controles de preços e subsídios do Estado – eliminando critérios de controle de preço de itens básicos, como alimentos.

insubstituível no seu desenvolvimento social e econômico e na competitividade internacional, provocando um movimento de força que transcende a autonomia dos Estados Nacionais, inclusive na definição de suas políticas em educação, em que pese juízo de valor possível. Os sistemas e organizações educacionais devem garantir às nações, competitividade e sustentabilidade em âmbito nacional e global. (ALVES, 2012).

Após a Segunda Guerra Mundial, “são inúmeros os arranjos táticos e estratégicos” que a lógica do capital vem exercendo para obter êxito. Destarte, Silva (2002, p. 16) aponta que

Nos últimos arranjos táticos e estratégicos da “ordem” capitalista mundial, e pelas características que essa “ordem” adquiriu no chamado fenômeno da globalização, nada tem ficado impune às consequências contraditórias que tal fenômeno tem produzido. Não há Estado nacional ou economia local que não tenha sentido a presença, cada um à sua maneira, dos novos tentáculos do capital mundial.

As interferências do capital mundial ampliam sua extensão, implicando na organização dos Estados Nacionais e respectivamente, em suas economias e políticas educacionais, paulatinamente vão “sendo obrigados, mas também com o consentimento de representantes locais, a dançarem uma única música.” (SILVA, 2002, p. 16).

Na medida que as agências internacionais de financiamento oferecem ‘ajuda’, ou quando nossos representantes políticos solicitam novos empréstimos<sup>25</sup>, esses organismos estão impondo condições, em benefício próprio, que podem ser interpretadas como verdadeiras algemas. A gestão do Estado e das políticas públicas ficam condicionadas aos preceitos dessas agências. “Na construção da ordem capitalista, a intervenção das instituições financeiras internacionais ocorre através da subordinação dos governos nacionais a um conjunto de condições prévias estabelecidas na solicitação de empréstimos externos. ” (SILVA, 2002, p. 14). A abertura, o consentimento para as decisões externas, sob a ótica da modernização, favoreceram a implantação de reformas, programas e projetos de ordem social, aos interesses da economia.

Contudo, para entendermos o princípio da instalação do neoliberalismo e correlatos, é pertinente, fazer um breve percurso que busca compreender o período dos anos 60. Com a crise do modelo fordista surge a alternativa neoliberal com um modelo de intervenção política, econômica e cultural.

---

<sup>25</sup> Destacamos essa atitude pois, como destaca SILVA (2002), a intervenção ocorre com consentimento, sendo que, não raras vezes, os empréstimos/financiamentos são solicitados por nossos próprios governantes, embora a dívida externa possa aumentar e gerar maiores prejuízos, a longo prazo, em detrimento de resultados positivos imediatos.

A doutrina neoliberal teve início na segunda metade dos anos de 1970, tornou-se hegemônica nos de 1980 e inspirou a reforma conservadora dos anos de 1990, correspondendo a uma necessidade objetiva das elites financeiras internacionais, que se sentiam tolhidas e ameaçadas pelo dirigismo econômico, imposto por governos nos quais o movimento operário tinha tanta influência quanto o grande capital. (SINGER, 1998, p. 15).

Seguimos, a partir disso, a caminhar no compasso ditado pelos organismos financiadores, como o Banco Mundial, que passaram a financiar os setores básicos da sociedade, entre eles a educação. Sob esse prisma, Silva (2002, p. 43) diz-nos que

A conjuntura histórica internacional das décadas de 1960 e 1970 permitiu ao Banco Mundial assumir o controle da divisão internacional do conhecimento e do trabalho, definir quais seriam os países produtores de ciência e tecnologia e restringir as políticas educacionais dos países da África e da América Latina à educação primária e à formação profissional rudimentar.

Os Estados da América Latina, comprimidos pela dívida externa e restauração liberal conservadora estavam impossibilitados de implantar políticas que promovessem o desenvolvimento. Assim, essas agências de financiamento aproveitaram a instabilidade financeira para assumir a direção das políticas macroeconômicas.

No contexto da reforma do Estado, as décadas de 80 e 90 marcam a inserção dos países da América Latina na ordem neoliberal<sup>26</sup>. As políticas neoliberais foram, amplamente difundidas na América Latina, a partir da década de 1980. No Brasil, sua admissão foi nos anos de 1990, com o Presidente Fernando Collor de Mello. A educação pública sofreu interferências da macropolítica destinada ao modelo de desenvolvimento econômico que contemplou o ajuste social. Segundo Evangelista, Shiroma e Moraes (2002, p. 55), “com Collor deflagrou-se o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia.”

No Brasil, essa tendência foi acelerada durante a presidência de Fernando Collor de Mello (1990-1992), subscrevendo medidas políticas e econômicas voltadas para a incorporação ao projeto econômico de desenvolvimento estabelecido no Consenso de Washington. Nos governos subsequentes, de Itamar Franco (1992-1994) e de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), estreitaram-se as relações econômicas, identificando-se as necessidades nacionais como equivalentes às políticas e estratégias do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. (SILVA, 2002, p. 47).

---

<sup>26</sup> “O neoliberalismo é um projeto político, econômico e social de caráter hegemônico que está fundamentado na subordinação da sociedade ao mercado livre e a não intervenção do poder público, sendo o mercado livre responsável pela preservação da ordem social”. (NETO E MACIEL, 2004, p. 36).

Para Casagrande, Pereira e Sagrillo (2014, p. 496), “em âmbito brasileiro, a reforma do Estado foi resultado da difusão das políticas de ajuste do Banco Mundial e dos Planos de Estabilização do FMI.” A partir dos anos 1980, os empréstimos para os ajustes estruturais e setoriais constituíram-se em regras e condições para realização de projetos educacionais, especialmente, para a Educação Básica.

Assim, os governos, federal e estadual, precisaram reorganizar a educação básica pública, a fim de ajustá-la considerando, sobretudo, a realidade político-econômica ditada por esses organismos. Desde os anos de 1960, o BM tem atuado de “forma sistemática e direta no âmbito educacional, com capacidade para intervir e formular políticas educacionais para a América Latina, menos pelo montante de empréstimos aprovados e mais pela sagacidade de manipular os benefícios retirados das políticas sociais.” (SILVA, 2002, p. 58). Dessa forma, legitimando o modelo econômico e político vigente, seguindo um modelo de transferência e subordinação às leis do mercado livre.

De acordo com Malanchen e Vieira (2006, p. 4)

A ideologia neoliberal sustentou o reordenamento das estruturas dos Estados nacionais e, assim, permitiu a abertura de mercados antes fechados à expansão do capital internacional. Nesse sentido, a implementação da política neoliberal com as privatizações, a desregulamentação da economia e a liberalização das importações possibilitou a expansão dos mercados para a atuação de grupos privados oriundos dos países centrais, bem como o enfraquecimento de empresas locais, haja vista a competição desigual.

Com a política neoliberal, o Estado, aos poucos, perde sua identidade de agência produtora de bem e serviços e garantia dos direitos dos cidadãos. A reforma do Estado empreendida pelo governo da época, é firmada pela necessidade de modernização e superação dos problemas financeiros causados pelas demandas sociais, afirmando que sem essas reformas não haveria desenvolvimento, exemplo disso é o que vivenciamos hoje, com o atual governo<sup>27</sup>, que propõe diferentes reformas nas políticas sociais, com a justificativa de impulsionar o desenvolvimento do país.

Em consonância à reforma do Estado, no Brasil, ocorreu a reforma educacional. O Plano Decenal de Educação é o marco do início dessa reforma, que foi mediada pelo governo de Itamar Franco (1992-1994) e efetivada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)<sup>28</sup>. Importante destacar que as reformas descritas nesse Plano ilustravam os acordos firmados na Conferência de Ministros da Educação e de Planejamento Econômico,

---

<sup>27</sup> Michel Temer (PMDB) assumiu a Presidência da República, em 31 de agosto de 2016, após o impeachment de Dilma Rousseff (PT).

<sup>28</sup> O governo de FHC ficou no poder por dois mandatos seguidos.

realizada no México, em 1979, e na Conferência de Jomtien, em 1990, na Tailândia, Conferência Mundial de Educação para Todos, promovida pela ONU, em que 155 governos assumiram o compromisso de assegurar Educação Básica de qualidade para crianças, jovens e adultos. (MALANCHEN E VIEIRA, 2006).

Como resultado dessa Conferência surgiu a “Declaração Mundial de Educação para Todos”, que defendia a Educação Básica<sup>29</sup> como um direito e a sua oferta um dever das Nações, as quais teriam que, num prazo de dez anos, cumprir com o dever de universalizar essa etapa da educação. Sob esse prisma, Evangelista, Shiroma e Moraes (2002, p. 57), destacam que esse evento foi o marco a partir do qual “os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo, conhecidos como “E9”<sup>30</sup>, foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien.” Para atender ao que foi definido os governos se responsabilizaram em elaborar políticas educativas articuladas à Unesco, que, durante os anos de 1990 realizou reuniões de avaliação. (EVANGELISTA, SHIROMA e MORAES, 2002).

A Conferência de Jomtien funcionou como um espaço de difusão das políticas internacionais para educação. A partir do Plano Decenal de Educação para Todos, o Brasil buscou atender aos princípios firmados na Conferência.

Segundo Silva Jr,

*O Plano Decenal de Educação para Todos é a expressão brasileira do movimento planetário orquestrado por UNESCO, BIRD/Banco Mundial e assumido pelo Brasil como orientador das políticas públicas para a educação que resultaram na reforma educacional brasileira dos anos de 1990, realizada em todos os níveis e modalidades, com diretrizes curriculares, referenciais curriculares, Parâmetros Curriculares Nacionais para níveis e modalidades de ensino, produzidos estes de forma competente por especialistas – em geral pesquisadores e professores universitários – de nossas melhores universidades e instituições de pesquisa, afinados com o compromisso assumido pelas autoridades políticas brasileiras em todas as áreas de ação do Estado, particularmente para a educação. Tal *modus operandi* é típico do que chamamos de *hiperpresidencialismo* e da lógica do novo paradigma político que se inaugurava no Brasil depois do processo de desgaste imposto aos canais políticos de mediação entre Estado e sociedade civil nos anos de 1980. (2003, p. 207).*

Atendendo às exigências dos organismos multilaterais as reformas educacionais foram implantadas nos países latino-americanos. Silva Jr, ressalta que

As reformas educacionais na América Latina, particularmente no Brasil, são uma intervenção consentida realizada pelas autoridades educacionais nos moldes das agências multilaterais, no contexto da universalização do capitalismo, direcionadas por uma razão

<sup>29</sup> No Brasil, segundo a Lei nº 9394/96, a Educação Básica é constituída pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

<sup>30</sup> Os nove países, são: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

instrumental e pela busca de consenso social geral, que se constitui no epicentro de um processo de mercantilização da esfera política, em geral, em particular da esfera educacional – *locus privilegiado para o Estado* de formação do ser social, portanto, de construção de um novo *pacto social*. (2002, p. 206).

As reformas propostas pelos organismos multilaterais, ocorreram com base numa análise realizada nos países da América Latina e Caribe, que apontou uma crise na educação, no que se refere à eficiência, eficácia e produtividade do sistema, pressupostos da racionalidade econômica. Como podemos perceber, esses termos se referem ao campo empresarial, de mercado e, assim, como medida para superar a crise na educação, os organismos apontam a necessidade de adotar mecanismos coercitivos baseados no mercado. Nessa direção, a educação passa de direito para oportunidade, mercadoria.

A partir dos anos de 1970, com a difusão da teoria do capital humano, de T.W. Schultz, expressando o valor econômico da educação, os governos nacionais e as instituições financeiras internacionais passaram a concebê-la como parte intrínseca do projeto de desenvolvimento econômico. Essa lógica coloca a educação pública como bem econômico que deve responder, da mesma maneira que uma mercadoria, à lei da oferta e da demanda. (SILVA, 2002, p. 44).

A educação exerce importante função para efetivar as mudanças na sociedade, ao passo em que redefine o seu papel e promove a formação de recursos humanos para alavancar o desenvolvimento econômico. Trata-se, enfim, de transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, negando-se sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variando segundo o mérito e a capacidade dos consumidores. (GENTILI, 1998, p. 19). As reformas legitimaram-se pelo discurso de que a crise da educação está intimamente relacionada à falta de capacidade do Estado em administrá-la, na oferta de má formação dos professores, currículos inadequados, falta de recursos e outros. Ancorada na necessidade de modernizar o sistema, defende-se a ideia de reformar o Estado. De acordo com Campos,

Análises realizadas por organismos como Banco Mundial, CEPAL e UNESCO afirmam, enfaticamente, a presença de um descompasso entre a educação oferecida pelos sistemas educacionais e as necessidades do mercado de trabalho; segundo os analistas dos organismos internacionais, esse descompasso traduz-se em uma situação de crise, que revela o anacronismo e a ineficácia das escolas. Considera-se que a educação é um aspecto essencial à competitividade das empresas e das nações, constituindo-se na via privilegiada para o desenvolvimento com base na equidade social. (2002, p. 2).

Diante desse apontamento, percebemos que o governo brasileiro entrou em consenso com as reformas neoliberais as quais defendiam que a intervenção estatal era prejudicial para

a concretização de uma educação de qualidade. Em decorrência, novas dinâmicas competitivas do mercado mundial são impostas. “Com isso, busca também a adequação dos homens à sociabilidade exigida pelo novo momento de mundialização do capital, tanto do ponto de vista ético, quanto do ponto de vista técnico-profissional” (MALANCHEN E VIEIRA, 2006, p. 7). A educação passa a assumir um papel fundamental para qualificar recursos humanos para atender aos novos padrões de exigência mundial, produtividade e competitividade.

A política educacional, que deveria discutir o modelo e o projeto de gestão educacional, bem como a distribuição dos recursos de ensino e aprendizagem, foi completamente exposta às políticas econômicas e neoliberais que, ideologicamente e menos pragmaticamente, avançam o centralismo global das forças de mercado e do Estado mínimo para todos os sistemas de vida nacionais e internacionais. (ABDI, 2012, p. 51).

Materializada em atos normativos, a reforma foi ocorrendo, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394, de dezembro de 1996<sup>31</sup> (BRASIL, 1996), que representou o marco da institucionalização de políticas educacionais brasileiras, que foram planejadas e implantadas pelo MEC e pelo governo anterior, presidente Itamar Franco. Evangelista, Shiroma e Moraes (2002, p.51), enfatizam a importância de “compreender como o governo conseguiu sancionar uma legislação que, por omitir as responsabilidades cabíveis ao Estado, não cerceia o Executivo de pôr em andamento seu próprio projeto político-educativo por outras vias.”

Com a aprovação da LDB, ações foram tomadas pelo Estado com vistas a modificar a educação brasileira, desde a Educação Básica até o Ensino Superior, com destaque para as Universidades Públicas e Cursos de Formação de Professores.

Entre as medidas tomadas pelo Conselho Nacional de Educação a respeito da formação de professores, após a promulgação da LDBEN, destacam-se a Resolução n. 2/97 (BRASIL, 1997), que dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e da educação profissional em nível médio e determina a possibilidade de complementação pedagógica para qualquer graduado/bacharel que queira atuar como professor na Educação Básica; a regulamentação do curso normal em nível médio, prevista no artigo 62 da LDBEN e regulamentada pela Resolução CEB n. 2/99 (BRASIL, 1999); a regulamentação dos cursos sequenciais que abriram a possibilidade de retomada das antigas licenciaturas curtas de 1.600 horas; a criação

<sup>31</sup> A LDB tramitou no Congresso Nacional desde 1998 e após sofrer várias modificações foi aprovada em 17 de dezembro de 1996. O processo de tramitação da LDBEN contou com a participação da comunidade educacional na luta e defesa da escola pública de qualidade. Entretanto, no momento da aprovação da Lei, por meio de um golpe reacionário e conservador com o substitutivo de LDBEN oriundo do Senado Federal, proposto pelo então Senador Darcy Ribeiro, foi aprovada uma lei que não correspondia às aspirações alimentadas em quase duas décadas pela comunidade de educadores. (EVANGELISTA, SHIROMA e MORAES, 2002).



dos Institutos Superiores de Educação, específicos para formação de professores para a Educação Básica; a criação do Curso Normal Superior, para formação de professores de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental e Educação Infantil e a formação dos especialistas nos Cursos de Pedagogia, além da elaboração de Diretrizes Curriculares Nacionais para a graduação. (MALANCHEN E VIEIRA, 2006, p. 8).

Nesse sentido, os currículos dos cursos de graduação começaram a receber atenção diferenciada, com a criação do Conselho Nacional de Educação, em 1995, o qual tinha em suas atribuições deliberar sobre as Diretrizes Curriculares para os mesmos. As orientações do CNE tornavam a estrutura dos cursos mais flexível, ou seja, em consonância com a lógica do mercado que direciona o projeto educacional neoliberal.

Catani, Oliveira e Dourado (2001, p. 72), afirmam que

neste cenário, as alterações preconizadas pela reforma educacional no Brasil redirecionam o papel da educação e da escola e, conseqüentemente, aliam a formação e a qualificação como elementos fundamentais ao processo de competitividade resultando, assim, em ações político-pedagógicas no âmbito dos currículos da educação formal e não-formal.

Pelo exposto, não se pode perder de vista que a reforma educacional brasileira refletiu o projeto de sociedade, como podemos verificar na opinião de Scheibe e Durlí (2004, p. 2),

A política educacional é, assim, expressão de um projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso em cada momento histórico ou em cada conjuntura. Tal projeto societário, por sua vez, é construído pelas forças sociais que têm poder de expressão e decisão, e fazem chegar ao Estado (e ao governo) seus interesses e necessidades, procurando influenciar na formulação e implementação das políticas ou planos de ação. Resulta, portanto, da correlação de forças sociais existentes em determinado contexto histórico.

A formação dos professores, no contexto da reforma, ganha centralidade. Vista como fundamental para a reforma que se apregoa, são debatidas diferentes propostas de formação, “fundadas em projetos políticos e perspectivas históricas diferenciadas, o que faz com que a formação desses profissionais seja tratada ou como elemento impulsionador e realizador dessas reformas, ou como elemento que cria condições para a transformação da própria escola, da educação e da sociedade.” (MALANCHEN E VIEIRA, 2006, p. 10). Os professores representam o foco da reforma educacional uma vez que são responsabilizados pela crise da educação e, ao mesmo tempo, indicados como a alternativa para solucionar os problemas educacionais.

Tendo os professores como protagonistas do processo de reforma na educação os Estados nacionais viabilizaram as reformas com ênfase para a formação e atuação dos

professores. Nessa perspectiva, como podemos perceber nas publicações dos organismos, os professores, muitas vezes, “são considerados os principais responsáveis pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema. Diante desse quadro, os professores veem-se, muitas vezes, constrangidos a tomarem para si a responsabilidade pelo êxito ou insucesso dos programas.” (OLIVEIRA, 2003, p. 32).

Assim, o delineamento das políticas educacionais modifica o perfil e as funções dos professores. O perfil desses profissionais e a flexibilização dos currículos da graduação, são mecanismos para atender ao processo produtivo e necessidades do mercado de trabalho. O novo profissional desejado deve adquirir uma base de conhecimentos gerais, importante para sua maior treinabilidade e adaptação à flexibilidade e às mudanças nos processos produtivos. (SCHEIBE, 2004). A formação dos professores vai ao encontro dos interesses do projeto de sociedade e de educação de cada momento histórico. “Dessa forma, as exigências para a formação de professores surgem das mudanças ocorridas nas relações sociais e no trabalho e são definidas em cada momento histórico a partir da correlação de forças existentes entre as classes e frações de classes sociais.” (SILVA, 2005, p. 2).

Esse novo delineamento, na formação de professores, pode ser interpretado como uma ação estratégica para concretizar as mudanças almejadas no campo econômico, político e social. Conforme Malanchen e Vieira,

por meio de todo o arcabouço legal que orientou a reforma da formação dos professores podemos destacar três eixos fundamentais para compreender o novo perfil do professor. O primeiro eixo é o conceito de profissionalização; o segundo é o da ideia de competência tomada como conteúdo da formação do professor e, por fim, o terceiro eixo é o da a flexibilização do *lócus* para realização da formação. (2006, p. 12).

Percebemos que, em meio a esse cenário, o quadro que se desenha na formação dos professores define-se pela valorização do instrumental, do técnico e em que se retira o político, o teórico, enfim, o caráter científico do conhecimento. Estamos diante do neotecnicismo, com novas roupagens, que se apresenta sob um discurso que naturaliza a necessidade da informatização, da modernização, processo regido pela globalização do capitalismo.

### **3.3 Repercussões e influências nas políticas de profissionalização docente (formação e valorização), no contexto brasileiro**

Em nosso país, várias reformas educacionais foram empreendidas, principalmente, a partir da década de 1990, em resposta à globalização. Nesse sentido, é imperativo situar as políticas educacionais nacionais, principalmente aquelas que configuram a profissionalização docente e que abrangem a formação e valorização desses profissionais, no contexto das mudanças globais econômicas, políticas e sociais, da última década. Uma das justificativas, dentre tantas, para as reformas no campo educacional está embasada no discurso da qualidade e da necessidade de superar a crise nos índices, sobretudo, daqueles que se referem ao desempenho dos alunos perante os rankings internacionais.

Diante disso, os olhares direcionam-se para o profissional docente que está em sala de aula e, portanto, recai sobre ele a responsabilidade pelo processo educativo - o qual envolve ensino e aprendizagem - e pelos seus resultados, sejam positivos ou não. Conforme constatamos na breve análise dos documentos publicados pelos organismos multilaterais, em muitos casos, quando os resultados não atingem as expectativas, os problemas educacionais são reduzidos ao despreparo do professor e a falta de formação adequada ofertada pelas instituições formadoras. O Estado, nesse caso, exime-se da responsabilidade de criar políticas públicas de longo prazo destinadas à formação de professores, em quantidade e qualidade necessárias para atender às demandas do país, pois a qualidade da educação não depende somente do professor, mas também de condições dignas de trabalho e desenvolvimento da sua profissionalização.

Na esteira dessas reformas educacionais, há que se atentar para o fato de que as políticas docentes estão relacionadas às demais políticas públicas educacionais e, em especial, às políticas de financiamento e de currículo da Educação Básica. Portanto, os rumos e posicionamentos definidos pelas políticas de formação e valorização docente estão intimamente relacionados com as decisões e ações realizadas pelos governos, em cada período histórico. Destarte, destacam

Neste contexto, decisões de governo relativas à educação podem sinalizar sobre a importância política real atribuída a esse setor da ação governamental. O modo como essas decisões são formuladas e implementadas em determinados contextos – a maneira como são propostas e colocadas em ação; a sua articulação, ou não, entre si e com políticas mais amplas, com metas claras, ou não; o seu financiamento; o seu gerenciamento etc. – oferece indícios da sua adequação e informa sobre o tipo de impacto que poderão ter, à luz do conhecimento já acumulado sobre o

desenvolvimento de políticas e programas governamentais, em determinadas condições. (GATTI, BARRETTO E ANDRÉ, 2011, p. 13).

Nesse contexto, é importante problematizar numa perspectiva sociológica, a profissão docente. A marca da profissão na sociedade contemporânea, assim como de outras profissões, visto que isso se torna uma questão individual e necessária para a organização sociopolítica, é a luta pelo reconhecimento social. Sobre isso, Paiva nos diz

Pode ser interpretada como sinônimo da história das demandas por inclusão na esfera pública das sociedades ocidentais, momento novo, em que vários segmentos da sociedade, antes invisíveis na organização sociopolítica, passaram a demandar seus direitos, ou seja, seu reconhecimento com base na formação de identidades específicas. (PAIVA, 2006, p. 11).

A educação aqui é essencial, “consagrada como direito subjetivo inalienável das pessoas encontra, nesse cenário, seu grande suporte, e as fortes reivindicações e as lutas por uma educação de qualidade para todos é a expressão da busca por esse direito.” (GATTI, BARRETTO E ANDRÉ, 2011, p. 23). As políticas públicas, implementadas, a partir disso, traduzem as novas perspectivas de vida e demandas sociais, ampliando o espaço, também, para o reconhecimento das diferenças, pois se procura definir uma identidade própria para cada formação. Tais diferenças impactam na educação, uma vez que impulsionam as disputas na definição dos currículos escolares, bem como na definição curricular para a formação dos professores, “quem ensina, quem aprende, quem faz a gestão do sistema e da escola e de que forma – destaca-se como polo de atenção dos vários grupos envolvidos na busca de nova posição social e de novas condições para suas relações sociais, de convivência e de trabalho.” (GATTI, BARRETTO E ANDRÉ, 2011, p. 24).

As reivindicações dessa ordem, são desafios candentes que, se originaram das insatisfações anunciadas por diferentes grupos sociais, em condições variadas, que expõem suas necessidades e demandas e se expressam por meio das associações, mídias e movimentos na busca de uma educação de qualidade e condições melhores para exercer a profissão. Sobre esses desconfortos as autoras destacam que estão relacionados às injustiças sociais, “marcadamente as injustiças de *status* social, que estão relacionadas com a ordem cultural em nossa sociedade, aliada às possibilidades de sobrevivência digna.” (GATTI, BARRETTO E ANDRÉ, 2011, p. 25).

Com efeito, a educação e quem faz a educação, especialmente, os profissionais docentes, ocupam lugar importante e anunciam a necessidade de compreendermos esse contexto e seus cenários, bem como a conjuntura atual. É importante resgatarmos algumas

políticas que foram sendo criadas, implantadas, avaliadas e, também, extintas nos últimos anos, na perspectiva de compreender os rumos dessas políticas, seus reflexos na continuidade do planejamento das mesmas, especialmente no PNE (2014-2024), considerando as novas postulações que abrangem as políticas de profissionalização docente e o atendimento das necessidades educativas do país. Com isso, pretendemos tecer algumas ideias que refletem sobre os rumos dessas políticas no contexto hodierno, tendo como pano de fundo o PNE e suas metas que abrangem a formação e valorização docente.

### 3.3.1 Políticas de financiamento x formação e valorização docente

Como apontamos inicialmente, foi a partir dos anos de 1990 que se efetivaram algumas ações importantes na área educacional, com alguns destaques, como aumentar o nível de escolaridade da população, investimentos em infraestrutura, reordenamentos nos currículos da Educação Básica, ampliação de acesso ao Ensino Superior, formação de docentes, deslocando sua formação do nível médio para o ensino superior, desenvolvimento de programas de formação continuada, programas de distribuição de livros. Contudo, essas ações não foram suficientes para atingir uma educação de qualidade, conforme desejado, sobretudo da escola pública. Diversas questões interferem nesses resultados, entre elas a qualidade da formação inicial e continuada e as condições de trabalho dos docentes.

Para melhor compreender essas políticas, Gatti, Barretto e André (2011, p. 31) argumentam que

é preciso considerá-las no bojo das políticas educacionais que as configuram. O caráter histórico das políticas educacionais remete, por sua vez, à necessidade de analisá-las com base no contexto nacional e internacional em que se inserem, às demandas de diferentes âmbitos a que procuram responder e à própria evolução das tradições educativas em que elas são desenhadas e postas em prática.

As políticas de financiamento e de gestão da educação estão articuladas às políticas de profissionalização docente, visto que influenciam e repercutem na sua definição e direcionamentos. Com a aprovação da Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, surgiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), principal forma de regulação dos recursos destinados aos docentes da Educação Básica.<sup>32</sup>

O Fundef tinha por objetivo assegurar os insumos básicos para atingir um nível de qualidade em todas as escolas do país. De acordo com a legislação, 60% dos seus recursos deviam ser direcionados a remuneração do magistério do ensino fundamental estadual e municipal, contemplando também a formação dos professores, inclusive a formação inicial em caráter emergencial, a fim de habilitar esses profissionais e/ou oferecer a capacitação mediante cursos de formação. O restante do fundo, 40% seriam destinados às demais despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. O Fundef vigorou de 1998 a 2006.

Após dez anos da sua criação, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).<sup>33</sup> Da mesma forma que o Fundef, o Fundeb caracteriza-se por ser um fundo de natureza contábil e abrange os estados, Distrito Federal e seus municípios, distribuindo proporcionalmente os recursos às suas matrículas, na educação básica, respeitando o que prescreve a CF 88, atuação prioritária do Estado, no ensino fundamental e médio, e dos municípios, no ensino fundamental e educação infantil. O Fundeb atua da mesma forma que o antigo fundo na redistribuição dos recursos contábeis, mas se diferencia pelo fato de abranger toda a educação básica, seus níveis e modalidades, e, também, por ter ampliado o percentual de impostos<sup>34</sup> que o compõem. Permanece a regra de que, caso não alcance o valor mínimo por aluno ponderado nacionalmente, cabe à União, com capitais federais complementar os recursos do fundo de cada Estado. Também continua a orientação de 60% dos recursos para a remuneração e aperfeiçoamento do corpo docente e demais profissionais da educação em efetivo exercício no setor público. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos

---

<sup>32</sup> Foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, assim como pelo Decreto nº 2.264/1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

<sup>33</sup> Instituído pela Medida Provisória nº 339/2006, posteriormente sancionado pela Lei nº 11.494/2007 e Decreto nº 6.253/2007.

<sup>34</sup> A cesta de impostos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que vão financiar o Fundeb é composta por 20% de vários tributos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos estados, cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do fundo, atingiu o patamar de 20%. O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$2 bilhões em 2007, aumentou para R\$3,2 bilhões em 2008, R\$5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país. (MEC, 2017).

O Fundef e o Fundeb instituíram um “mecanismo regular, sustentável e mais equitativo de manutenção e desenvolvimento do ensino.” (GATTI, BARRETTO E ANDRÉ, 2011, p. 33). As autoras dissertam ainda que

Em razão de sua concepção e racionalidade, esses fundos também foram responsáveis pela criação de condições institucionais básicas para a construção de políticas mais equânimes de valorização do magistério, ao potencializar o provimento de recursos de que essas necessitam para a sua concretização e contribuir para a própria estruturação do espaço político requerido nas redes de ensino para o desenvolvimento profissional dos docentes. Esses fundos também alicerçaram nos estados e nos municípios as bases para o incremento de políticas de ampla envergadura de formação em serviço de docentes, entendidas como um direito dos profissionais da educação e como uma condição indispensável ao exercício da profissão. (GATTI, BARRETTO E ANDRÉ, 2011, p. 33-34).

Com o Fundef e obrigatoriedade da formação em ensino superior para atuar na docência da educação básica, expressa na LDB, foi possível estabelecer convênios entre as administrações da educação básica e Instituições para a formação de professores, na oferta de programas especiais de licenciatura direcionados aos professores que atuavam na rede pública, apenas com a formação em nível médio. Contudo, a dinâmica de boa parte desses programas era semipresencial e utilizava de recursos midiáticos, com o objetivo de certificar grande número de professores, pois a demanda era grande e os cursos de ensino superior, considerando o modelo clássico de sua organização, não dariam conta de atender e formar em curto e médio prazo.

Ademais, no plano da regulação federal das políticas educacionais, juntamente com os fundos estaduais foi fortalecido, após anos 2000, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pelas políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), e, particularmente, aquelas que se referem à formação docente. Na esteira dessas regulações, conforme mencionamos, no Capítulo 1, surgem novos planos e programas, com destaque para o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e seu desdobramento que originou o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Esses planos representam um conjunto de ações estruturadas com base nos princípios da educação sistêmica com ordenação territorial e permite ao MEC oferecer apoio técnico e financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade do ensino, ainda, são considerados fundamentais para qualificar a educação básica e evidencia o caráter centralizador das políticas educacionais na esfera federal, “uma vez que todas as transferências voluntárias e a assistência técnica do governo federal passam a ser vinculadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do PAR, este constitui um instrumento adicional de regulação financeira das políticas docentes.” (GATTI, BARRETTO E ANDRÉ, 2011, p. 34-35).

### 3.3.2 Currículo e formação docente – algumas considerações

Considerando as condições de permeabilidade das mídias digitais, acesso às informações, novas formas de se relacionar com as pessoas e com o mundo, e o fato de que, as crianças, desde muito pequenas, estão vivenciando essas experiências em seu cotidiano, ingressando nas escolas com uma diversidade de aprendizagens e com expectativas diversificadas, diferente do que ocorria há décadas atrás, urge a necessidade de refletir sobre a função da escola e, conseqüentemente, a formação do professor.

Assim, as políticas de currículo também estão diretamente relacionadas às políticas de profissionalização docente, pois ao refletir, planejar e definir os conteúdos que precisam ser ensinados, também apontam os rumos para a formação inicial e continuada, que toma como ponto de partida a implementação do currículo na Educação Básica.

Sob o princípio de uma educação para todos, o currículo da Educação Básica vem passando por constantes atualizações e reformulações. Na esteira dessas reformas foram criados pelo MEC, os chamados Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCN) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o ensino fundamental e médio, entre 1997 e 1998. Em 2010, foram promulgadas as Diretrizes Curriculares Nacionais e, em 2013, uma publicação intitulada Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, com o conjunto de atos legais que orientam e normatizam o currículo. Em consonância a essas políticas de currículo, tramita no MEC, atualmente, a Base Nacional Comum Curricular, um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de



aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica.<sup>35</sup>

A partir desses novos delineamentos nas políticas de currículo, ampliaram-se os espaços para tratar de questões sobre a diversidade cultural, gênero, sexualidade, preservação do meio ambiente, ética e cidadania, bem como o incentivo para a produção de materiais que abordem essas temáticas para que possam ser utilizados na Educação Básica.

Em consonância à centralização das políticas de currículo surge o Sistema de Avaliação da Educação Básica, que foi criado, em 1990, pelo MEC, como mais um mecanismo para acompanhar o rendimento dos alunos, por meio de um currículo e exigências específicas, mas também como uma maneira de regulação da educação nacional pelo governo central. Ao longo da década de 1990 e 2000, outras modalidades de avaliação, em larga escala, foram conquistando espaço, tais como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Cursos (Enade), incluído no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e aplicado a iniciantes e concluintes dos cursos de graduação. Nessas políticas de avaliação, o Inep exerce função crescente e importante, no acompanhamento e avaliação das políticas de currículo da Educação Básica e Superior, da formação docente e, em última instância, do próprio trabalho exercido por esse profissional.

Embasada no discurso de qualificar a educação, a política nacional de avaliação é impulsionada e fortalecida, na década de 2000, refletindo nos currículos, na formação docente e, também, em sua avaliação, a partir dos resultados alcançados pelos alunos. Em 2005, o MEC criou a Prova Brasil<sup>36</sup> e, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)<sup>37</sup>. (GATTI, BARRETTO E ANDRÉ, 2011).

---

<sup>35</sup> Agora, em abril de 2017, o MEC entregou a versão final da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) ao Conselho Nacional de Educação (CNE). O CNE irá elaborar parecer e projeto de resolução sobre a BNCC, que serão encaminhados ao MEC. A partir da homologação da BNCC começa o processo de formação e capacitação dos professores e o apoio aos sistemas de Educação estaduais e municipais para a elaboração e adequação dos currículos escolares.

<sup>36</sup> É uma avaliação censitária do rendimento dos alunos que passa a ser aplicada simultaneamente, mediante adesão das redes de ensino. Focalizada na escola, a Prova Brasil possibilita situar os resultados dos alunos obtidos em relação à rede estadual ou municipal a que pertencem e à média nacional.

<sup>37</sup> Constitui um indicador utilizado para medir a qualidade do ensino de cada escola e de cada rede escolar, calculado com base no rendimento do(a) aluno(a) auferido por testes de larga escala e em taxas de aprovação. Com o propósito de agregar qualidade social às medidas de desempenho, para que o Ideb de uma escola ou de uma rede cresça, é preciso que o conjunto dos alunos adquira aprendizagens significativas, frequente as aulas assiduamente e não repita o ano. Busca-se, assim, combinar as evidências de rendimento dos alunos com a capacidade da escola de manter o conjunto do alunado estudando e com bom aproveitamento. O Ideb coloca, desse modo, um desafio às redes, que é a obrigação de se empenharem para que todos, indiscriminadamente, aprendam aquilo que a prova mede. Estabelece, também, metas de rendimento e estipula prazo, até 2021, para que os estudantes das escolas brasileiras atinjam os padrões de desempenho apresentados pelos sistemas escolares dos países desenvolvidos, referenciando-se nos resultados do Programa Internacional de Avaliação da Aprendizagem (PISA).

Dessa forma, as políticas de currículo também geram repercussões naquelas que se referem à profissionalização docente – formação, valorização e ao trabalho docente -, pois os estados e municípios, esferas responsáveis pela Educação Básica, se veem obrigados a atingir determinados resultados, com padrões de rendimento e alcance de um padrão de qualidade predeterminado. A qualidade da educação no país toma novos rumos e a formação do professor, nesse cenário, também é direcionada para atingir resultados predefinidos

O grande desafio da educação no país – a melhoria da qualidade do ensino – tende, portanto, a traduzir-se fundamentalmente no seu equacionamento em termos da capacidade de alcançar um bom resultado na pontuação do Ideb. Mais do que o Saeb, a criação da Prova Brasil, em alguma medida, e, sobretudo, a instituição do Ideb têm dado indícios de alterações bem mais substantivas no manejo do currículo no âmbito nacional e nas políticas e nas práticas docentes. Se, por um lado, o discurso pedagógico focalizava a avaliação do ponto de vista dos processos de ensino-aprendizagem; por outro lado, o modelo de gestão das políticas de currículo centrado nos resultados não se mostra particularmente preocupado com os processos. Em princípio, as redes e as escolas podem escolher o caminho que quiserem, mas têm de chegar aos resultados esperados. (GATTI, BARRETTO E ANDRÉ, 2011, p. 41).

O profissional docente, nesse ambiente, sente-se responsável e na obrigação de cumprir as metas para alcançar os índices propostos, para não dizer impostos, pelo Inep. A autonomia em dirigir o currículo fica submetida ao cumprimento de metas predefinidas, na busca dos resultados.

A postura flexível frente ao currículo começa a enrijecer e uma nova tendência se apresenta, a possibilidade de vincular a formação e as práticas docentes aos modelos de currículo. Diante disso, quais foram as políticas docentes instituídas, nos últimos anos, para atender a essa demanda de formação? E, com base nesses novos ordenamentos e funções atribuídas aos docentes, foram pensadas políticas que visavam a sua valorização? Como fica a profissionalização docente diante de tantas reformas e regulações?

São questões basilares para continuarmos a pesquisa e adentrar nesse campo que, por vezes, é arenoso e incerto.

### 3.3.3 Políticas docentes nacionais para o século XXI – um olhar sobre as ações que antecedem o PNE 2014-2024

Com a promulgação da Lei nº 9.394/1996 (LDB) e exigência pela formação inicial em nível superior e formação continuada, na década de 2000, destacam-se algumas iniciativas do governo federal, na promoção e articulação, com Instituições de Ensino Superior, sobretudo

públicas, para atender a essa nova demanda que visa a contemplar milhares de docentes, etapas e modalidades da Educação Básica e suas necessidades. Assim, diferentes políticas e programas foram criados e implantados. Numa perspectiva de compreendermos o cenário atual destacamos, nessa parte da pesquisa, as ações, que julgamos principais, as quais antecederam o atual PNE e se materializaram no campo das políticas de profissionalização docente.

Em 2003, o governo federal, criou a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, com vistas a atender a demanda de formação continuada, exclusivamente, para a educação infantil e ensino fundamental. A Rede era coordenada pelas Secretarias de Educação Básica e Educação a Distância do MEC, com parcerias de IESs e adesão dos estados e municípios. Cabia às Universidades vinculadas à rede, criar um Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação para elaborar os programas, desenvolver pesquisas, firmar parcerias com outras universidades e secretarias, para desenvolver os programas na modalidade semipresencial, com encontros e atividades individuais. Ademais, tinha como função elaborar material didático e coordenar a formação dos coordenadores de cada secretaria e tutores.

Em 2005, integrados à Rede Nacional de Formação Continuada, foram instituídos outros programas, tais como: Pró-Letramento, Gestar II e ProInfantil.

O Pró-Letramento, por conta da ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, voltado aos docentes dos anos iniciais a fim de orientar o trabalho desses profissionais, bem como assegurar a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática. Configura-se num curso de aperfeiçoamento, com 120 horas, com encontros presenciais (84h) e atividades a distância (36h), sendo que todo o material, impresso e em vídeo, é elaborado de forma coletiva por universidades públicas. A partir de 2008, passa a ser articulado à Provinha Brasil, a qual avalia a alfabetização infantil.

Para os professores dos anos finais (atual sexto ao nono ano, antigas quinta e oitava séries), foi firmado o Programa Gestar II, com formação continuada em língua portuguesa e matemática. Esse programa deu sequência ao Gestar I, de 2001, que era destinado aos professores das séries iniciais do ensino fundamental, ofertado em parceria com o BM. Em consonância aos demais programas, sua metodologia também era composta por encontros presenciais e atividades a distância.

Para atender à demanda de formação específica para o trabalho com a educação infantil, foi lançado o Programa ProInfantil, pela Secretaria de Educação a Distância do MEC. Com oferta na modalidade a distância, é um curso de nível médio, na modalidade Normal.

Segundo dados fornecidos pelo Ministério da Educação, é um curso destinado aos profissionais que atuam em sala de aula da educação infantil, nas creches e pré-escolas das redes públicas – municipais e estaduais – e da rede privada, sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais – conveniadas ou não, sem a formação específica para o magistério. O curso, com duração de dois anos, tem o objetivo de valorizar o magistério e oferecer condições de crescimento ao profissional que atua na educação infantil, com metodologia de apoio à aprendizagem em um sistema de comunicação que permite ao cursista obter informações, socializar seus conhecimentos, compartilhar e esclarecer suas dúvidas, recebendo, assim, uma formação consistente.

A Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criada por meio do Decreto nº 5.800/2006, tendo por objetivo formar professores, com oferta de formação inicial e continuada, utilizando metodologias de educação a distância e reduzir as desigualdades na oferta da educação superior. Foi instituída sob a responsabilidade da Diretoria de Educação a Distância, adjunta da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior (Capes), em colaboração com a Secretaria de Educação a Distância do MEC. Posteriormente, com o Decreto nº 5.622/2005, instituiu-se o sistema UAB. Esse Decreto conferiu, também, novo ordenamento legal para a modalidade de EaD, igualando os cursos a distância aos cursos presenciais e estabelecendo equivalência aos diplomas e certificados na educação superior. A justificativa para essa política está calcada no fato de que a EaD possibilita maior alcance para dar conta da demanda de egressos do ensino médio e para a formação docente. (GATTI, BARRETTO E ANDRÉ, 2011).

Integrado às instituições públicas de ensino superior, oferece cursos, principalmente, à população que tem dificuldade de acesso à formação nesse nível, com prioridade para os professores e demais profissionais que atuam na educação básica. Para a oferta dos cursos a distância, são estabelecidas parcerias com as secretarias de estado e municípios e universidades. Assim, são criados polos de apoio ao desenvolvimento de atividades pedagógicas presenciais, possibilitando o contato dos alunos e orientadores/tutores e professores vinculados à Universidade parceira.

A institucionalização da formação superior de docentes a distância, concebida sob a forma de educação continuada que utiliza essas novas tecnologias, teve impulso na UAB, por meio do Programa Pró-Licenciatura, criado pelo MEC, em 2005, e dirigido a professores em serviço sem formação em nível superior ou atuando fora da área de sua formação. A oferta de programas de formação inicial nesses moldes representou uma ruptura com os programas de curta duração e com o caráter mercadológico que informava muitos deles. (FREITAS, 2007).

Em 2007, em virtude da demanda e responsabilidade ascendente em relação à formação docente, o MEC modificou a organização da Capes, através da Lei nº 11.502/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.316/2007, acrescentando às suas atribuições a responsabilidade de “coordenar a estruturação de um sistema nacional de formação de professores [...], subsidiando o MEC na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte para a formação docente em todos os níveis e as modalidades de ensino.” (BRASIL, 2007). A partir desse Decreto, cabe a Capes, em regime de colaboração com os entes federados e parcerias com as IESs, oportunizar e alavancar a formação inicial e continuada dos profissionais docentes da educação básica e suas modalidades.

Diante das novas atribuições, instituiu-se, na Capes o Conselho Técnico Científico da Educação Básica (CTC/EB), a Diretoria da Educação a Distância e a Diretoria da Educação Presencial. Esse órgão, com a contribuição do CTC/EB, estabeleceu pelo Decreto nº 6.755/2009, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, em que se consubstanciam as diretrizes de longo prazo para a formação de professores em serviço e, para dar cumprimento a ela, é determinada a criação dos Fóruns Estaduais de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação. Dando prosseguimento a essa política, foi constituído um Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), com o objetivo de estabelecer ações e metas para a qualificação de mais de 600 mil professores que ainda não possuem a formação requerida para o exercício da docência (SCHEIBE, 2011).

Conforme assinala Freitas (2007), o novo decreto que confere à Capes a função de regulação da formação docente altera, parcialmente, a concepção veiculada pela UAB, a qual privilegiava a expansão dos cursos superiores apenas pela EaD. O decreto recomenda que a formação inicial seja feita, preferencialmente, em cursos presenciais, conjugados com tecnologias a distância, e a formação continuada, pela EaD.

Cumprindo o que determinava o Decreto nº 6.755/2009 foi lançado, em 2010, o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), o qual oferece bolsas de iniciação à docência aos alunos de cursos presenciais que se dediquem ao estágio nas escolas públicas e que, quando graduados, comprometam-se com o exercício do magistério na rede pública. O objetivo é antecipar o vínculo entre os futuros mestres e as salas de aula da rede pública. Com essa iniciativa, o Pibid faz uma articulação entre a educação superior (por meio das licenciaturas), a escola e os sistemas estaduais e municipais.

Foram criados, ainda, outros dois programas de formação continuada para os professores em serviço na educação básica, da rede pública estadual e municipal. Voltado ao

ciclo de alfabetização, foi lançado em 2013, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, com o objetivo de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.<sup>38</sup> As ações do Pacto estão direcionadas à formação continuada presencial para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; na disponibilidade de materiais didáticos, com obras de literatura infantil e apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; nas avaliações sistemáticas e gestão, mobilização e controle social, na perspectiva de fortalecer a atuação dos Conselhos Estaduais, Municipais e Escolares para uma educação de qualidade.

Para o Ensino Médio, foi instituído nesse mesmo ano, o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio. Como proposta apresenta a necessidade de elevar o padrão de qualidade do Ensino Médio no país, em suas diferentes modalidades, na perspectiva de inclusão. Num primeiro momento, buscou redesenhar o currículo por meio do Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI e Formação Continuada de professores do Ensino Médio com o objetivo de promover a valorização da formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos que atuam nessa etapa da educação, nas áreas rurais e urbanas, em consonância com a LDB e Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio.

Considerando essa trajetória das políticas educacionais voltadas à profissionalização docente, sobretudo de formação inicial e continuada, percebemos que, no Brasil, as reformas nesse campo foram ocorrendo alinhadas aos interesses da economia. Podemos dizer que o período pós-guerra que alavancou o processo de globalização, sob a égide de maior desenvolvimento, abriu o caminho e preparou o terreno para a intervenção dos organismos multilaterais. Intervenção que ocorreu com consentimento, fortalecendo a ideologia neoliberal e seu discurso, no qual a educação é tomada como mercadoria e como tal deve ser regulada pelo mercado e seus princípios. Os escritos de Dale convergem com esse conceito, quando nos diz

[...] a globalização é vista como sendo construída através de três conjuntos de atividades relacionadas entre si, econômicas, políticas e culturais, [...] que podem ser caracterizados como hiper-liberalismo, governação sem governo e mercadorização e consumismo, respectivamente. (DALE, 2004, p. 436).

Ainda sobre as características e efeitos da globalização aponta que

---

<sup>38</sup> Estados e municípios ao aderirem ao programa tinham o compromisso de alfabetizar todas as crianças em língua portuguesa e matemática; realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo INEP, para os alunos concluintes do 3º ano.

Esta forma e extensão da globalização é diferente de qualquer outra que tenha acontecido anteriormente; ela torna possível, pela primeira vez, falar de uma economia global que inclui todas as nações do mundo. Tal resultou do colapso formal da única alternativa ao capitalismo e da aceleração dos processos no sentido da mercadorização de todas as coisas que se fizeram acompanhar desse colapso. (DALE, 2004, p. 437).

No viés da mercadorização, nos últimos anos, seguindo os apontamentos realizados pelos mais diversos documentos e relatórios publicados pelos organismos multilaterais, a educação, assim como outras políticas de cunho social, ganharam nova dimensão. No que se refere às políticas educacionais, a LDB, FUNDEF, a criação do CNE e do SINAES, foram atos que colocaram a educação pública no país em consonância com as políticas e estratégias do BM. Não podemos desconsiderar que algumas dessas ações resultaram, também, em avanços significativos. No entanto, por mais que, em diferentes documentos nacionais e relatórios internacionais, o profissional docente e sua formação sejam apontados como fundamentais para a promoção da qualidade da educação e desenvolvimento do país, a maioria das políticas materializadas estão calcadas nos moldes da formação a distância, numa formação aligeirada e superficial na busca de suprir, essencialmente, o déficit de professores sem formação em nível superior o que não é suficiente para alavancar a qualidade da educação. Essas políticas são resultantes de determinações externas e do embate entre governos, elites dirigentes, associações e organizações da sociedade civil. (SILVA, 2002).

Em consonância ao exposto, a autora alerta ainda para o fato de que muitos profissionais da educação básica pública não têm conhecimento a respeito dos projetos e programas que determinam os rumos da educação pública. O acesso aos dados é restrito, possibilitando conhecimento de tais processos – apresentando-os como “soluções” de grande urgência e valia - somente quando os mesmos já foram instituídos e materializados na esteira das políticas educacionais. Diante do exposto, em relação aos efeitos e influências da globalização no contexto socioeducacional e na trajetória das políticas de profissionalização docente no nosso país vale dizer que

A educação permanece um assunto intensamente político no nível nacional, e moldado por muito mais do que debates acerca do conteúdo desejável da educação. As agendas nacionais para a educação são formadas mais no nível do regime do que no nível estrutural; as “políticas educativas”, o processo de determinar o conteúdo e o processo da educação são poderosamente moldados e limitados pelas “políticas educativas”, pelo processo de determinação das funções a serem desempenhadas, pela importância do conseqüente provimento dos seus recursos, pelo sistema educativo como parte de um quadro nacional regulador mais amplo. (DALE, 2004, p. 441).

Nesse contexto, a regulação nacional é delimitada e moldada de acordo com as forças supranacionais e nacionais de viés político-econômicas. Assim, a globalização exerce, seus mais poderosos, efeitos de influência sobre o estado, seu modo de regulação e sistemas educativos. (DALE, 2004). Poderíamos dizer que é um poder exercido e conquistado de tal forma que a supõe a compreensão de ser a única alternativa. Diante disso, permanecem alguns questionamentos e surgem novos, visto que há o entendimento de uma agenda globalmente estruturada para a educação, é possível planejar políticas educacionais num contexto local? É possível planejar políticas educacionais que atendam, sobretudo, as necessidades educativas de um país como o Brasil? É possível planejar, elaborar e materializar políticas de profissionalização docente que contemplem a formação e a valorização, a fim de qualificar a educação? Ou será que tal planejamento, políticas e ações nada mais são do que meios para continuar fazendo parte do sistema e garantir os investimentos externos?

Face ao novo quadro que já está posto e que se torna, cada vez mais complexo, diante do contexto histórico e do cenário econômico, social e educacional atual em que os ajustes fiscais ocupam lugar de destaque na ordem do dia, na agenda governamental, quais são os impactos/repercussões dos pressupostos do PNE sobre as políticas educacionais de profissionalização docente que visam à formação e à valorização docente?

Tal questão, certamente, permeia os espaços de debates educacionais e, também, redireciona o andamento dessa pesquisa uma vez que seu objeto parte do Plano Nacional de Educação, um documento que versa sobre o planejamento educacional, das políticas educacionais que perpassam todas as etapas e modalidades da educação brasileira, mas que tende, lamentavelmente, a rumar em uma trajetória que os Planos anteriores também seguiram. Buscamos, dessa forma, dar continuidade à problemática em voga, no próximo capítulo.



#### **4 POLÍTICAS DE PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE: ENTRE O PROCLAMADO E O PLANEJADO, O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS?**

Debruçamo-nos, nessa seção, em caracterizar os limites e as contribuições no processo de produção das políticas de formação e valorização docente a partir no Plano Nacional de Educação (2014-2024). Considerando esse objetivo específico, para o procedimento analítico, contamos com a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) e Moraes (1999), já descritas.

Ao analisarmos os documentos materializados em atos legais, os quais abarcam a temática de pesquisa, emanados do CNE e Presidência da República, lançados após o início da vigência do PNE (2014-2024), selecionamos, para análise de conteúdo: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências; Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015 - define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada e o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.

A leitura de cada documento possibilita diferentes interpretações, as quais atendem ao posicionamento que essa Dissertação assume e, em consonância, às nossas concepções e experiências enquanto docentes e pesquisadoras, vão sendo sistematizadas, simultaneamente, com reflexões a partir da problemática a que nos propomos investigar: até que ponto as concepções de formação de professores, expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), induzem a produção de políticas educacionais para a formação e a valorização de professores, à luz das necessidades educativas do país?, bem como à questão norteadora desse capítulo: Quais os impactos/repercussões dos pressupostos do Plano Nacional de Educação sobre as políticas de profissionalização docente?

As categorias que orientaram a leitura e análise dos documentos, regidas por uma categoria de conteúdo geral – Políticas de Profissionalização – supracitadas no capítulo de abertura, foram: “Formação Docente” e “Valorização do Profissional Docente”. No desdobramento desse capítulo, explanamos algumas considerações acerca de cada categoria, com o olhar atento para o que diz cada documento. De maneira sinótica, apresentamos os principais conceitos contidos em cada um desses a respeito de cada categoria. Nossa discussão enveredará pelos caminhos que nos conduzam a uma análise crítica, de

compreensão e teorização do fenômeno de investigação, na busca de tecer alguns diálogos reflexivos com diferentes autores, considerando o que apontam esses subsídios.

#### 4.1 Formação Docente

Nesse subcapítulo, inicialmente, relacionamos no Quadro 1, as principais ideias e conceitos, apresentados nos materiais em análise, sobre a primeira categoria: “Formação Docente”.

Na sequência, buscamos discutir tais conceitos e documentos, na perspectiva de compreender a relação entre seus conteúdos e direcionamentos para a formação docente.

Quadro 1 – Análise de conteúdo da 1ª categoria “Formação Docente”

| <b>DOCUMENTOS<br/>ANALISADOS</b>  | <b>CATEGORIA</b>   |
|---|--|
|   | <b>Formação Docente</b>  |
| <p><b>Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – aprova o Plano Nacional de Educação Metas 15 e 16 e respectivas estratégias</b></p> | <p>O conteúdo expõe que:</p> <p><b>Meta 15</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No prazo de um ano de vigência do PNE, em regime de colaboração entre União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem garantir uma política nacional de formação dos profissionais da educação conforme trata a LDB.</li> <li>- Essa mesma política deve assegurar que todos os profissionais docentes da educação básica possuam formação específica em nível superior, em cursos de licenciatura da área em que atuam.</li> </ul> <p>Para isso propõe estratégias, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atuar conjuntamente com base num plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios.</li> <li>- Ampliar programa permanente de iniciação à docência, a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica.</li> </ul> |

- Consolidar o financiamento estudantil\estudantes matriculados em cursos de licenciatura, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica.
- Implementar programas específicos para formação de profissionais da educação – escola do campo, comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial.
- Promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e renovação pedagógica, com foco na aprendizagem do(a) aluno(a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica, incorporando as TIC's, em articulação à BNCC; e, garantir a plena implementação das diretrizes curriculares por meio da avaliação, regulação e supervisão da educação superior.
- Valorizar as práticas de ensino e estágios nos cursos de formação em nível médio e superior, visando ao trabalho sistemático entre formação acadêmica e demandas da Educação Básica.
- Implementar cursos e programas especiais, para assegurar formação específica na educação superior, na respectiva área de atuação àqueles não licenciados ou licenciados em área diversa da que atuam.

#### **Meta 16**

- Até o último ano de vigência do PNE, formar em nível de pós-graduação 50% dos professores da educação básica, em regime de colaboração, a partir de um planejamento estratégico sobre a demanda e oferta por parte das instituições públicas de educação superior.
- Garantir a todos os profissionais da educação básica, formação continuada, na área de atuação.

Diante disso, propõe:

- Realizar, em regime de colaboração entre os entes federados, o planejamento estratégico para demanda de formação continuada e fomentar a oferta em IES públicas.

|  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidar política nacional de formação dos profissionais docentes da educação básica, definindo diretrizes, áreas prioritárias, instituições formadoras e processo de certificação.</li> <li>- Expandir programa de composição de acervo de obras didáticas e instituir programa nacional de disponibilização de recursos para a acesso a bens culturais pelo magistério público.</li> <li>- Ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores da Educação Básica, disponibilizando, gratuitamente, materiais didáticos e pedagógicos suplementares.</li> <li>- Ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e demais profissionais da Educação Básica.</li> </ul>  |
| <p><b>Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015</b></p> | <p>O conteúdo explicita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A busca pela maior organicidade das políticas de formação inicial e continuada a partir de maior articulação entre as instituições de educação superior e de educação básica, com sólida formação teórica e interdisciplinar, com o apoio de Fóruns Estaduais e Distritais de Apoio à Formação Docente, concebida como uma política nacional colaborativa.</li> <li>- A formação inicial em cursos de graduação em licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados e cursos de segunda licenciatura.</li> <li>- A necessidade de as instituições formadoras institucionalizarem projeto de formação com identidade própria.</li> <li>- O conceito de formação docente fundada no domínio dos conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.</li> <li>- A compreensão das instituições de educação básica, da rede pública de ensino, como espaço privilegiado da práxis docente e da educação como processo emancipatório e permanente.</li> <li>- Que a formação inicial capacite o profissional do magistério da educação básica, para o exercício da docência e da gestão educacional e escolar na educação básica e que, seja ofertada, preferencialmente, de forma presencial, com elevado padrão</li> </ul> |

|                             |   |
|-----------------------------|---|
|                             | <p>acadêmico, científico, tecnológico e cultural.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A forma de organização dos cursos de formação inicial a partir de núcleos de estudo: de formação geral, das áreas específicas e interdisciplinares, e do campo educacional, seus fundamentos e metodologias, e as diversas realidades educacionais; núcleo de aprofundamento e diversificação de estudos das áreas de atuação profissional, incluindo os conteúdos específicos e pedagógicos e a pesquisa priorizada pelo projeto pedagógico das instituições, em sintonia com os sistemas de ensino; e núcleo de estudos integradores para enriquecimento curricular.</li> <li>- A organização curricular deve contemplar conhecimentos da respectiva área do conhecimento ou interdisciplinar, seus fundamentos e metodologias, conteúdos relacionados aos fundamentos da educação, na área de políticas públicas e gestão da educação, seus fundamentos e metodologias, direitos humanos, diversidades étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional, LIBRAS, educação especial e direitos educacionais de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.</li> <li>- A estrutura dos cursos de formação inicial, por meio da base comum nacional das orientações curriculares, com mínimo de 3.200 horas; cursos de formação pedagógica com carga horária mínima variável de 1.000 horas a 1.400 horas; e cursos de segunda licenciatura com carga horária mínima variável de 800 horas a 1.200 horas.</li> <li>- A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores e tem como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente, numa perspectiva de desenvolvimento profissional.</li> </ul> |
| <b>Decreto nº 8.752, de</b> | O conteúdo documental anuncia:  |

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>9 de maio de 2016</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>- O compromisso com um projeto social, político e ético que contribua para uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva e que promova a emancipação dos indivíduos e grupos sociais.</li><li>- O compromisso com a aprendizagem na idade certa como forma de redução das desigualdades educacionais e sociais.</li><li>- A garantia de um “padrão de qualidade” nos cursos de formação inicial e continuada.</li><li>- A articulação entre formação inicial e continuada, entre teoria e prática, firmada pelo domínio de conhecimentos científicos, pedagógicos e técnicos específicos.</li><li>- O entendimento dos profissionais da educação como agentes fundamentais do processo educativo.</li><li>- A necessidade de instituir o Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica articulada às instituições de ensino superior e vinculadas aos sistemas dos entes federados. Considerando que essa política induza avanços na qualidade da educação básica e amplie as oportunidades de formação, apropriação da cultura, dos valores e do conhecimento.</li><li>- A promoção da educação básica integrada à formação inicial e continuada.</li><li>- O apoio e a expansão da oferta de cursos de formação inicial e continuada, de acordo com a Meta 15 do PNE, pelas instituições de ensino superior em diferentes redes e sistemas de ensino.</li><li>- Assegurar, nos cursos de licenciatura, carga horária de formação geral, formação na área do saber e formação pedagógica específica.</li><li>- A instituição de Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à formação dos profissionais da educação básica.</li><li>- O Planejamento Estratégico Nacional, elaborado pelo MEC, assegurando a oferta de vagas em cursos de licenciatura para aqueles que não possuem licenciatura ou atuam em área diferente de sua formação; bem como a promoção de formação continuada de professores da educação básica mediante integração ensino-</li></ul> |
|--------------------------|---|

|  |  |
|--|--|
|  | <p>serviço, inclusive por meio de residência pedagógica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O apoio técnico ou financeiro do MEC para cursos de formação inicial (licenciaturas), cursos de segunda licenciatura, para aqueles que, em exercício, não têm formação na área em que atuam, cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados, cursos de formação continuada e programas de iniciação à docência, inclusive por meio de residência pedagógica.</li> <li>- Que todo apoio técnico ou financeiro deverá estar em consonância com o Plano Estratégico Nacional, segundo regras do MEC.</li> </ul> |
|--|--|

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora (2017), com base nos documentos legais consultados.

O Quadro 1 expressa os apontamentos de cada documento sobre a 1ª categoria: “Formação Docente”, viabilizando a compreensão de como o conceito e seus desdobramentos são elaborados no processo legal de formulação das políticas educacionais, como é o caso dos documentos eleitos para análise.

Sabemos que a formação inicial é essencial para embasar teoricamente e capacitar os profissionais em relação à sua prática docente. Pereira (2008) atribui um conceito à formação desse profissional, denominando formação inicial ou formação acadêmico-profissional, o início deste processo contínuo, no qual o indivíduo estabelece uma relação entre a aprendizagem e a formação. A aprendizagem tem por objetivo formar e transformar o indivíduo em um ser prático e reflexivo, sendo capaz de compreender o meio em que está inserido.

A formação inicial, dentro do contexto educacional, é fundamental para que profissionais capacitados em relação à sua prática docente, sejam capazes de ensinar de maneira a colaborar com o processo de aprendizagem dos alunos, mas, para que isso ocorra, é preciso um currículo que favoreça uma relação entre os polos teoria e prática, que nesse caso são indissociáveis.

Por isso, destacamos que essa formação necessita estar articulada aos processos de ensino e aprendizagem e na organização e gestão da Educação Básica. De nada adianta formar um professor distanciado do contexto socioeducacional em que, futuramente, irá atuar. Sob esse prisma, Oliveira (2011, p. 34) aponta que “as políticas educacionais recentes no Brasil têm manifestado a necessidade de dedicar maior atenção ao magistério público para melhor

responder às novas demandas apresentadas às escolas [...].”<sup>39</sup> O cenário referente à formação docente no Brasil teve mudanças a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, que estabeleceu a formação em curso superior como requisito ideal para exercício da profissão docente<sup>40</sup>. Após a LDB, outros atos legais, como as Resoluções CNE/CP 1/2002 e 2/2002, instauraram uma nova proposta de formação de professores que fundamentam as Diretrizes Curriculares Nacionais específicas aos cursos de licenciatura, trazendo ideias inovadoras acerca do tema com reflexões mais amplas, contemplando a pesquisa como princípio educativo e prática como componente curricular.

No entanto, as lacunas na formação inicial, que, por vezes, é construída de maneira distanciada da Educação Básica, ainda são um dos grandes entraves na melhoria da qualidade da educação. Sabendo que a formação inicial não é suficiente para atender a complexidade e a dinâmica do processo de ensino e aprendizagem, faz-se necessária e fundamental a formação continuada, embasada em múltiplos saberes que abarcam a docência. Compreendemos a formação continuada como uma possibilidade de reflexão e de (re) estruturação da prática docente. Para que tal formação se efetive é essencial sobretudo, considerar as especificidades de cada local – escola e corpo docente. O professor, através de seus conhecimentos, dos saberes, das suas competências e habilidades, dá sentido à sua prática e à sua identidade. Por isso, urge a necessidade de os docentes serem reconhecidos como sujeitos que possuem, utilizam e produzem saberes específicos ao seu ofício, ao seu trabalho.

Nessa direção, sobre a “Formação Docente”, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), aborda a categoria em duas metas<sup>41</sup>: 15 – Formação de professores, com treze estratégias; e 16 – Formação continuada e pós-graduação de professores, com seis estratégias.

Ao abordarmos, na íntegra, o texto da meta 15, que propõe:

---

<sup>39</sup> Podemos fazer referência à Base Nacional Comum Curricular, prevista na Constituição para o ensino fundamental e ampliada no Plano Nacional de Educação, para o ensino médio, visando à renovação e ao aprimoramento da educação básica como um todo. Assume um forte sentido estratégico nas ações de todos os educadores, bem como gestores de educação, do Brasil. Com efeito, a formação inicial e continuada dos professores muda sua estrutura e passa a seguir Diretrizes específicas.

<sup>40</sup> Embora seja desejável a formação superior, ainda é admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal, como se as etapas iniciais da Educação Básica não necessitam de professores com formação em nível superior. Por mais que o PNE tenha adotado a graduação plena – licenciatura em pedagogia, para a educação infantil e os anos iniciais do fundamental, e licenciatura em área de conhecimento específica, para os anos finais do fundamental e o ensino médio – como a formação universalmente almejada para 2024. (Redação da Lei nº 12.796, de 2013).

<sup>41</sup> A escolha dessas metas justifica-se pelo fato de abordarem, com maior ênfase, o tema da formação e valorização dos profissionais da educação. Contudo, é importante destacar que, em praticamente todo o PNE, há estratégias que envolvem essas categorias.



garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

A meta em tela destaca a obrigatoriedade de formação em nível superior, em cursos de licenciatura, por todos os professores da Educação Básica, o que pressupõe um avanço na concepção da formação inicial do profissional docente, haja visto a perspectiva de superação de uma formação em nível médio. Ao encontro dessa proposta, a meta garante a construção de uma política nacional de formação dos profissionais da educação, já no primeiro ano de vigência do Plano<sup>42</sup> com a ambição de superar

Uma perspectiva fragmentada da formação de educadores no país, caracterizada pela proliferação de uma miríade de iniciativas pontuais – e, por vezes, desconexas[...]. Espera-se que a pluralidade de modelos seja norteadada pela unidade de objetivos e pela organicidade dada por uma política nacional. (BRITTO, 2017, p. 231).

Nas palavras de Scheibe (2016, p.1) “o documento que deverá gerir esta política nacional de formação, contudo, está ainda em discussão e pretende-se que seja finalizado em breve.”<sup>43</sup> A autora complementa, dizendo ainda que, “o cenário é desafiador, se considerarmos o percentual expressivo dos professores brasileiros que ainda não tem a formação mínima requerida para o nível ou a disciplina em que atuam.” (SCHEIBE, 2016, p. 1).

Em relação a essa questão, utilizamo-nos, também, dos indicadores fornecidos pelo Observatório do PNE (2016)<sup>44</sup>, os quais apontam que em 2013, apenas 74,8% dos professores da Educação Básica detinham formação com Ensino Superior, o que significa que um quarto dos professores lecionavam mesmo sem ter formação neste nível. Deste percentual, apenas 65,4% detinham formação em cursos de licenciaturas, mas nem todos atuam na área de formação. E, de acordo com o relatório do INEP (2016), sobre o monitoramento do PNE no

<sup>42</sup> O PNE completou um ano de vigência em 25 de junho de 2015 e o Decreto nº 8.752 que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação foi aprovado em 09 de maio de 2016, quase um ano depois, ou seja, a exemplo do próprio Plano, tal política foi efetivada no plano legal decorrido quase dois anos de aprovação do PNE.

<sup>43</sup> Decreto nº 8.752, aprovado em 09 de maio de 2016, que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação.

<sup>44</sup> O Observatório do PNE é uma plataforma online que tem como objetivo monitorar os indicadores referentes a cada uma das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e de suas respectivas estratégias, e oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais já existentes e que serão implementadas ao longo dos dez anos de vigência do Plano. Esses dados são resultado do Censo de 2013. Disponível em: <http://www.observatoriopne.org.br/>

biênio 2014-2016, pouco mais da metade das docências registradas no Censo Escolar de 2015, em toda a educação básica, atendia ao critério da meta 15: ainda que mais de três quartos dos professores tivessem diploma de nível superior, somente 52,5% tinham formação específica na disciplina ministrada.

Cabe destacar que

[...] existe a necessidade de formar/certificar um enorme número de professores no Brasil, ou seja, há um déficit de profissionais da educação básica (especialmente, em algumas áreas do conhecimento e, particularmente, em algumas regiões do país). Por outro lado, existe uma baixa ocupação de vagas nos cursos já existentes (e, por via de consequência, há cursos de licenciatura sendo fechados em várias instituições de ensino superior do país) e um número relativamente baixo de graduados em relação ao número de vagas oferecidas. (PEREIRA, 2013, p. 81).

Diante desses dados e, numa perspectiva de qualificar a educação brasileira, não podemos admitir que a formação docente siga num caminho de certificação indo na contramão de uma formação de qualidade. Por outro lado, conforme aponta Pereira (2013, p. 81), “a dificuldade dos alunos manterem seu sustento durante a graduação, a baixa expectativa de renda em relação à futura profissão e o declínio do status social da docência” contribuíram para aumentar as taxas de evasão dos cursos de licenciatura, permanecendo em constante crise, atingindo instituições públicas e privadas.

Nesse contexto, a meta 15 estabelece algumas estratégias, conforme destacamos acima. Tais estratégias, definidas para efetivar essa meta, propõem diversas ações que partem desde a criação de cursos e programas até a ampliação e consolidação de outros, fazendo o uso de “verbos bem mais incisivos”, que apontam novos horizontes para a formação, porém novos desafios para a concretude do que pressupõem e, talvez, passem a ser um “problema a ser enfrentado.” (PEREIRA, 2013, p. 84).

Com efeito, são ações ousadas que visam ao atendimento da demanda de formação inicial conforme as necessidades do país, bem como à reestruturação dos currículos de formação dos cursos de licenciatura e renovação pedagógica, valorizando as práticas de ensino e estágios, num processo de articulação entre Ensino Superior e Educação Básica, estimulada a renovação pedagógica e a incorporação das modernas tecnologias de informação e comunicação, o que pressupõe um processo de renovação à trajetória de formação inicial, articulando conhecimentos científicos, técnicos, pedagógicos e tecnológicos no ambiente de formação e atuação profissional, pois “a formação de professores tem de ser tratada – em um espaço e tempo de diálogo e de articulação, de interatuação entre a educação superior e a educação básica – como uma questão complexa e uma política pública em movimento[...].”

(LUCE, 2017, p. 186). Ademais, salienta a garantia da plena implementação das diretrizes curriculares por meio da avaliação, regulação e supervisão da educação superior. Todavia, vale ressaltar que, um instrumento de avaliação não atribui qualidade ao curso e sim “as condições em que o mesmo é ofertado, a qualificação de seu corpo docente e as condições que os alunos têm para fazê-lo.” (PEREIRA, 2013, p. 84).

Uma vez que está situada “a definição e a concretização da formação de professores no cerne da discussão sobre a política nacional curricular da educação básica, porque a política de currículo e a política de formação são estruturantes da qualidade da educação. Uma é conteúdo e, de certa forma, estratégia da outra.” (LUCE, 2017, p. 186).

Contudo, é importante refletirmos sobre algumas questões. Considerando as alterações na LDB, nos últimos anos, sobre a garantia da universalização da educação infantil ao ensino médio, a demanda pela formação de professores aumentou e continuará aumentando nos próximos anos, o que encadeará num “imenso esforço do poder público e das instituições formadoras para sua cobertura com profissionais formados nas diversas áreas e níveis de ensino.” (FREITAS, 2014, p. 431). Nesse contexto, segundo a autora, serão necessários mais de 200 mil professores<sup>45</sup>, portanto, aponta para a necessidade de expandir o ensino superior público, com prioridade para os cursos de licenciatura, com indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão em detrimento à ampliação de instituições privadas, implantadas, sobretudo, na década de 1990, sob o viés das políticas neoliberais, nas quais a pesquisa não é atividade obrigatória. (FREITAS, 2014). Sobre isso, a Meta 15, conta com uma estratégia específica (15.1) em que os entes federados precisam atuar em conjunto, a partir de um plano estratégico, com as necessidades de formação e a capacidade de atendimento das IES públicas e comunitárias existentes nesses espaços. Todavia, não especifica a modalidade (presencial/distância) do curso de licenciatura em que os professores devem buscar tal formação.

Na sequência, as estratégias 15.2 e 15.3, estabelecem a necessidade de consolidar o financiamento estudantil e a ampliação do programa permanente de iniciação à docência. O fato de ampliar o financiamento estudantil, sem dúvidas, é uma ação importante para ensejar as possibilidades de acesso ao ensino superior, porém o mesmo pode ser solicitado para cursos em instituições privadas, as quais, nem sempre, ofertam e garantem uma formação de qualidade em seus cursos de licenciatura. Pensamos que essa manutenção e ampliação

---

<sup>45</sup> Além disso, considerando dados do IBGE (2013), 46,1% dos professores das redes estaduais e municipais de ensino possuem faixa etária acima de 40 anos, o que aponta uma demanda expressiva de novos professores nos próximos anos para atender às vagas remanescentes.

estabelecidas pelo PNE poderia ser assumida pelo poder público como etapa transitória a ser superada e assim expandir as políticas de formação dos profissionais do magistério em IES públicas e comunitárias, fortalecendo a formação e valorização desses profissionais. (FREITAS, 2014).

O programa de iniciação à docência, conforme mencionamos no capítulo anterior, foi um programa de caráter inovador, proporcionando um avanço na inserção e vivência dos licenciandos à realidade escolar, visto que, somente os estágios, não têm se mostrado suficiente.

Sobre esse programa nos valemos das ideias de Freitas (2014) que enfatiza a necessidade de garantia a todos os estudantes que postulam a licenciatura, condições de igualdade, permanência e êxito nos estudos e iniciação à carreira com apoio à construção da identidade profissional. Nesse viés destaca que o Pibid deve, portanto, “consolidar-se como política de Estado extensiva a todos os estudantes e a todos os docentes das licenciaturas, superando, definitivamente, a etapa de programa pontual, e com a oferta de bolsas, às quais apenas alguns professores e estudantes possuem acesso.” (FREITAS, 2014, p. 432). Esse não é um desafio pequeno, mas como dito em diversas pesquisas e avaliações realizadas por professores e estudantes, é um programa de muito sucesso e de grande valia à formação dos licenciados, por isso “seria a hora de alçar seus processos de trabalho e os recursos que os possibilitam à condição de institucionalização.” (LUCE, 2017, p. 189). Para que tal proposta se efetivasse tornar-se-ia imprescindível repensar essa política de tal maneira que fosse possível contemplar a todos, inclusive, na expansão da iniciação científica com pesquisa e extensão, considerando que “o triângulo virtuoso de ensino, pesquisa e extensão é a base da excelência na formação inicial e continuada de professores.” (LUCE, 2017, p. 189). Uma das alternativas propostas pela autora seria a transposição da dinâmica de trabalho do programa Pibid ao Projeto Pedagógico de Cursos das licenciaturas e Projeto Político Pedagógico das escolas.

Ao propor como estratégia a implementação de cursos e programas especiais para assegurar a formação em nível superior, em função da necessidade urgente de se habilitar aqueles que, em grande número, estão em sala de aula como docentes, corre-se o risco de favorecer a improvisação na formação, possibilitando que profissionais de diferentes áreas sejam habilitados para a docência mediante uma complementação pedagógica mínima, o que prejudica o status social da profissão, uma vez que admite uma formação superficial e supervalorização da experiência prática em detrimento de conhecimentos científicos da área de atuação, o que é inconcebível em outros campos profissionais. Sobre isso, cabe destacar o

que nos diz Pereira (2013, p. 86) “esse esquema é uma infeliz legitimação do “bico” na profissão docente, uma vez que profissionais egressos de outras áreas, que não optaram, de início, pela carreira do magistério, provavelmente, permanecerão na profissão enquanto não conseguirem “algo melhor para se fazer.” Ademais, perpetua-se uma política emergencial de formação superior de professores que estão em exercício, justificando a expansão da educação a distância para a formação massiva de professores, o que contraria a própria LDB, art. 62, § 3º, o qual determina que “a formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância”<sup>46</sup>. (BRASIL, 2009).

Em relação à formação continuada a meta 16 propõe:

Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Atualmente, apenas 35% dos professores da Educação Básica possuem Pós-Graduação, segundo dados do Censo Escolar (2016). Como explicitamos no Quadro 1, as estratégias pensadas para essa meta vão ao encontro da consolidação da política nacional de formação, definindo diretrizes, áreas prioritárias, instituições formadoras e processo de certificação, além da expansão de programas direcionados ao acesso a bens culturais pelo magistério público e a ampliação de bolsas de estudo para o nível de pós-graduação aos professores da Educação Básica.

Como podemos constatar são estratégias que visualizam novas possibilidades e a ampliação de horizontes na formação continuada, na perspectiva de qualificar os processos de formação e atuação profissional. Mas, por outro lado, parece restringir a formação continuada à realização de cursos de pós-graduação (*lato e stricto sensu*), o que não é negativo, uma vez que têm se expandido os mestrados profissionais, desenvolvidos em parceria com as escolas para oferta de formação continuada e assim os mestrados podem apoiar as licenciaturas no campo da prática. Luce (2017) elenca contribuições a essa reflexão quando explicita que esses programas são uma oportunidade de formação continuada, desde que contem com uma concepção, realmente adequada, permitirão como eixo de formação o próprio espaço de

---

<sup>46</sup> O Censo da Educação Superior de 2015 registrou 560 mil matrículas de graduação a distância na área de educação (cerca de um terço do total), das quais 342 mil em cursos de pedagogia, em sua maioria nas instituições privadas.

trabalho, com projeto de pesquisa-ação a ser realizada na escola em que o docente está em exercício, nas horas de trabalho, o que parece ser auspicioso. Para Freitas (2014, p. 435), tais programas visam “ao fortalecimento da aproximação entre educação básica e ensino superior com a compreensão de que as escolas são espaços privilegiados de formação, produção de saberes e conhecimentos.”

Mas também, é pertinente considerar enquanto formação continuada outros processos que ensejam o acesso a diferentes recursos didáticos, tecnológicos, bem como acesso aos bens culturais, e que estes sejam institucionalizados nas redes de ensino e na carreira profissional, posto que se apresenta como um desafio expandir cursos de pós-graduação (*lato e stricto sensu*), definindo cursos e áreas prioritárias, para atender a grande maioria dos profissionais do magistério da Educação Básica e, também por existir limitações no acesso de formação continuada, especialmente, cursos de pós-graduação *stricto sensu*, que possibilitam uma melhoria significativa na formação e no trabalho do profissional docente, mas que exigem maior tempo de dedicação e estudos e, portanto, a necessidade de liberação das escolas para fazer esses cursos. No entanto, existem barreiras que os próprios sistemas interpõem para que seus professores tenham liberação para dar continuidade ao seu processo formativo, ou seja, as condições de trabalho interferem fortemente na disposição e abertura para novas informações e estudos. (SCHEIBE, 2016).

O desafio de pensar uma política para “formação dos formadores de profissionais do magistério da educação básica, é imediato, expandindo a concepção de formação do docente universitário como exclusivamente de pesquisador – para a compreensão de formação de profissionais formadores do magistério da educação básica.” (FREITAS, 2014, p. 436).

Diante do exposto, articuladas às metas, aqui apresentadas e, respectivamente, às suas estratégias explicitadas no PNE (2014-2024), foram homologadas pelo MEC, em 24 de junho de 2015, as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, resultado de debates e discussões que, por mais de uma década, foram objeto de estudo no Conselho Nacional de Educação, por meio de uma Comissão Bicameral<sup>47</sup>. Considerando as diferentes concepções e embates no campo educacional, bem como os marcos legais, com destaque para a CF 1988, a LDB e o PNE (2014-2024), o processo de construção das novas Diretrizes foi desencadeado com o objetivo de garantir maior organicidade para a formação inicial e continuada dos profissionais do

---

<sup>47</sup> O CNE é composto pelas Câmaras de Educação Superior e de Educação Básica. A Comissão Bicameral de Formação de Professores é constituída por conselheiros das duas Câmaras, com a finalidade de desenvolver estudos e proposições sobre a temática.

magistério da educação básica e, por isso, assinala um momento de transição para essas políticas.

Tais discussões também foram resultantes das deliberações da CONAE, a qual afirmou a necessidade de um Sistema Nacional de Educação, articulado às políticas educacionais e à valorização dos profissionais da educação, destacando a necessidade de uma base comum nacional para a formação inicial e continuada aos professores, como forma de garantir uma sólida formação teórica e interdisciplinar em educação, formando professores para atuar nas diferentes etapas da Educação Básica. Nessa perspectiva, cabe destacar o que nos diz Dourado (2015), quando afirma que é preciso garantir

Uma concepção de formação pautada tanto pelo desenvolvimento de *sólida formação teórica e interdisciplinar em educação* de crianças, adolescentes, jovens e adultos (as) e nas áreas específicas de conhecimento científico quanto pela *unidade entre teoria e prática* e pela *centralidade do trabalho como princípio educativo de formação profissional*, como também pelo entendimento de que a *pesquisa* se constitui em princípios cognitivo e formativo e, portanto, *eixo nucleador* dessa formação.<sup>48</sup>

As novas DCNs caracterizam-se como uma política nacional, com escopo bastante abrangente, resultado de inúmeras discussões ao longo da última década, que com a aprovação do PNE a mesma pode ser publicada. Estando articulada ao PNE, especialmente, às metas 15, 16, 17 e 18, e suas estratégias que configuram as bases para a formulação de uma política nacional de formação dos profissionais da educação, a Resolução nº 2/CNE/CP/2015 apresenta-se como um componente essencial para a profissionalização docente.

No desdobramento desse trabalho dissertativo, percebemos que, por se caracterizar como proposta de nova política educacional, a formação de profissionais docentes da Educação Básica tem se constituído em campo de disputas de concepções, dinâmicas, políticas e currículos, sob influências de diferentes instâncias com maior ou menor poder de interferência de acordo com o momento histórico. Mas, de maneira geral, todos apontam para a necessidade de repensar a formação desses profissionais. Numa perspectiva de maior organicidade das políticas, as novas Diretrizes apresentam a necessidade de avançar nos marcos referenciais em vigor no que tange à formação inicial e continuada, “por meio de ações mais orgânicas entre as políticas e gestão para a educação básica e a educação superior, incluindo a pós-graduação e, nesse contexto, para as políticas direcionadas à valorização dos profissionais da educação.” (DOURADO, p. 306, 2015).

---

<sup>48</sup> Grifos da autora.

Para atender a essa concepção, as novas DCNs sinalizam como essencial maior articulação, por meio de fóruns, entre instituições formadoras e Educação Básica, para a elaboração e desenvolvimento de projetos formativos, definindo que a formação inicial e continuada deve contemplar:

- I. Sólida formação teórica e interdisciplinar dos profissionais.
- II. A inserção dos estudantes de licenciatura nas instituições de educação básica da rede pública de ensino, espaço privilegiado da práxis docente;
- III. O contexto educacional da região onde será desenvolvido;
- IV. Atividade de socialização e avaliação dos impactos;
- V. À ampliação e ao aperfeiçoamento do uso da língua portuguesa e à capacidade comunicativa, oral e escrita, como elementos fundamentais da formação dos professores e à aprendizagem de Libras;
- VI. As questões socioambientais, éticas, estéticas e relativas a diversidade étnico-racial, de gênero, sexual, religiosa, de faixa geracional e sociocultural como princípios de equidade. (RESOLUÇÃO Nº 2 CNE/CP, p. 5, 2015).

Diante disso, proclama-se um novo conceito e panorama de formação docente, visto que se propõe a articulação entre Educação Básica e Educação Superior na elaboração dos projetos de formação. Podemos pensar essa nova política educacional como um avanço importante, sobretudo, nas políticas de formação docente, pois assim, descortinam-se novas possibilidades de contemplar conhecimentos teóricos, interdisciplinares e pedagógicos com relações concretas entre teoria e prática, ressignificando a práxis docente desde a formação inicial. Conforme enfatiza Dourado (p. 307, 2015)

Tais questões implicam novos horizontes à dinâmica formativa dos profissionais do magistério da educação básica, pois a garantia do direito à educação a grupos e sujeitos historicamente marginalizados exige transformação na forma como as instituições de educação básica e superior estruturam seus espaços e tempos, suas regras e normas, incorporam novos materiais e recursos pedagógicos.

É fundamental que as instituições formadoras institucionalizem um projeto de formação com identidade própria, sob um conceito de formação fundado no domínio dos conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, articulado às instituições de Educação Básica, considerando uma “base comum nacional, sem prejuízo de base diversificada, pautada pela concepção de educação como processo emancipatório e permanente” (DOURADO, p. 307, 2015), reconhecendo o trabalho docente, bem como as divergentes realidades de instituições e profissão.



Na elaboração desse projeto formativo é essencial considerar a realidade histórica e social e evitar a hierarquização de saberes e dicotomia teoria/prática. Ademais, as DCNs sublinham que a formação inicial deverá ser ofertada, preferencialmente, de forma presencial (quesito que não havia ficado claro no PNE) e prescrevem um considerável incremento à carga horária dos cursos de licenciatura, especialmente, às dimensões pedagógicas que não devem ser inferiores à quinta parte da carga horária total do curso. “Essa disposição legal será um dos desafios das instituições formadoras, pois reunir todas essas orientações em uma matriz curricular em 8 semestres, especialmente para os cursos noturnos não é tarefa fácil.” (HONÓRIO; LOPES; LEAL et al, 2017, p. 1747).

Segundo as novas DCNs, ao final de sua formação inicial e continuada o egresso deverá contemplar conhecimentos teóricos e práticos, portanto plurais, sendo resultado do projeto pedagógico do processo de formação e do exercício profissional, “fundamentado em princípios de interdisciplinaridade, contextualização, democratização, pertinência e relevância social, ética e sensibilidade afetiva e estética.” (DOURADO, p. 307, 2015). Dessa forma, permitindo que tenha acesso e conhecimento sobre a instituição educativa, a pesquisa, o seu campo de atuação, a gestão educacional e de instituições de educação básica. Evidencia-se, nesse novo paradigma de formação, a necessidade de se ampliar e de abranger as diferentes características e dimensões da docência. A educação é compreendida como processo de emancipação e a escola como *lócus* da práxis docente.

Sobre a formação continuada, as novas Diretrizes apontam para a necessidade de compreender as dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores. Reconhecem como processo contínuo e que pode ocorrer em diferentes espaços e momentos, por meio de atividades de extensão, grupos de estudo, reuniões pedagógicas, cursos, programas que vão além da formação mínima exigida, “tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente.” (DOURADO, p. 312, 2015). O conteúdo desse documento amplia as concepções apresentadas pelo PNE, complementando e esclarecendo questões pontuais sobre a organização da formação inicial, prioritariamente de forma presencial, e formação continuada específica e ampla.

A formação continuada faz-se necessária para possibilitar a (re) construção da identidade profissional, bem como para renovar os saberes docentes, para que esses possam servir de subsídios para o aperfeiçoamento de sua prática em sala de aula. Nesse sentido, é imperativo pensar a formação continuada, considerando cada contexto e suas especificidades e, portanto, os temas abordados não devem ser generalizados, pois para poder despertar o

interesse dos docentes pela formação continuada é preciso abordar questões que estejam vinculadas à sua realidade profissional. Dessa maneira, cabe salientar que:

Somente quando o professorado vê que o novo programa formativo ou as possíveis mudanças da prática que lhes é oferecida repercutem na aprendizagem de seus estudantes, mudam suas crenças e atitudes de forma significativa e supõe um benefício para o alunato e a forma de exercer a docência, então, abre-se a forma de ver a formação não tanto como uma “agressão” externa, mas como um benefício individual e coletivo. (IMBERNÓN, 2009 p. 27).

Nessa perspectiva, é necessário repensar a formação continuada, reestruturá-la de modo que incentive os professores a participar, ativamente, desse novo processo de aprendizagem e profissionalidade. Essa formação deve estar em constante atualização e inovação, permitindo uma repercussão nos projetos educacionais, nos quais estão envolvidos professores e instituições. A reestruturação refere-se às posturas críticas, que busquem o novo e que permitam sonhar em alcançá-lo. Segundo Imbernón (2009, p. 37):

O objetivo dessa reestruturação deveria ser ressitar o professorado para ser protagonista ativo da sua formação em seu contexto trabalhista, no qual deve combinar as decisões entre o prescrito e o real, aumentar seu autoconceito, sua consideração e seu status trabalhista e social.

O conceito atribuído à formação dos profissionais do magistério da educação básica, de acordo com as novas DCNs, apresenta-se de uma forma que é indispensável a um projeto diferenciado da educação brasileira, visto que avança para uma concepção ampla entendida a partir da formação inicial e continuada, bem como pela valorização. Assim, a formação continuada se apresenta como um direito tendo a centralidade do trabalho docente como práxis e, portanto, vislumbrar um novo horizonte à profissionalização docente, que é um processo no qual formação inicial, formação continuada e valorização caminham entrelaçadas. Sobre isso, corroboram as contribuições de Nóvoa ao afirmar que

A formação de professores ocupa um lugar central neste debate, que só se pode travar a partir de uma determinada visão (ou projecto) da profissão docente. É preciso reconhecer as deficiências científicas e a pobreza conceptual dos programas actuais de formação de professores. E situar a nossa reflexão para além das clivagens tradicionais (componente científica versus componente pedagógica, disciplinas teóricas versus disciplinas metodológicas, etc.), sugerindo novas maneiras de pensar a problemática da formação de professores. (p.10).

Na direção de uma política mais sistêmica, as DCNs representam um marco importante. Percebemos uma articulação com o Plano Nacional de Educação e suas metas, na

busca de construir uma base comum nacional para a formação dos profissionais do magistério, bem como uma coerência com um planejamento educacional que precisa ser assumido enquanto política de Estado. A Resolução CNE/CP nº 2/2015, inicialmente, definiu que em um prazo de dois anos, a contar da data de sua publicação, os cursos em funcionamento deverão se adaptar às novas DCNs. No ano corrente publicou ato legal ampliando esse prazo para três anos.<sup>49</sup>

Diante disso, pensamos ser pertinente destacar que, embora o texto da Resolução nº 2 CNE/CP/2015, apresenta clareza ao determinar o caminho a ser seguido pelas instituições formadoras, na elaboração e desenvolvimento de um projeto mais orgânico de formação inicial e continuada, são grandes os desafios que se descortinam no campo da formação, pois para além de uma efetiva política de formação, é fundamental implantar o Sistema Nacional de Educação e garantir recursos para cumprir a meta de 10% do PIB para a educação, investindo em carreira e melhores condições de trabalho para os professores. Tais processos se apresentam como balizadores na perspectiva de maior organicidade para as políticas e gestão da educação nacional.

Corroborando, Scheibe (2016) alerta que para garantir uma formação de qualidade a todos os profissionais da educação, em sua área de atuação, urge a necessidade da finalização do documento em construção sobre a política nacional de formação dos profissionais da educação, mas não só, é preciso também alinhar os planos estaduais e municipais com as metas e estratégias nacionais para que se torne possível materializar as ações propostas.

Em consonância às palavras da autora e conforme preconizam as metas 15 e 16 do PNE (2014-2024), foi publicado o Decreto nº 8.752, em 09 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica<sup>50</sup>, revogando o Decreto 6.755, de 2009 que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e disciplinou a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada. Diante do que apontamos no Quadro 1 (p. 90), esse ato legal dispõe, inicialmente, seus princípios e objetivos que contemplam a garantia de um padrão de qualidade nos cursos de formação inicial e continuada, fortalecidos na articulação entre teoria e prática, com domínio de conhecimentos científicos, pedagógicos e técnicos específicos, o entendimento

---

<sup>49</sup> Destacamos que em 10 de agosto de 2017, foi publicada a Resolução CNE/CP 1/2017, a qual alterou o prazo, previsto no Art. 22, da Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015, que passou a ter a seguinte redação: “Art. 22. Os cursos de formação de professores, que se encontram em funcionamento, deverão se adaptar a esta Resolução no prazo de 3 (três) anos, a contar da data de sua publicação.”

<sup>50</sup> Cabe esclarecermos que essa legislação se refere a todos os profissionais da Educação Básica, mas que nossa pesquisa abarca somente os profissionais docentes da Educação Básica.

dos profissionais da educação como agentes fundamentais do processo educativo, com a sua consequente valorização traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização e à progressão na carreira docente. Enfatiza, de igual forma, em seus princípios, o compromisso com a aprendizagem na idade certa e ensino adequado ao ano cursado pelos alunos o que é contraditório, pois, além de abandonar o conceito de ciclo de formação, conforme as Diretrizes da Educação Básica<sup>51</sup>, centraliza, quase que de forma exclusiva, a responsabilidade aos docentes e à política de formação sobre o aprendizado dos alunos.

Outra questão que merece análise é o fato de o Decreto abrir possibilidade de apoio financeiro às instituições privadas para oferta do PARFOR, visto que essa política era direcionada, exclusivamente, às IES públicas ou comunitárias. Nesse caso, lembramos da estratégia 15.1 do PNE, que estabelece a necessidade de

Atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte **de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos Estados, Distrito Federal e Municípios**, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes. (BRASIL, 2014).

De acordo com o PNE, além das IES públicas, apenas as ICES, podem participar da elaboração e execução do Plano Estratégico em cada ente federado, com objetivo de cumprir a Meta 15. Com o presente Decreto, o qual não apresenta parâmetros claros sobre esse apoio financeiro às IES privadas, corre-se o risco de a Política Nacional de Formação seguir num caminho mercantilista.

Outro aspecto relevante é que nesse Decreto não consta o papel da CAPES e sua responsabilidade no apoio e fomento às ações de formação inicial e continuada dos profissionais docentes da Educação Básica como estabelecia o Decreto nº 6.755, de 2009. A função, anteriormente atribuída à CAPES, volta-se para a alçada das secretarias do MEC que exerciam competências administrativas e técnico-científicas. Contudo, não fica claro se as ações de formação inicial e continuada podem passar a ser geridas pelo MEC, cabendo à CAPES apenas o fomento e apoio financeiro, com a colaboração do FNDE.

Em relação aos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente é importante que sua atuação vá além do caráter meramente administrativo e burocrático, com efeito para o planejamento de curto, médio e longo prazo, que contribuam para superar os

---

<sup>51</sup> Que supõe organização curricular que oferece tempos diferentes adequados às condições reais dos estudantes, como instrumento de pleno desenvolvimento e aprendizado de todos, com sucesso, ao final de um ciclo e não de um ano.

problemas da formação de professores, partindo do que estabelece o PNE: a formação em nível superior para todos os profissionais docentes da Educação Básica com garantia de qualidade. E, portanto, não abrindo possibilidades para abertura de portas de quaisquer instituições que buscam lucratividade na oferta de uma formação aligeirada e desarticulada da realidade educacional, banalizando, sobretudo, a formação dos profissionais docentes.

Diante da análise de conteúdo dos documentos referentes às políticas de profissionalização, em relação à formação docente, foi possível depreender que o PNE e as DCNs explicitam a intenção da criação de cursos e programas que buscam atender à formação de qualidade para todos os profissionais docentes, o que não fica claro no Decreto 8.752, por não apresentar a construção de uma política nacional de formação dos profissionais da educação como política de Estado, de caráter público e permanente.

Diante disso, faz-se necessário repensar as políticas de valorização que implicam em salários dignos, plano de carreira, com clareza de percurso que motivem o coletivo ao exercício da profissão. “Revela-se um cenário que exige assumir prioridades para tornar a ocupação não apenas mais atrativa e valorizada, mas também mais competente para o desenvolvimento de uma educação com qualidade para todos.” (SCHEIBE, 2010, p. 985).

Nestas considerações, no próximo subtítulo pontuaremos as aproximações e distanciamentos, assim como os avanços em relação às políticas de valorização do profissional docente em nosso país.

## **4.2 Valorização do Profissional Docente**

Abordar a valorização do profissional docente, no contexto atual, em que presenciamos greves, atrasos de salários e parcelamentos, é uma questão muito complexa. Nesse sentido, buscamos traçar nessa seção os apontamentos que os atos legais analisados apresentam em relação a essa categoria. A metodologia analítica segue a dinâmica anterior. Apresentamos o quadro destacando os principais aspectos e na sequência procedemos à reflexão sobre os mesmos, à luz da teoria da experiência da autora. O Quadro 2, retrata tais designações.

Quadro 2 – Análise de conteúdo da 2ª categoria “Valorização”

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>DOCUMENTOS</b> | <b>CATEGORIA</b>                           |
| <b>ANALISADOS</b> | <b>Valorização do Profissional Docente</b> |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – aprova o Plano Nacional de Educação Metas 17 e 18 e respectivas estratégias</b></p> | <p>O conteúdo apresenta como proposta:</p> <p><b>Meta 17</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Equiparar seu rendimento médio aos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PNE.</li> </ul> <p>Nessa direção, propõe estratégias como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituir um fórum permanente, com representação de todos os entes federados e dos trabalhadores da educação, até o final do primeiro ano de vigência do Plano, por iniciativa do MEC, com o objetivo de acompanhar a atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.</li> <li>- Implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de Educação Básica, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar.</li> <li>- Ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.</li> </ul> <p><b>Meta 18</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No prazo de dois anos, de publicação do Plano, assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica partindo do piso salarial nacional como referência.</li> </ul> <p>Para tanto parte das estratégias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência do PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais docentes estejam ocupando cargos de provimento efetivo, com estabilidade.</li> <li>- Implantar nas redes públicas da educação básica acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de</li> </ul> |
|---|---|

|  |   |
|--|---|
|  | <p>profissionais experientes, para fomentar a efetivação após estágio probatório com avaliação documentada, bem como para fomentar, durante esse período de estágio, cursos de aprofundamento de estudos na área de atuação, com destaque para conteúdo a ser ensinado e metodologias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por iniciativa do MEC, realizar, após dois anos de vigência do PNE, prova nacional, a cada dois anos, para subsidiar os entes federados na realização de concursos públicos.</li> <li>- Prever nos planos de carreira, dos entes federados, licença remunerada e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação <i>stricto sensu</i>.</li> <li>- Para os municípios que tenham aprovada lei que estabelece o plano de carreira dos profissionais do magistério da educação básica, serão priorizados repasses federais voluntários.</li> </ul>  |
| <p><b>Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015</b></p> | <p>O conteúdo registra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A valorização dos profissionais do magistério da educação básica compreende a articulação entre formação inicial, formação continuada, carreira, salários e condições de trabalho.</li> <li>- Como competência aos sistemas de ensino, às redes e às instituições educativas a garantia de políticas de valorização dos profissionais do magistério da educação básica, assegurando sua formação e plano de carreira.</li> <li>- Aos profissionais do magistério público, como meio de valorização: plano de carreira e remuneração com provimento de cargos, formação inicial e continuada, jornada de trabalho, progressão na carreira e avaliação.</li> <li>- O ingresso na carreira do magistério público por concurso de provas e títulos para assegurar a qualidade da ação educativa.</li> <li>- A fixação e salário inicial com valores nunca inferiores ao do Piso Salarial Profissional Nacional e revisão anual conforme a Lei do Piso.</li> <li>- A avaliação do trabalho desenvolvido por comissão paritária, durante estágio probatório, com propostas de políticas, práticas e</li> </ul> |

|   |  |
|---|--|
|   | ações para o bom desempenho e qualidade do serviço prestado.<br>- A oferta de programas permanentes e regulares de formação e aperfeiçoamento profissional do magistério e a instituição de licenças remuneradas e formação em serviço.                          |
| <b>Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016</b> | O documento explana que:<br>- A valorização dos profissionais da educação é traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à progressão na carreira, à melhoria das condições de remuneração e à garantia de condições dignas de trabalho. |

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora (2017), com base nos documentos legais analisados.

O Quadro 2 retrata os registros sobre a 2ª categoria: “ Valorização do Profissional Docente”, facilitando o entendimento de como é apresentada nos documentos legais que apontam caminhos para elaboração e efetivação de políticas educacionais que abarcam a valorização desses profissionais.

De acordo com Masson (2016, p. 157-158), ao nos referirmos à valorização docente estamos considerando “o envolvimento de três dimensões fundamentais: condições de trabalho, remuneração e carreira, formação inicial e continuada.” Porém, alerta a autora que

a questão da remuneração é fator decisivo para a permanência no magistério, uma vez que a garantia da existência humana depende, em primeira instância, do acesso aos bens necessários à satisfação das necessidades históricas, o que depende essencialmente do recebimento de um salário compatível. (MASSON, 2016, p. 158).

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, elege a presente categoria de análise, especialmente, em duas de suas vinte metas: Meta 17 – Valorização do professor, com quatro estratégias; e Meta 18 – Plano de carreira docente, com oito estratégias.

Sobre a valorização salarial consta na 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.

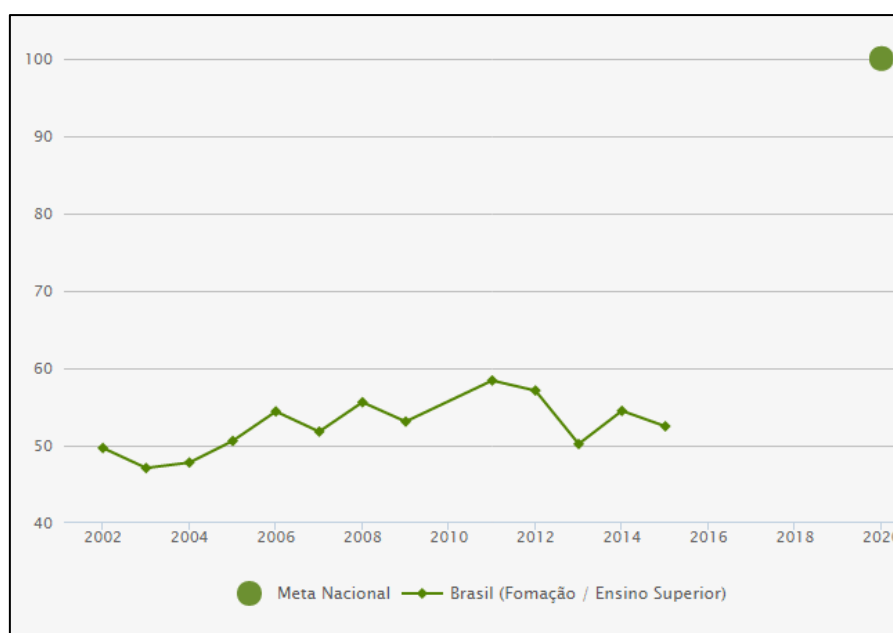
Sobre essa meta, faz-se necessário discutir e compreender que os professores devem ser tratados e valorizados como profissionais e não como abnegados que trabalham apenas por



vocação. A diferença salarial entre professores e demais profissionais, com mesmo nível de instrução, ainda é grande.

O Observatório do PNE, com base nos dados do IBGE/Pnad, considerando um rendimento médio dos professores da educação básica e outros profissionais, ambos com formação em nível superior, elaborou o seguinte gráfico:

GRÁFICO 3 – RENDIMENTO MÉDIO DOS PROFESSORES DE EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE PÚBLICA EM RELAÇÃO AO RENDIMENTO MÉDIO DOS DEMAIS PROFISSIONAIS POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE.



Fonte: Observatório do PNE (2017).

Com base nesses dados percebemos que em 2015, o rendimento médio dos professores da rede pública da Educação Básica em relação aos demais profissionais com nível superior era de 52,5%. Nos últimos dez anos essa porcentagem não apresentou crescimento significativo, oscilando para mais e para menos em, aproximadamente, 10%. Outro estudo, considerando o rendimento médio dos professores da rede pública da Educação Básica em relação aos demais profissionais, com nível médio, o cenário é melhor. Em 2015, a relação era de 84,2%. Diante disso, vale retomar a Meta 15, que propõe a formação de todos os professores em nível superior. Seria uma alternativa com perspectivas às avessas? Formação em nível superior e equiparação salarial em nível médio?

Enquanto salário e carreira não forem atraentes, o número de jovens dispostos a seguir a carreira do magistério continuará sendo baixo, por isso, a projeção de um rendimento

compatível com as demais profissões é imprescindível. Implica em mudar prioridades e passar a enxergar a Educação como a principal fonte sustentável de desenvolvimento social de um país. (OBSERVATÓRIO - PNE, 2016). Considerando a expansão e universalização da Educação Básica e, por conseguinte, a necessidade de mais professores habilitados para atuar nessa etapa de ensino, é crucial “a motivação e inserção da juventude na profissão do magistério, oferecendo-lhe oportunidades e condições de formação que acenem, como perspectivas de futuro, para a construção de sua identidade como educador.” (FREITAS, 2014, p. 434). Portanto, elevar os salários do magistério é opção que se relaciona mais à atitude política do que a problema técnico, que exige a elaboração e ações de políticas educacionais, que vislumbram o atendimento dessa meta, com definição e clareza de quais medidas podem ser tomadas, visto que isso não fica claro nas estratégias do Plano, bem como pelo fato de que três anos de vigência do PNE já se passaram e pouco foi feito.

A meta 18 propõe:

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 valorização dos profissionais da educação é determinada pelo artigo 206, inciso V da Constituição Federal de 1988<sup>52</sup> e pelo artigo 67 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/96)<sup>53</sup>. Além dessa legislação, com o objetivo de valorizar o campo profissional, foi sancionada a Lei nº 11.738, em 16 de julho de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica. Masson (2016, p. 159) afirma que diante desse “conjunto de normas e leis, há garantias jurídicas suficientes para que o professor tenha condições de trabalho, possibilidade de formação e remuneração mínima. Contudo, a lei não faz a realidade.”

Embora essa legislação permaneça vigente e conta com atualização anual, conforme o PNE anuncia, são poucos os Estados que consideram suas determinações nas políticas de remuneração, contribuindo para manter o quadro de desvalorização docente. Por outro lado, os Estados e Municípios, que possuem regulamentados planos de carreira docente “não têm

---

<sup>52</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006: estabelece a garantia de planos de carreira e ingresso exclusivamente por concurso público.

<sup>53</sup> Assegura planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso público, licenciamento para aperfeiçoamento profissional continuado, piso salarial, progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho, hora-atividade e condições adequadas de trabalho.

garantido uma isonomia entre eles, pois cada estado define critérios e formatos que dificultam a valorização de forma correspondente com a formação e o tempo de exercício na profissão.” (MASSON, 2016, p. 159). Entendemos que o PNE, configura-se numa política de estado que tem como uma das suas tarefas primordiais a articulação entre a formação inicial e continuada às políticas de valorização e carreira docente. Tais questões são indissociáveis, como aponta Scheibe (2016, p. 987), “ao lado de estratégias e políticas consistentes, coerentes e contínuas de formação inicial e continuada dos professores, precisam ser melhoradas as suas condições de trabalho, de carreira e de remuneração.”

Em relação à Resolução nº 2/2015, o conteúdo explícito nesse documento enfatiza, de igual forma ao que consta no PNE, a valorização profissional articulada à formação inicial e continuada, progressão na carreira e avaliação, remuneração com provimento de cargos e condições de trabalho, sendo que a responsabilidade em garantir essas políticas é direcionada aos sistemas e redes de ensino.

Outro aspecto relevante envolve o ingresso na carreira do magistério público. A Resolução aponta para a necessidade de a admissão ocorrer por concurso de provas e títulos para assegurar a qualidade da ação educativa, a democratização e a isenção no processo. Destaca, também, que o salário inicial precisa ser fixado com valores nunca inferiores ao Piso Nacional. Nesse caso, vale lembrar que piso não é teto e que, infelizmente, o mesmo vem sendo interpretado, dessa forma, na maioria dos Estados e Municípios.

Corroborando com o Plano, também, na perspectiva de acompanhamento e avaliação do trabalho dos iniciantes na profissão, por profissionais mais experientes, para possibilitar o acesso a práticas e ações que visem à qualidade do serviço prestado. Igualmente, propõe a oferta contínua de programas de formação e aperfeiçoamento com a possibilidade de remuneração e formação em serviço, o que defendemos, nesse caso, seja a formação continuada.

O Decreto nº 8.752 compreende que a valorização é traduzida em “políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à progressão na carreira e remuneração, e às condições dignas de trabalho.” Todavia, não propõe ações que possam viabilizar tais políticas, deixando a mercê o entendimento a cada sistema de ensino.

Fica explícito, de certa forma, que, pelo menos, no plano legal, busca-se assegurar maiores direitos e garantias aos professores da Educação Básica pública. Mas em relação ao plano legal e ao que acontece na prática, há contradições como aponta, também, Oliveira

Contudo, a carreira continua sendo matéria dos estados e municípios que a organizam segundo suas capacidades e as forças políticas presentes em cada

realidade local. Sem uma carreira estável que garanta as condições de trabalho e as relações de emprego dignas para os docentes, pouca eficácia terão os processos de avaliação e de formação para a melhoria almejada por esses governos para os sistemas públicos de educação. (2011, p. 35-36).

Enfatiza-se, historicamente, que a qualidade da educação passa pela qualidade da formação docente, responsabilizando, via de regra à classe docente pelo sucesso ou insucesso escolar. Contudo, vale lembrar que “todas as pessoas têm direito a uma educação de qualidade e, como sabemos, isto indubitavelmente passa pelo acesso a professores bem preparados, remunerados dignamente e altamente valorizados.” (PEREIRA, 2013, p. 80). Políticas que repercutem, diretamente na prática docente, em maior atratividade à profissão e melhores condições de carreira profissional são de caráter emergencial, uma vez que essas “proposições poderão dar maior dignidade e condições para tornar atrativa e valorizada a profissão docente.” (SCHEIBE, 2016, p. 1). Em que pese à responsabilização do professor nos resultados ou insucesso dos seus alunos, há que se atentar para essa forte tendência, na medida em que se escondem, muitas vezes, as condições sociais dos alunos e de trabalho dos professores.

Muitos são os discursos a respeito da valorização dos profissionais da educação. Mas, conforme aponta Leão (2013), falar de valorização implica aprimorar a formação inicial, a formação continuada, a definição de um piso salarial e, também, da carreira do professor. Um plano de carreira precisa oferecer um projeto de futuro, com perspectivas de trabalho e de vida. É imprescindível que sejam atraentes e possibilitem aos profissionais irem à busca de aperfeiçoamento. Atualmente, os planos se apresentam de maneira defasada em que subir na carreira significa envelhecer.

Para avançar numa política educacional que busque a qualidade referenciada na Constituição Brasileira, é de extrema importância que se tenha um quadro de profissionais motivados e comprometidos com os objetivos de uma escola e dos seus estudantes. Planos de carreira, salários atrativos, condições de trabalho adequadas, processos de formação inicial e continuada e formas criteriosas de seleção são requisitos para a definição de uma equipe de profissionais com o perfil necessário à melhoria da qualidade da Educação Básica pública.

Há que se pensar em políticas para viabilizar o acesso e permanência aos cursos de formação e, também, em mecanismos que considerem essa formação na carreira e profissionalização. Vale destacar que a formação inicial e a formação continuada são processos essenciais à profissionalização docente, que se constitui junto ao cotidiano da escola, com apropriação de diferentes saberes e reflexão sobre suas experiências profissionais.

Diante do exposto, evidencia-se a necessidade de estabelecer uma política de valorização dos profissionais da educação, mediante o fortalecimento da política educacional e planos de carreira sustentáveis e atrativos para a permanência na profissão.

#### **4.3 Política de Profissionalização: dever do Estado e direito dos professores – entre conquistas e desafios**

Partindo do pressuposto de que as políticas públicas são entendidas também como o Estado em ação, compreendendo que é a materialização da presença estatal no contexto social, podemos dizer que o Estado materializado em políticas representa as instituições e suas diferentes formas de intervir na sociedade. Resta lembrar que, nesse espaço de atuação do Estado, existem forças contraditórias, em disputa, pela hegemonia de poder em relação ao jogo político.

Nesse campo, encontra-se, também, a educação, a qual é compreendida como mola propulsora do desenvolvimento social. A disputa pelos rumos da educação brasileira se dá nos marcos institucionais da economia capitalista e da luta de classes marcados por interesses antagônicos dos mais variados segmentos e materializados em leis, decretos, resoluções que nunca assumem neutralidade, pois são resultados desse jogo político de antagonismos que implica no atendimento e interesse de alguns e abandono de outros.

Nessa arena, faz-se presente sempre a lógica da economia capitalista, balizando as decisões e caminhos a serem seguidos. De acordo com o que já destacamos ao longo desse trabalho, é possível observar que a organização do Estado, sobretudo, a partir da década de 1990, no Brasil, assumiu muitas práticas de reformas. Tais reformas defendidas pelo fato de visarem ao atendimento “das proposições do campo progressista, representado pelos movimentos sociais, e configura-se em programas e ações de governos que ressignificam as proposições populares”, (LIMA, 2009, p.19). Os anos noventa, marcado por suas reformas propaga a concepção de que “o Estado nem tem condições de financiamento nem de gerenciamento para abarcar todas as questões sociais” (LIMA, 2009, p. 27), assim um discurso de Estado minimalista vai se propagando e, por conseguinte, a implantação de um sistema de descentralização, mormente, às políticas sociais.

A descentralização é necessária à autonomia dos entes federados para que de certa maneira as necessidades regionais sejam mais rapidamente atendidas, mas esclarecendo, também, que de forma alguma esse processo deva desonerar o Estado

de suas obrigações a ponto de o mercado ser o principal mecanismo de regulação social. (RIBEIRO e SILVA, 2012, p. 58).

Considerando o exposto nesse trabalho, podemos apreender que as políticas de reforma do Estado e da educação, no Brasil, regidas pelo Ministério da Educação, foram viabilizadas em consonância com os organismos multilaterais. Essas políticas estão em consenso no que se refere à ascensão do privado, em que a atuação do Estado deve ser mínima para garantir uma educação de qualidade.

Chama atenção o fato de que as medidas de reforma se apresentam muito bem estruturadas e abrangem a gestão, a formação dos professores, o currículo e seus fundamentos teóricos. As ações realizadas no campo dessas reformas demonstram a vinculação com o projeto neoliberal, fortalecendo um Estado regulador e uma educação com participação crescente do setor privado. Seguindo essa orientação, as reformas apontam a importância de adequação das políticas de formação de professores atendendo ao novo perfil indispensável para o mercado de trabalho.

Na centralidade dessas reformas está o atendimento às orientações dos organismos multilaterais, os quais indicam a reformulação da política educacional, no Brasil e na América Latina, sob o viés de ampliação de acesso à educação básica, diversificação de cursos e instituições de ensino superior e fontes de financiamentos desses e, em contrapartida, constituem-se, de forma mascarada, processos de formação inicial e certificação dos professores de forma aligeirada e superficial. (MALACHEN e VIEIRA, 2006).

Os professores, nesse contexto, são “convidados” a assumir a reestruturação dos sistemas de ensino, ao passo que são responsabilizados pela crise da educação e ainda “expostos e indicados como alternativa ao sucesso e à superação dos problemas educacionais, desconsiderando a totalidade e complexidade das distorções regionais no campo educacional em todo o país.” (RIBEIRO e SILVA, 2012, p.57).

No contexto histórico de estruturação das políticas educacionais, considerando a educação como direito de todos e dever do Estado, nos últimos anos, num processo de ampliação de participação, numa perspectiva de dar vozes aos silenciados, ocorreu a organização do PNE (2014-2024), com metas para o atendimento à educação do nosso país, que se encontra em pleno desenvolvimento, considerando uma educação com critérios de qualidade necessários para o desenvolvimento humano e emancipação. Assim, retornamos a questão dos professores na promoção dessas melhorias, por compreendermos a necessidade por parte do Estado em pensar políticas educacionais e concretizar ações que viabilizem a profissionalização docente, com garantias de formação inicial e continuada de qualidade,

valorização profissional efetivadas em planos de carreiras e salários dignos à sua formação, bem como condições de trabalho e acesso aos bens culturais, com vistas ao fortalecimento da sua formação intelectual, política e humana, sendo socialmente reconhecidos por sua relevância social. Compreende-se, nessa relação, o professor enquanto profissional da área da educação responsável e dedicado ao seu trabalho, com necessidade de aperfeiçoar-se, numa formação continuada, e que precisa, principalmente, de políticas públicas que lhe viabilizem e garantam o exercício dessa profissão.

A partir das políticas públicas, implementadas ou ausentes, com base nas análises de conteúdos que realizamos, desenvolvemos a problemática, aproximações ou distanciamentos, assim como avanços e desafios em relação às políticas que viabilizam ou não a profissionalização docente, em desenvolvimento em nosso país.

Desta feita, tomamos como conceito norteador dessa discussão, alguns conceitos: profissionalismo é o compromisso do professor com o trabalho que desenvolve, com o ato educativo e com o projeto pedagógico da escola. (LIBÂNEO, 1990). Profissionalidade é o aperfeiçoamento docente na busca de um desenvolvimento profissional e pessoal. Sacristán (1993) diz que para mudarmos as bases da profissionalidade tornam-se necessárias a viabilização e a implementação de programas que não somente venham a suprir as falhas de conhecimentos de um professor, mas que esta prática seja compreendida como um modelo de desenvolvimento pessoal, profissional e humano, pautado em situações concretas. Nessa direção, busca-se a profissionalização que é um processo através do qual os trabalhadores melhoram seu estatuto, elevam seus rendimentos e aumentam o seu poder de autonomia. (NÓVOA, 1992).

Assim conquistando seu *status quo*, sua posição social, a partir das políticas públicas a eles direcionadas. Portanto, a profissionalização está relacionada às políticas públicas educacionais, ao contexto histórico e social vigente e a valorização da profissão nas políticas sociais. Porquanto, a profissionalização está atrelada às políticas públicas educacionais, ao contexto histórico e atual e à valorização atribuída à profissão docente.

Apreendemos, a partir dos documentos analisados apontamentos em direção ao atendimento a esses anseios, principalmente, nas metas e estratégias do PNE e no escopo das DCNs, propostas pensadas no coletivo, com diálogo e debate no campo das ideias e contexto político. Nesses documentos, a área da educação e da formação de professores vem tratando a questão da formação inicial e continuada intrinsecamente articulada à remuneração e carreira, condições de trabalho, - com destaque, à Resolução CNE/CP nº2/2015, que ambiciona superar a histórica dicotomia entre esses polos - abrindo possibilidades para uma política de

profissionalização que abrange a formação e a valorização dos professores enquanto profissionais docentes, criando condições também para organicidade do Sistema Nacional de Educação.

Por outro lado, o Decreto nº 8.752/2016, que institui Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, embora dê continuidade ao que preconiza a planejamento educacional e as DCNs, por sua vez, registra alguns retrocessos em relação ao Decreto nº 6.755/2009, que afetam o campo para novas conquistas em relação às políticas de valorização, pois, além de não tratar destas questões de forma articulada, não enfatiza como prioridade, por exemplo, jornada de trabalho exclusiva em apenas uma escola como garantia de melhores condições de trabalho. Muitos professores trabalham em diferentes escolas, acumulando uma carga horária exaustiva, as quais, não raras vezes, contribuem para um processo de desprofissionalização docente, haja vista, que o professor não consegue tempo viável para maior organicidade da sua rotina de trabalho, muito menos para processos de formação continuada.

Por isso, pensar a docência, enquanto profissão, é fundamental para que mais pessoas se sintam atraídas para essa carreira. Ser professor não é para qualquer pessoa e, por vezes, essa ideia errônea tem prevalecido aumentando a oferta de cursos que certificam de forma aligeirada (setor privado e de pouca qualidade), propagando a ideia de que qualquer um pode ser professor. No entanto, a docência é uma profissão que tem por base uma formação específica e ampla que perpassam conhecimentos científicos, didáticos e pedagógicos, bem como uma identidade muito própria. Um primeiro requisito para o caminho efetivo de profissionalização da docência deveria começar pela oferta de cursos de licenciatura, enquanto formação inicial, admitindo e validando somente cursos presenciais, no entanto, o cenário atual está num caminho contrário.

Ser um profissional da educação é ter uma profissionalização. Quando ofertada precisa ser buscada por esse profissional que anseia pela sua profissionalidade. Mas, se em uma dessas partes não houver movimento o processo de profissionalização pode ficar comprometido. São dilemas que fazem parte da diacronia da temática em análise e que, infelizmente, no atual momento histórico, com o contexto econômico e político em crise, a conjuntura que se apresenta é de grandes incertezas e de perspectivas sombrias, as quais assombram, mais uma vez, a continuidade das políticas educacionais anunciadas, colocando em debate o conjunto de metas propostas no Plano Nacional de Educação (2014-2024) para qualificar a educação brasileira.



Depois de quatro anos de longas discussões no Congresso Nacional, a aprovação do PNE, sem vetos, foi recebida com muito entusiasmo por toda sociedade. Porém, como já mencionado, sua sanção enquanto legislação não garantiu uma implementação imediata, sem questionamentos ou dificuldades. O cenário político, no primeiro ano do Plano, foi marcado pela acirrada disputa de eleição presidencial, seguido de trocas em ministérios e conflitos institucionais, o que dificultou seu andamento. (BRITTO, 2017).

Não obstante, consumado o olpe de Estado *impeachment* da Presidenta Dilma, em agosto de 2016, sucederam novas trocas de administração, com significativa reorientação das prioridades educacionais na seara educacional, com diversas medidas antipopulares, com maior destaque, certamente, a adoção de rigoroso regime de austeridade fiscal, que foi empreendida com a aprovação da EC 95<sup>54</sup>, também relacionada como a “PEC do teto dos gastos públicos”<sup>55</sup>, a qual determina um novo regime fiscal, pois estabelece um limite para as despesas primárias de um governo, por duas décadas<sup>56</sup>, dentre as quais está a educação. Como afirma Mancebo (2016, p. 645) “na prática, trata-se de constitucionalizar a política de “austeridade”, tornando-a obrigatória a qualquer governo, visando, com isso, a ampliar superávits para o pagamento de juros da dívida pública, em prejuízo dos serviços públicos.” Nessa direção, “o choque entre interesses e demandas sociais e, principalmente, entre políticas já consolidadas é, de certo modo, previsível em todos os níveis de nosso sistema federativo, uma vez que cada um possui responsabilidades.” (CALDERAN, 2016, p. 5).

Além do campo educacional, a saúde, a previdência, ciência e tecnologia, serão sacrificadas também outras áreas, como: cultura, justiça, assistência social e segurança, projetos habitacionais, de infraestrutura, de transportes e tudo o mais que depende do setor público, seja em nível federal, estadual ou municipal. (HELENE, 2016). Em relação à educação o autor explica que

Os investimentos diretos em educação serão reduzidos em cerca de 40%. Os recursos, atualmente de pouco mais que 5% do PIB, cairão para cerca de 3% do PIB até 2036, um padrão que nos colocará, quase em meados do século 21, em uma situação como aquela do final da década de 1990, um retrocesso totalmente inaceitável e que nos recolocará entre os países mais atrasados de todo o mundo no que diz respeito à capacidade de superar atrasos educacionais. (HELENE, 2016, p. 1).

---

<sup>54</sup> As emendas constitucionais são uma ferramenta de importante relevância política-administrativa, pois alteram diretamente a Constituição Federal, e os direitos dela provenientes.

<sup>55</sup> PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados e PEC 55/2016 no Senado.

<sup>56</sup> Nesses 20 anos, que se estenderão até 2036, abrangerão, além do PNE 2014-2024, também o próximo PNE que compreenderá o período de 2025 a 2035.

O PNE vislumbrou novos caminhos, alimentando a esperança para efetivar uma educação pública de qualidade. No entanto, os aportes para efetivá-la não foram conferidos e, o retrocesso político do momento, compromete, perigosamente, muitas conquistas sociais, num percurso de desmonte das políticas sociais e inviabilização de mais um planejamento educacional. O parlamento que sancionou o PNE foi o mesmo que o destruiu com a aprovação da EC 95. Podemos inferir que o congelamento dos gastos primários, implicam fortemente no desenvolvimento da Meta 20 do PNE e, por consequência, nas demais metas, pois resultará numa árdua estagnação de um construto histórico e de evolução educacional que estava em desenvolvimento. O objetivo da Meta 20 em ampliar até 2024 o investimento em educação para 10% perde o sentido. Sabemos que ao invés de corte de gastos a educação precisa de maiores investimentos, com políticas planejadas e estruturadas a fim de qualificar a educação, com maior atenção à formação inicial e continuada, de valorização docente e infraestrutura adequada. Congruente ao supracitado concretiza-se o fato de as políticas educacionais tomarem diversas facetas, dentro das arenas políticas, manifestando-se, dessa forma, como forte objeto de disputa de poder na qual a educação passa a ser um objeto de troca, assumindo caráter de mercadoria. Educação é direito, não mercadoria, tem que ser para todos.

As medidas tomadas pelo governo nos últimos tempos, em que pese o anúncio dos investimentos na educação, estão na contramão do proclamado no planejamento educacional. Indagamos: O que é investir em uma educação de qualidade? O Plano Nacional de Educação mais uma vez não assumirá seu papel enquanto política de Estado que orienta as políticas, programas e ações governamentais na área da Educação? Que medidas podem ser tomadas, por nós profissionais docentes, que trabalhamos e vivenciamos diariamente a realidade educacional do nosso país? Permaneceremos num estado de reflexões silenciosas e conformismo? Lembrando que a reivindicação da sociedade brasileira e dos profissionais da educação data à década de 1930. Aos poucos a cultura do planejamento foi sendo fortalecida em nosso país, no entanto, o que predomina ainda é a cultura do improviso, a qual desconsidera e substitui um planejamento pensado e elaborado, de forma coletiva, para um período de dez anos, por ações que visam a atender os preceitos de ordem capitalista. Localizamos, portanto, desafios a serem superados, por vezes, não tão novos, mas com nova roupagem o que exige novas críticas reflexivas na busca de um novo modo de pensar e buscar superar tais desafios. Eis a complexidade do campo das políticas educacionais, um campo em processo contínuo de transformação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação é uma política pública de corte social, que faz parte de um campo investigativo extenso, denso e complexo. Ao nos encaminharmos aos delineamentos finais dessa Dissertação de Mestrado, julgamos pertinente afirmar que a conclusão dessa investigação não aponta o final de uma caminhada, pelo contrário, é parte de um todo e, por isso, provoca novos questionamentos e estimula o desejo de novos estudos e pesquisas, uma vez que consideramos “o caráter relativo, parcial, provisório, de todo conhecimento histórico, e que o conhecimento científico não busca todas as determinações, as leis que estruturam um determinado fenômeno social, senão que busca as suas determinações e leis fundamentais.” (FRIGOTTO, 2001, p. 81).

Cada momento histórico pode suscitar novas possibilidades de reflexão, o movimento dialético, portanto, é a essência da pesquisa nesse campo, pois como nos diz Gramsci (apud MICHELOTTO, 2010, p. 125) “todos estes elementos de observação não são absolutos; seu peso é muito diferente nos diversos momentos históricos[...]”. De igual forma, o olhar direcionado ao problema de pesquisa é fortalecido pelo espaço de atuação profissional. Enquanto professora de uma escola pública da rede estadual de ensino, as reflexões e questionamentos fazem parte do cotidiano, na tentativa de compreender as forças contraditórias e de buscar/lutar por novos cenários: pelo fortalecimento das políticas educacionais, por uma formação inicial e continuada de qualidade, pela valorização profissional, por melhores condições de trabalho, com plano de carreira e salário dignos à função, num sentido de profissionalização da docência na Educação Básica, a fim de contribuir para sua qualificação.

Até que ponto as concepções de profissionalização docente, expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), induzem a produção de políticas educacionais para a formação e a valorização de professores, à luz das necessidades educativas do país? Como se apresenta o contexto socioeducacional nesse período? Quais as concepções de formação e de valorização de professores expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024)? Os organismos multilaterais influenciam na agenda política educacional brasileira? Quais os impactos/repercussões dos pressupostos do Plano Nacional de Educação sobre as políticas educacionais de formação e valorização docente?

Esses questionamentos sustentaram o problema de pesquisa, ao passo que nos permitiu enveredar para o esclarecimento do campo de estudo, com aprofundamento teórico e análise

documental, além de provocar outros questionamentos e reflexões, que possibilitaram alcançar o objetivo geral da pesquisa, que teve como proposta desenvolver um estudo sobre as concepções de profissionalização docente, expressas no Plano Nacional de Educação (2014-2024), à luz das necessidades educativas do país.

Na perspectiva de auferir o objetivo geral dessa Dissertação, as questões de pesquisa definidas, ainda no projeto inicial, subsidiaram os delineamentos e intencionalidades, traduzidas em objetivos específicos, os quais direcionaram a construção dos capítulos que compõem essa Dissertação de Mestrado.

O primeiro capítulo teve por objetivo descrever o contexto das produções existentes no campo da pesquisa em políticas educacionais, subsidiando a construção do trabalho investigativo, bem como apresentar a concepção epistemológica e metodológica que orientou a investigação. Por essa razão, organizamos outros quatro subcapítulos para melhor delimitar o campo de pesquisa e seus caminhos metodológicos. Para determinar esse contexto realizamos uma pesquisa no IBICT, em relação às Dissertações de Mestrado e Tese de Doutorado, publicadas no período compreendido entre 2005-2015, que se aproximavam do estudo que nos propomos executar. Foram selecionados e analisados quatro trabalhos que empreenderam seus objetivos num foco semelhante, mas com objetos e análises diferentes, o que possibilitou a justificativa e relevância social desse estudo para contribuir ao campo de pesquisa. Com o propósito de alcançar os objetivos traçados, no movimento da escrita, dissertamos no decorrer do trabalho, na via dos caminhos metodológicos que embasaram a construção dessa investigação, sob a égide da pesquisa qualitativa, com estudo de cunho bibliográfico e documental, sustentados na metodologia histórico-crítica e como método o materialismo histórico. O processo analítico ocorreu a partir da proposição de Bardin (1977) e Moraes (1999), com análise de conteúdo.

A metodologia histórico-crítica aliada ao método materialismo histórico contribuiu para o entendimento da pesquisa, enquanto movimento dialético e crítico, possibilitando conhecer a realidade<sup>57</sup>, seu dinamismo e inter-relações, como também apresentar ideias, compreender e interpretar, segundo nosso contexto. Por isso, “é mais do que um método de investigação, trata-se de uma postura frente à realidade social um movimento de superação e de transformação dessa mesma realidade.” (RESES; SOUSA e SILVA, 2016, p. 29).

---

<sup>57</sup> Nas ciências sociais como na educação, tanto o investigador quanto os investigados são sujeitos; o objeto é a realidade. A realidade é um ponto de partida e serve como elemento mediador entre sujeitos. (GAMBOA, 2008, p. 45).

O segundo capítulo objetivou conceituar as políticas públicas sociais e educacionais no contexto do PNE. Elaboramos essa seção em dois subcapítulos a fim de alcançar o objetivo proposto, destacando o objeto geral de estudo. Na primeira parte, contextualizamos as políticas públicas e educacionais. Como o próprio termo aponta estão relacionadas ao contexto amplo da sociedade, num espaço de inter-relações, por vezes antagônicas, geram influências na elaboração e operacionalização dessas políticas, numa dinâmica conflitiva, envolvendo uma correlação de forças entre interesses de diferentes segmentos ou classes sociais. Pode ser compreendida pela ação do Estado e como uma forma de governar, mas sempre permeada por questões de poder, posse e manutenção, movidos por valores ideológicos, éticos e históricos.

Portanto, as políticas públicas podem ser entendidas como “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil.” (BONETI, 2011, p. 12). Nas palavras do autor é possível afirmar que “a tomada de decisão que resulta numa política pública envolve alguns condicionamentos básicos dependendo do momento histórico.” (p. 14), nas quais não há neutralidade e interferem diariamente na vida de todos os cidadãos. “As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas.” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2007, p. 8).

Nesse campo, com relação às políticas educacionais, apreendemos que seu conceito está embrenhado às políticas sociais, pensadas para a educação. Podem ser caracterizadas como ações que regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo a educação escolar e, também, resultam de um contexto permeado de relações de poder e diferentes interesses que “mesmo sob semblante muitas vezes humanitário e benfeitor, expressam sempre as contradições suprarreferidas.” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2007, p. 9).

Sobre o Plano Nacional de Educação, partimos do pressuposto de que sua constituição, enquanto balizador da educação, para um período de dez anos, atribui-lhe status de uma política de estado e, diante disso, faz-se necessário que perpassasse os interesses próprios de cada governo. Os movimentos na política educacional em prol de um planejamento em nível nacional, datam da década de 1930. A elaboração e concretização de uma política dessa amplitude, ao longo de sua história, foi permeada por relações de poder de âmbito nacional e internacional; verificamos caminhos e opções hegemônicas adotadas por diferentes governos, o que não alavancou a efetivação do plano enquanto política de estado. Podemos considerar que os propositores de uma política de estado objetivam a institucionalização de normativas

que definam, em comum acordo, as responsabilidades que cabem a cada ente federado para a garantia da educação, na contramão, as políticas de governo, priorizam a elaboração de agendas governamentais para atender a educação e seus interesses. Esse último conceito, sobretudo, tem prevalecido ao longo da história do planejamento educacional em nosso país.

Contudo, a aprovação do PNE (2014-2024), num processo de maior participação popular e debate democrático, renovou as esperanças de toda a comunidade educacional, por apresentar diretrizes e metas que estão em consonância ao projeto de sociedade e de educação que se pretende construir, assumindo a educação enquanto um direito de acesso ao conhecimento e condições de permanência, com respeito à promoção humana e ao direito da cidadania e exercício da democracia; dedicando um bloco de metas (15, 16, 17 e 18), que tratam da valorização dos profissionais da educação, vista como estratégicas para que as demais metas sejam alcançadas. Nesse contexto, os professores da Educação Básica são vistos como fundamentais para qualificar a educação.

O terceiro capítulo teve como objetivos destacar as influências dos organismos multilaterais na agenda política educacional brasileira e descrever o contexto socioeducacional em que são definidas as políticas educacionais para a formação e valorização docente. Com vistas ao cumprimento desses objetivos o capítulo foi estruturado em três subcapítulos, em que o primeiro abordou a relação de dependência do Estado aos organismos multilaterais (Banco Mundial, UNESCO e CEPAL), que exercem grande poder de influência, por vezes implicitamente, no campo das políticas educacionais as quais materializadas em leis, normas, resoluções e decretos, determinam o percurso da educação brasileira. O poder de influência desses organismos ganha forma na oferta de financiamentos fartos (com juros altos e regras preestabelecidas para atender aos seus preceitos) e assessoramento por estudiosos e analistas do movimento econômico mundial e, também, a partir de suas publicações e relatórios que induzem a adoção de determinadas medidas e políticas, as quais, em maioria, atendem à lógica neoliberal.

Destacamos, ainda que brevemente, a história e constituição desses organismos e algumas de suas publicações recentes que apontam subsídios para as políticas de formação e valorização, numa perspectiva de profissionalização docente. Percebemos que as concepções de profissionalização docente estão atreladas ao conceito de recrutamento e treinamento, com foco em maior eficiência e produtividade, como alternativa para fortalecer a hegemonia dominante e atender às novas exigências do mercado, uma educação subordinada e regulada pelas necessidades do capital. A formação constitui-se sob elevada competência técnica e mínima consciência política, crítica e emancipatória, perdendo seu caráter de prática social,

atividade humana e histórica. A valorização docente está projetada a partir de um sistema de avaliação por desempenho com base no rendimento escolar de seus alunos.

Na sequência, tratamos da organização do Estado e projeto socioeducacional, no âmbito da globalização que, sob a ótica da modernização, deu consentimento às decisões externas, o que favoreceu o processo de reformas do Estado e, especialmente, das políticas sociais, num viés econômico. A dimensão atual da globalização, embora não seja um fenômeno novo, é mais intensa e extensa, provocando grandes mudanças, nas formas de comunicação, na organização do Estado e, também, na concepção de homem e sociedade. Com isso, as interferências do capital mundial implicam nas questões econômicas e políticas públicas em nível de Estado, o qual, paulatinamente, e, com consentimento, vai incorporando essas questões às suas ações.

Às políticas educacionais atribui-se função insubstituível na promoção do desenvolvimento social e econômico para competitividade internacional. Nessas circunstâncias, a reforma do Estado marca sua inserção às políticas neoliberais que, no Brasil ocorreu, com uma série de novas legislações instituídas, compondo uma reforma não anunciada, mas implantada, notadamente, a partir dos anos de 1990. A macropolítica, destinada ao modelo de desenvolvimento econômico, atingiu a educação pública e o ajuste social. Vale dizer que nesse processo, assumem papel central “organismos internacionais que intervêm diretamente na constituição desse novo panorama educacional que se instalou, não raras vezes, de forma arbitrária e contrariando as orientações dos educadores e suas entidades.” (CANAN, 2016, p. 20). O Estado, aos poucos, deixa de exercer seu protagonismo enquanto agência produtora de bem-estar social, com serviços públicos e garantia dos direitos dos cidadãos. Concretiza-se um caminho de transferência da educação da esfera política para o mercado, de direito para oportunidade, mercadoria.

Nessa conjuntura, os organismos multilaterais, não satisfeitos, redefinem o papel da educação, na justificativa de que o Estado não tem capacidade de administrá-la, e que aquela disponível não atende às reais necessidades corporativas e “passam a assumir para si as diretrizes e estratégias educacionais, na perspectiva de receberem retornos imediatos e mais alinhados às suas políticas educacionais vigentes nos delimitados momentos histórico-econômicos.” (CANAN, 2016, p. 16). A formação de professores ganha centralidade, sua formação é debatida sob diferentes propostas, como impulsionadora das reformas almejadas. Ao tempo em que são responsabilizados pela crise da educação, também são vistos como precursores das mudanças. Podemos interpretar esse novo delineamento na formação de

professores como uma ação estratégica para efetivar as mudanças idealizadas no campo econômico, político e social.

Diante disso, na terceira parte desse capítulo, discorreremos sobre as repercussões e influências nas políticas de profissionalização docente (formação e valorização), no contexto brasileiro. Inferimos que essas ações estão relacionadas às políticas de financiamento e currículo da Educação Básica e associadas às decisões e ações realizadas, em cada período histórico, como um instrumento de regulação financeira e curricular. Nesse cenário, sobressaem-se as políticas de avaliação em larga escala que regulam a educação nacional pelo governo central, repercutindo na reestruturação curricular e na profissionalização docente, no sentido de atingir padrões de rendimento e de qualidade predefinidos. A ressonância de todo esse contexto na formação de professores traduziu-se em ações que efetivaram a oferta de formação em cursos de graduação a distância, de forma superficial e aligeirada. Podemos concluir que essas medidas foram formalizadas de acordo com as forças supranacionais e nacionais, reflexos da globalização e compreendida como única alternativa viável para o desenvolvimento do país.

O último capítulo partiu do objetivo de caracterizar os limites e as contribuições no processo de produção das políticas de formação e valorização docente contidos no PNE. Com base nesse escopo e, também, com o intuito de atingir o objetivo geral desse estudo, realizamos a análise de conteúdo dos documentos legais que abrangem o objeto da pesquisa, a saber: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências; Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015 - define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada e o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. A escolha pelo método de análise dos materiais escolhidos para a pesquisa deu sentido ao estudo bibliográfico dos capítulos anteriores e maior compreensão da temática em questão.

As categorias eleitas possibilitaram a compreensão e a interpretação do PNE e dos demais atos legais no tocante às políticas de profissionalização, considerando as metas e ações que tratam da formação e valorização docente, à luz das necessidades educativas do nosso país. Correspondente à formação inicial e continuada percebemos que o PNE e as DCNs apresentam, como intenção, criar cursos e programas que viabilizem uma formação de qualidade, já o Decreto 8.752 não evidencia com clareza essa questão. No que tange à



valorização concluímos que é preciso considerar as condições de trabalho, remuneração e carreira, formação inicial e continuada num conjunto.

O PNE, portanto, configura-se numa política de estado por abarcar essas questões enquanto tarefas primordiais para qualificar a educação brasileira e a partir dele, os outros dois atos legais também sinalizam a importância dessa questão, suscitando o entendimento de que políticas que repercutem, diretamente na prática docente, em maior atratividade à profissão, com melhores condições de carreira são emergenciais. Contudo, por mais que no plano legal estejam garantidos os direitos que viabilizam a concretização de política de profissionalização, diante do contexto histórico hodierno há contradições. O plano de ajuste fiscal, apresentado pelo governo atual, num momento de retrocesso político e democrático, compromete muitas conquistas sociais, dentre elas o próprio planejamento educacional enquanto política de estado. A análise do fenômeno político/econômico, que resulta no Plano Nacional de Educação, em nosso entendimento de que ele representa um marco importante no contexto das políticas públicas para a educação, possibilitando vislumbrar um novo horizonte a partir das metas e estratégias em curso. Contraditoriamente, traz a marca dos planos anteriores, não deixando de ser apenas um documento com intenções, as quais, infelizmente, não estão sendo consideradas, no atual governo, para impulsionar e promover uma formação de qualidade com vistas a uma valorização na mesma proporção. Por mais que o PNE tenha sido pensado, de maneira coletiva, com a participação de movimentos e associações educacionais, nesse caso “a definição das políticas públicas é condicionada aos interesses das elites globais por força da determinação das amarras econômicas próprias do modo de produção capitalista.” (BONETI, 2011, p. 14). Nossa democracia, conquistada pela luta de muitos, num período marcado por repressão e perseguição, foi engendrada, sobretudo, com a nossa lei maior, nossa Constituição Federal. No entanto, estamos num momento de incertezas e fragilidades em que nossa democracia, o Estado de direito, a voz da participação popular nas decisões que afetam todos, está sendo calada, minimizada, retirada do papel de protagonismo. Compreendemos, pois, nossa realidade como uma síntese de múltiplas determinações, que envolvem intervenções nacionais, mas, principalmente, internacionais, exercidas pelos organismos multilaterais, no bojo da globalização.

Diante disso e dos novos questionamentos, que surgiram ao concluir essa investigação, julgamos pertinente, nesses delineamentos finais, apontar algumas possibilidades para pensar as políticas de profissionalização docente, sem pretensão de dizer o que deve ser feito, mas com o propósito de suscitar novas reflexões e contribuir para a continuidade do debate sobre a temática, à luz do nosso entorno.

Ao nosso entendimento, após esse estudo, faz-se necessária ampliar a compreensão da realidade como um direito a todos, não como um fim a si mesma, mas para capacitar a mobilização e a intervenção social, com maior visibilidade e protagonismo à participação e controle social sobre os meandros que a constituem. Como nos diz Marx (1996), a função social do conhecimento é enriquecer a própria existência humana – a práxis em sua dimensão transformadora. Talvez dessa forma, possamos participar, de maneira permanente, na elaboração, implantação e acompanhamento das políticas educacionais enquanto políticas de estado.

Estamos numa era de “semi-profissão”, caracterizada pela prestação de contas, cabendo ao professor, nem sempre reconhecido como profissional, prestar conta de como faz o seu trabalho para atender ao aprendizado dos seus alunos, o qual é medido de forma quantitativa, com ênfase para algumas áreas específicas. Há, ainda, um quadro de desprofissionalização da própria formação, caracterizado pela facilidade de acesso a cursos de licenciatura (marcada por cursos a distância, de instituições privadas e de qualidade nem sempre atestada), sucateando a formação e contribuindo para diminuir seu valor. Como consequência, é marcada por um déficit da profissionalidade e uma tendência à funcionarização, em que a atuação do professor se limita a aplicar um currículo pronto que determina o que, como e porque ensinar. Além disso, há uma diminuição do número de jovens que querem vir a ser professores. Alguns, embora estejam cursando licenciatura não demonstram desejo em atuar na profissão, fato que prevalece por conta das condições de trabalho precárias, salários defasados, planos de carreira deficitários e baixa perspectiva de crescimento.

Face ao exposto, pensamos o professor como um profissional e, como tal, é importante que sua formação ocorra numa direção que o prepare para enfrentar os desafios constantes do seu trabalho. Para tanto, defendemos, em primeira instância, que a oferta de formação inicial, em cursos de licenciatura, seja sempre em modalidade presencial. Avaliamos que a base para profissionalizar a docência é a qualidade da formação, principalmente, a inicial, pois se esta for falha, o desempenho profissional também será. Portanto, a licenciatura pressupõe a profissionalidade, que é o conjunto de características de uma profissão, e, nesse caso, o conjunto de conhecimentos científicos, didáticos e pedagógicos (base sólida de conhecimentos e formas de ação), necessários ao exercício da docência, dando consistência a uma profissionalização.

Nessa perspectiva, avaliamos como importante, também, ter um consenso a respeito de um modelo de formação, comum e específico de acordo com cada área do conhecimento, mas

alertamos que essa deve resultar de um processo democrático. De acordo com as DCNs, que foram analisadas durante o estudo, essa proposta já vem sendo pensada e aqui levantamos outra questão: a necessidade de pensar essa formação de maneira articulada ao contexto da Educação Básica, foco no ensino ou na aprendizagem? Formação por disciplinas específicas ou áreas do conhecimento? Trabalho individual ou coletivo? Quanto maior a diversidade de formação, mais difícil será de obter um nível de equidade na profissão. Por isso, torna-se de grande valia permear toda a formação inicial e continuada na metodologia do trabalho coletivo.

Outras possibilidades se vislumbram no campo das experiências práticas, enquanto licenciando, estar vivenciando o contexto escolar, num processo de formação junto a professores com maior tempo de experiência na profissão. Dessa maneira, buscar vincular a Escola e a Universidade, numa relação de troca e produção de conhecimento. Contudo, uma proposta dessa amplitude requer um profundo diálogo entre esses níveis de ensino para definir propostas e estratégias que viabilizem essa possibilidade e que estejam contempladas em seus projetos.

Ademais, há a necessidade, em caráter de urgência, de empoderamento desses profissionais para reconquistar seu status profissional, com reconhecimento e valorização da profissão, o que se concretiza via profissionalização, com o ingresso à docência, de maneira efetiva, condicionado à realização de concurso. O Seguindo essa linha de pensamento, se professores mais qualificados assumirem a profissão é possível que o reflexo seja positivo, na qualidade da educação, na aprendizagem dos alunos e, também, na construção da personalidade desses com vistas a vislumbrarem a profissão. Quanto melhor a formação dos professores, melhor será a formação das demais profissões, numa concepção de formação humana, crítica e emancipatória.

Nessa mesma lógica, consideramos a valorização pois, professores, enquanto profissionais, precisam encontrar em seu trabalho condições dignas para sua sobrevivência e profissionalidade. É fundamental que tenham condições adequadas para a realização do trabalho docente, tais como: salários dignos e plano de carreira, autonomia profissional, dedicação exclusiva a uma escola, garantia de, pelo menos, um terço da jornada de trabalho para planejamento e estudos individuais e coletivos. Ainda, que tenham condições de buscar formação continuada, adquirir materiais atualizados e acesso aos bens culturais, concretizando a profissionalização conforme apregoa Nóvoa (1992). Desse modo, a formação inicial e continuada, condições de trabalho adequadas, remuneração e carreira atraentes, constituem a

base da profissionalização docente e reconhecimento social. O investimento em formação de qualidade precisa acompanhar com a mesma proporção a valorização.

De igual forma, é preciso pensar ainda em maneiras de os jovens iniciarem e permanecerem na profissão, considerando algumas condições: assumirem escolas e turmas menos desafiadoras, maior tempo de estudos e planejamentos (contando com o apoio de colegas mais experientes), instituição do ambiente escolar como lócus de conhecimento a partir da discussão e análise das práticas. (PEREIRA, 2013).

Em relação à permanência na profissão, destacamos: remuneração proporcional à formação com equiparação às demais profissões com mesmo nível de formação e consideração de outros níveis de formação desde o ingresso na profissão; de acordo com o tempo de serviço e titulação ascensão na carreira, com intervalos não muito longos (dois a três anos); possibilidade a todos de alcançar o topo da carreira, considerando a formação em pós-graduação (*lato sensu e stricto sensu*); perspectivas de crescimento ao longo da profissão. (MASSON, 2017).

Nesse momento histórico, nessa correlação de forças, esses são alguns elementos que julgamos pertinentes para uma mudança de cultura política em direção a uma educação pública de qualidade social para todos, destacando, mais uma vez, nosso posicionamento sobre a importância da formação inicial ocorrer em cursos presenciais e de qualidade atestada, e que a formação continuada ocorra num processo contínuo e coletivo, tendo a escola como principal lócus de formação. Sob essa ótica, faz-se necessário fortalecer as políticas de valorização, com a garantia de salários e planos de carreira que vislumbrem um crescimento profissional e, portanto, a profissionalização da docência. Afinal, por muitos “sopros de ar fresco” que algumas políticas suscitem, os problemas continuam os mesmos. Continuar fazendo o mesmo, trará os mesmos resultados.<sup>58</sup>

São desafios a serem superados. Porém, precisamos acreditar e vislumbrar novos horizontes: Se queremos alunos fortes, temos que ter professores fortes...se queremos uma sociedade de cidadãos emancipados, temos que vivenciar isso...se perdermos esse sonho, não seremos educadores...Abracemos o sonho!

---

<sup>58</sup> O Ministério de Educação (MEC) lançou, em 18 de outubro de 2017, a Política Nacional de Formação de Professores, estabelecendo como fundamento uma Base Nacional de Formação Docente, em elaboração, que norteará o currículo de formação de professores. A política de formação de professores definida de forma impositiva pelo Ministério da Educação, sem diálogo com as IES, com as entidades representativas dos diversos segmentos dos profissionais da educação básica e com os professores/as, representa mais um grave retrocesso para a efetivação de um Sistema Nacional de Educação e do Plano Nacional de Educação que leve em consideração a necessária articulação entre a formação inicial, formação continuada e condições de trabalho, salário e carreira dos profissionais da educação.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Manoel. Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação. In.: GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce (org.). **Política e governança educacional: contradições e desafios na promoção da cidadania**. Brasília, DF: Universa Liber Livro, 2012.

ANDRADE, Elisabete; RODRIGUES, Jane Donini; BORGMANN, Marta Estela. Entre a cegueira e a lucidez: a educação como possibilidade de emancipação social. In.: ANDRADE, Elisabete; ANDRIOLI, Liria Ângela; FRANTZ, Walter. **Educação no contexto da globalização**. Ijuí: UNIJUÍ, 2013.

ANPED. **Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado**. Rio de Janeiro: Armazém das Letras, 2011.

ARENDDT, Ana. **Poder e violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos (et. al.). **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BANCO MUNDIAL. **Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos**. Sumário executivo. Banco Mundial: 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=7289-banco-mundial-pdf&category\\_slug=dezembro-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7289-banco-mundial-pdf&category_slug=dezembro-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 17 de jun. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade – Brasil – Diagnóstico sistemático de país**. Banco Mundial: 2016. Disponível em: <<http://ois.sebrae.com.br/publicacoes/retomando-o-caminho-para-a-inclusao-o-crescimento-e-a-sustentabilidade/>>. Acesso em: 23 de jun. 2017.

BARDIN, Laurenci. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

**Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações**. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br/busca>> Acesso em: 26 mar. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. 2. ed. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: UnB, 1998.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por dentro**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2011.

BRASIL. **CONAE 2010**. Conferência Nacional de Educação. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias. Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2\\_010\\_doc\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2_010_doc_final.pdf)>. Acesso em: 03. jan. 2016.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 04. jan. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm). Acesso em: 01 jun. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional 59/2009**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 04 jan. 2016.

BRASIL. **Lei n. 10.172/01, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em 15. dez. 2015.

BRASIL. **Lei n. 11.738/96, de 16 de julho de 2008**. 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. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jul. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm)>. Acesso em 10. dez. 2015.

BRASIL. **Lei n. 13.005/14, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014, p. 1, Edição Extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2014-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2014-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em 30. dez. 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27894.

BRASIL. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação/ Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em 04. jan. 2016.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: linha de base. Brasília: Presidência da República Federativa do Brasil/ Ministério da Educação - MEC/ Secretaria Executiva/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/ Diretoria de Estudos Educacionais - Dired, 2015. Disponível em: <[http://www.deolhonosplanos.org.br/wpcontent/uploads/2015/10/Plano\\_Nacional\\_de\\_Educacao\\_o\\_Linha\\_De\\_Base.pdf](http://www.deolhonosplanos.org.br/wpcontent/uploads/2015/10/Plano_Nacional_de_Educacao_o_Linha_De_Base.pdf)>. Acesso em 30. dez. 2015.

BRASIL. **Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação Inicial em nível superior e para a formação continuada dos profissionais da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 de jul. de 2015. Seção 1, p. 8-12.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. A meta 15 do PNE: significados, implicações e agenda da formação dos profissionais da educação. In: GOMES, Ana Valeska Amaral (org.). **Plano Nacional de Educação**: olhares sobre o andamento das metas. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

CALDERAN, André Mafra; CALDERAN, Andréa. **Implementação da Emenda Constitucional 95/2016**: reflexões sobre suas possíveis implicações nas políticas educacionais da infância. Disponível em: <[www3.fe.usp.br/secoes/inst/novo/agenda\\_eventos/inscricoes/PDF/58844.doc](http://www3.fe.usp.br/secoes/inst/novo/agenda_eventos/inscricoes/PDF/58844.doc)>. Acesso em: 14 de out. de 2017.

CALDERÓN, Adolfo I.; BORGES, Regilson M. Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação. In.: SOUZA, Donald B.; MARTINS, Angela M. (orgs.) **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Loyola, 2014, p. 99-123.

CAMPOS, Roselane Fátima. **A reforma da formação inicial dos professores da educação básica nos anos de 1990** – desvelando as tessituras da proposta governamental. Tese (Doutorado em Educação) 232 p. Centro de Ciências da Educação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

CANAN, Silvia Regina. **Influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais**: só há intervenção quando há consentimento? Campinas, SP: Mercado das Letras, 2016.

CASAGRANDE, Ieda Maria Kleinert; PEREIRA, Sueli Menezes; SAGRILLO, Daniele Rorato. O Banco Mundial e as políticas de formação docente no Brasil. **Educação Temática Digital**, Campinas, SP. v. 16, n. 3, p. 494-512, set./dez. 2014.

CASTRO, Carmem L. F. ; GONTIJO, Cynthia R. B. ; AMABILE, Antônio E. de N. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: UEMG, 2012.

CATANI, Afrânio; OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luiz Fernandes. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. **Educação e Sociedade**, ago. 2001, vol.22, no.75, p.67-83.

CEPAL. **A hora da igualdade**. Trigésimo terceiro período de sessões da CEPAL. Brasília: 2010. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/2973-hora-igualdade-brechas-fechar-caminhos-abrir-trigesimo-terceiro-periodo-sessoes>>. Acesso em: 10 de jul. de 2017.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina**. 2016. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/41738-panorama-social-america-latina-2016-documento-informativo>>. Acesso em: 10 de jul. de 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos: O Capital Humano das Organizações**. 9. ed. Editora Elsevier: 2009.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

CONFERENCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. **Documento final**. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: Jan,2016.

CONFERENCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO (CONAE), 2014, Brasília, DF. **Documento final**. Brasília, DF: MEC, 2015. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>>. Acesso em: jan. 2016.

CONFERENCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA (CONEB) 2014, Brasília, DF. **Documento final**. Brasília, DF: MEC, 2008. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc\\_final.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf)>. Acesso em: jan. 2016.

CORSETTI, Berenice. A metodologia histórico-crítica e a reflexão sobre a questão do rendimento escolar no Brasil. In: MARTINS, Ângela M.; WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Políticas educacionais: elementos para reflexão**. Porto Alegre: Redes, 2010.

COSTA, Flávia Fernanda. **As implicações das atuais diretrizes curriculares nacionais para os cursos de licenciatura: possibilidades de novas perspectiva para a prática pedagógica**. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2011.

CURY, Carlos R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n 104 p. 162-180, jun. 1998.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernando. O conceito de política pública. In: DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernando. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-19.



DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul-set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 131, p. 299-324, abr-jun. 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação como Política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: UFG, 2011. p. 17-59.

DOZOL, Marlene de Souza. **Concepção histórico-crítica da educação: duas leituras**. Revista Perspectiva. Florianópolis: UFSC/CED, NUP, n. 21, 1994, p. 105-118. Educacao\_\_Linha\_De\_Base.pdf>. Acesso em 30. dez. 2015.

DURLI, Zenilde; SCHEIBE, Leda. **A expansão dos cursos de pedagogia em Santa Catarina no contexto da interiorização e privatização do ensino superior**. GT: Estado e Política Educacional / n.05. ANPED 2005.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: DE TOMMASI, L., WARDE, M. J., HADDAD, S.(orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 229-251.

FONSECA, Marília. Planejamento Educacional no Brasil: um campo de disputa entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In.: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília (orgs.). **Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 83-103.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. PNE e formação de professores: contradições e desafios. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 427-446, jul./dez. 2014.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GAMBOA, Silvio Sanchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dlmazo de Afonso. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HELENE, Otaviano. **PEC 241 torna inconstitucional o desenvolvimento social e cultural**. Disponível em: <<http://www.sintunesp.org.br/Artigo%20Otaviano%20->

%20PEC%20241%20torna%20inconstitucional%20o%20desenvolvimento%20social%20e%20cultural.pdf>. Acesso em: 07 de out. de 2017.

HONÓRIO; Mirtes Gonçalves; et al. As novas diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada de professores da Educação Básica: entre recorrências e novas inquietações. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v.12, n. 3, p. 1736-1755, jul./set. 2017.

HORTA, José Silveiro Baia. Plano Nacional de Educação: Da Tecocracia à Participação Democrática. In: CURY, C.R.J., HORTA, J.S.B. e BRITO, V.L.A. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**, pp.137-206. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação permanente do professorado - novas tendências**. São Paulo: Cortez, 2009.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. (Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio) 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEÃO, Roberto. **A valorização dos profissionais da Educação como pilar da qualidade**. In: *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação em 01/06/2013*. Disponível em: < <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/17-valorizacao-professor/analises/a-valorizacao-dos-profissionais-da-educacao-como-pilar-da-qualidade>>. Acesso em: 07. jan. 2016.

LIBÂNIO, José Carlos. **Adeus professor, adeus professora?: novas exigências educativas e profissão docente**. São Paulo: Cortez, 1998.

LIMA, A. B. de. **Estado e controle social no Brasil**. Uberlândia: FAPEMIG, 2009.

LUCE, Maria Beatriz. Formação de professores: a política e as diretrizes curriculares. **Em Aberto**, Brasília, v. 30, n. 98, p. 185-200, jan./abr. 2017.

LUIZ, Maria Cecília; SILVA, Paulo Rogério da; GOMES, Ronaldo Martins. **Processo de formação do Estado e da política brasileira: compreendendo políticas públicas educacionais**. In.: SILVA, Flávio Caetano da. *Controle social na Educação: desafios do Conselho Municipal*. São Carlos - SP: Pixel, 2016.

MALANCHEN, Julia; VIEIRA, Suzane da Rocha. **A política brasileira de formação de professores: repercussões sobre o trabalho docente**. In: *Anais do VI Seminário da RedeEstrado*. 06 e 07 de novembro de 2006, Rio de Janeiro: UERJ.

MANCIBO, Deise. Expansão da educação superior: balanço, perspectivas e desafios. (Editorial). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**. Goiânia: ANPAE, 2016. v. 32. n. 3. set./dez. 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MASSON, Gisele. A valorização dos professores e a educação básica nos estados. **Retratos da Escola**, v. 10, p. 157-174, 2016.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: IX Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul - ANPED SUL, 2012, Caxias do Sul. **Anais: A Pós-Graduação e suas interlocuções com a Educação Básica**. Caxias do Sul: UCS, 2012. p. 1-13.

MASSON, Gisele. Requisitos essenciais para a atratividade e a permanência na carreira docente. **Educação & Sociedade**, v.2, p. 1-16, 2017.

MATSUURA, Koichiro. **A UNESCO e os desafios do novo século**. Tradução de Jeanne Sawaya, Oswaldo Biato e Sérgio Bath. Brasília : UNESCO, 2002. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1076/a-unesco-e-os-desafios-do-novo-seculo/>>. Acesso em: 01 de jul. de 2017.

MENDES, D. T. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.

MICHELOTTO, Regina Maria. LDB, educação superior e a crítica na pesquisa: a contribuição metodológica de Antônio Gramsci para se investigar a educação. In.: SCHLESENER, Anita Helena. **Política, Gestão e História da Educação no Brasil**. Curitiba: UTP, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz. **Ciência & Educação**, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014.

NÓVOA, A. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, A. (Coord.). **Os professores e sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1992.

NÓVOA, A. Os professores e sua formação. Lisboa: Dom Quixote, 1992.  
O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. Documento. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.188-204, ago. 2006.

**OBSERVATÓRIO DO PNE**. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em 5 jan. 2016.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas**, (Org.: Adão F. de Oliveira, Alex Pizzio e George França) Goiás: PUC/Goiás, 2010, p. 93-99, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As Reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

PAIVA, A. R. Apresentação. In: MATTOS, P. **A sociologia política do reconhecimento: as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser**. São Paulo: Anna Blume, 2006.

PEDRO, Francesc; PUIG, Irene. **Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada**. Barcelona: Paidós, 1998.

PEREIRA, João Márcio Mendes. As ideias de poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 56, jan./mar. 2014.

PEREIRA, Júlio Emílio Diniz. O Plano Nacional de Educação e as questões sobre a valorização e formação do profissional da educação. **Interfaces da Educação**, Paranaíba, v. 4, n. 10, p. 78-91, 2013.

PIEROBON, Jonas Renato Donizeti. **Educação do campo no Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024: tramitação do projeto de Lei nº 8035/2010**. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" Instituto de Biociências - Campus de Rio Claro, 2014.

PORTELINHA, Ângela Maria Silveira. **A pedagogia nos cursos de pedagogia: desenvolvendo os aspectos teórico-científicos e prático-organizacionais pós-diretrizes curriculares nacionais**. Tese de Doutorado. UFRGS, 2014.

RESES, Erlando; SOUSA, José Vieira; SILVA, Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da. O materialismo histórico dialético e o estudo de políticas públicas de educação: questões de método. In: CUNHA, Célio da; SOUZA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. **Investigação em política e gestão da educação: método, temas e olhares**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2016.

RIBEIRO, Lúcia de Mendonça; SILVA, Copérnico Mota. As políticas de formação de professores e o Plano Nacional de Educação no contexto da reestruturação capitalista no Brasil. **Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 21, n. 37, p. 53-62, jan./jun. 2012.

RODRIGUEZ, José Alberto. **Política de formação docente na América Latina: Argentina, Brasil e Chile**. Tese de Doutorado. UFRN, 2006.

SABBI, Volmir. A influência do Banco Mundial e do BID através do PROEP na reforma da educação profissionalizante brasileira da década de 1990. In: IX Seminário de Pesquisa em

Educação da Região Sul - ANPED SUL, 2012, Caxias do Sul. **Anais: A Pós-Graduação e suas interlocuções com a Educação Básica**. Caxias do Sul: UCS, 2012. p. 1-16.

SACRISTÁN, J. Gimeno; GÓMEZ, A. I. **Compreender e transformar o ensino**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 1993.

SARAIVA, C. **Novo PNE: uma sistematização da contra reforma do ensino superior**. CSP-Conlutas – Central Sindical e Popular. 03/05/2011. Disponível em: <<http://www.pstu.org.br/node/16328>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 981-1000, out. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 10. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCHEIBE, Leda. **O Processo de Formação Docente no Brasil**. Site URI, Frederico Westphalen, 27 abr. 2016. P. 1-2. Entrevista.

SCHEIBE, Leda. O projeto de profissionalização docente no contexto da reforma educacional iniciada nos anos 1990. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 177-193, 2004.

SCHEIBE, Leda. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul.-set. 2010.

SHIROMA, Eneida O. ; MORAES, Maria Célia M. de ; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA JR., João dos Reis. **Mudanças estruturais no capitalismo e a política educacional do governo FHC: o caso do ensino médio**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 201-233.

SILVA, Andréia Ferreira da. **A formação de professores para a educação básica no Brasil: projetos em disputa (1987-2001)**. In: Painel da 28ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 2005. p. 1-17.

SILVA, Enio Waldir da. Políticas Públicas e cultura democrática das classes populares. In: **Educação Popular e Políticas Públicas: reflexões a partir de diferentes lugares e olhares**. Ijuí: Unijuí, 2016.

SILVA, Maria Abadia da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.

SINGER, P. Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação Seade, v.12, n.2, abr./jun. 1992, p.3-20.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, L., WARDE, M. J., HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998, p.15-40.

SOARES, M.C.C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: WARDE, M.J. et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996, p. 75-123.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura, **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SUDBRACK, Edite Maria. FARENZENA, Nalu. **Relatório de Pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

VALENTE, Lucia de Fatima; COSTA, Maria Simone Pereira Ferraz Moreira; SANTOS, Fernando Henrique dos. Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil. **RBP**, v. 32, n. 1, p. 025-045, jan./abr. 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política (s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 23. n. 1. p. 53 – 69, jan./abr. 2007.