

A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014/2024

Alessandra Ferreira Braga Carrilho
alessandrafbc@hotmail.com
Secretaria de Educação de Campo Grande (SEMED)

Resumo

O artigo relata a experiência de uma docente cuja vivência de formação profissional, em diferentes aspectos, fez despertar o interesse de investigar sobre formação de professores e as políticas educacionais, em uma perspectiva dialética, pautando-se em documentos legais como o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024, com foco principal nas quinze metas, que tratam, respectivamente, da formação na área de atuação via regime de colaboração e política específica, e na formação em nível de pós-graduação. Dá-se destaque às estratégias adotadas pelo Ministério da Educação (MEC), que convergiram para a implementação da Política Nacional de Formação de Professores, lançada em outubro de 2017, e que concentram ações que levem ao sucesso das metas em destaque.

Palavras-chaves: Plano Nacional de Educação 2014/2024. Metas 15 e16. Política Nacional de Formação de Professores/2017.

Introdução

Este artigo apresenta o relato de experiência de uma professora da educação básica, que, ao transitar por diferentes espaços da educação, manteve constante preocupação com uma formação que a capacitasse para exercer todas as funções a desempenhar, uma preocupação que se materializou nos estudos sobre a formação de professores – ora como objeto de pesquisa.

Tendo por base a vivência da formação ofertada pelo Governo Federal, via programas educacionais do Ministério da Educação, com parceria entre estados e municípios, o interesse em propor a interlocução entre a formação e as políticas para essa finalidade se justifica. Considere-se, também, as perspectivas de quem se formou atuando como tutora do Proinfantil e docente em nível médio e superior de professores, além de ter formação através de iniciativa como o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), mestrado profissional em educação, e outras formações ofertadas pela rede municipal de seu município.

Assim, converge o interesse de aproximar o que está proposto no Plano Nacional de Educação, nas Metas 15 e 16, e a Política Nacional de Formação de Professores de 2017, implementada pelo MEC para atender as determinações do documento.

Nesse afã, pondera-se sobre a relação entre o PNE como aporte legal para ações educativas, que estabelece prazos e objetivos a serem consolidados ao final do período decenal estipulado, e a política pública que efetivamente instrumentaliza e direciona as ações para a consolidação das metas e estratégias pretendidas no PNE. Além disso, reflete-se sobre como a relação entre o que é proposto na esfera legal e política interfere na formação docente, ressaltando-se, entretanto, outros fatores interferentes, como o interesse pessoal dos professores em participar dos programas ofertados e a continuidade das ações de formação.

Plano Nacional de Educação 2014/2024: a formação de professores em diferentes contextos

Apresenta-se, aqui, um breve panorama do Plano Nacional da Educação previsto na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 214, que estabelece um plano plurianual, visando articular e desenvolver o ensino em diversos níveis, integrando os poderes públicos. Posteriormente, em 1996, a LDB reitera, no § 1º: “[...] a união encaminhará ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas sobre a Educação para todos”. (BRASIL, 1996, p. 47).

O Plano Nacional de Educação foi encaminhado em 2001, com validade até 2010; no primeiro momento recebeu peso de Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, “[...] com isso responsabilidades jurídicas foram geradas e as ações para alcance das metas passaram a ser exigíveis. (BRASIL, 2014, p. 14). No entanto, houve vetos para impedir responsabilidades jurídicas no tocante a questões de financiamento, subjugando o documento a carta de intenções. O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 subsequente, tem o período de vigência de 2004 a 2014; entretanto, houve intercorrências políticas que levaram ao prolongamento das discussões para aprovação do novo PNE, que traz dez diretrizes, entre elas “[...] a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, além da valorização dos profissionais de educação, um dos maiores desafios das políticas educacionais [...] (BRASIL, 2014, p. 7).

A formação de professores se constitui em condição para superar o desafio mencionado no PNE, haja vista que o documento destaca a valorização profissional dos trabalhadores da

educação e insere a formação inicial, em serviço e continuada, o que se configura em uma forma de valorização.

Essa formação de professores aparece em destaque, conforme se poderá ver, nas metas 15 e 16, e como estratégias, em diferentes contextos, para o avanço e qualidade da educação: educação infantil, ensino médio, educação especial, alfabetização de crianças, a própria qualidade da educação básica/IDEB, alfabetização da população de 15 anos ou mais, educação de jovens e adultos, acesso à educação superior e na gestão democrática da educação, em todas as metas associadas.

As metas específicas, que anunciam a formação dos trabalhadores em educação como carro chefe, transitam entre “formação dos profissionais/professores da educação básica com formação específica de nível superior (licenciatura na área de conhecimento em que atuam)” [...] e “formação, em nível de pós-graduação, dos professores da educação básica / formação continuada na área de atuação” (BRASIL, 2014, p. 13).

A preocupação com formação dos professores da educação básica é evidenciada, com ênfase em fornecer formação própria aos educadores que atuam em áreas diferente da graduação. Essa realidade se concretiza em ações políticas e programas implantados e implementados via Governo Federal em regime de colaboração entre os entes federados.

A meta 15 do PNE 2014-2024 é determinante, ao assegurar que o regime de colaboração atesta o prazo para que a meta seja alcançada, pautado em treze estratégias, no prazo de um ano da publicação do documento, para a implantação da política nacional de formação dos profissionais da educação. A meta é fundamentada pelo que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação garante, no Título VI, Dos Profissionais da Educação, no art. 61 e seus respectivos incisos, que dispõem sobre as características de tais profissionais. Meta 15:

Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 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. (BRASIL, 2014, p. 78).

A mesma meta menciona a necessidade da atuação conjunta, via plano estratégico e diagnóstico, por parte de instituições públicas e comunitárias, para oferta de formação a profissionais da educação, resguardando as obrigações dos participantes desse processo.

O art. 61 dispõe sobre a constituição do profissional da educação básica, desta forma: “consideram-se profissional da educação básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo formação em curso reconhecido” (BRASIL, 2017, p. 41).

Os três primeiros incisos do artigo, referendados pela meta 15, destacam a formação necessária para atuação na educação básica: a) a habilitação para exercício da docência em classes de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, deverá ser em nível médio e superior; b) todos os profissionais com diploma de pedagogia e habilitações específicas para a função administrativa, ou com titularidades de mestre ou doutor; e c) trabalhadores com formação técnica e superior em área pedagógica. Essas são as formações que os profissionais devem possuir para exercer funções, docentes e administrativas em ambientes escolares.

Sabe-se que quando a lei considera um profissional com nível médio para lecionar em classes de ensino médio não é uma condição ideal, contudo, é uma realidade, e neste momento as políticas compensatórias ganham espaço para reparar e superar tal condição econômica, social e política da educação.

Já a Meta 16 trata da formação em nível de pós-graduação para professores da educação básica e continuação da formação na área em que atuam os educadores, com expectativas de atingir, até 2024, o último ano de vigência do plano, 50% dos docentes, traz seis estratégias para alcançar os índices almejados. A meta 16 é assim apresentada, no documento:

Formar, em nível de pós-graduação, 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. (BRASIL, 2014, p. 80).

As estratégias, em síntese, podem ser assim definidas: 16.1) realizar o levantamento da demanda para a oferta de formação continuada via programas educacionais e em instituição de ensino superior públicas, através regime de colaboração; 16.2) consolidar a política nacional de formação de professores; 16.3) oferta de material de apoio à diferentes propósitos, para conhecimento científico, e ao acesso aos bens culturais; 16.4) possibilitar acesso a materiais de apoio ao trabalho do professor via portal eletrônico; 16.5) disponibilizar bolsas de estudos a professores da educação básica em programas de pós-graduação; e 16.6) implantação do Plano Nacional do Livro e Leitura como fortalecimento da formação de professores.

As Metas 15 e 16 se complementam, tendo em vista que a primeira destaca a formação inicial em nível superior e a segunda, a ampliação da formação dos professores em nível de pós-

graduação em instituições de ensino superior e formação continuada em serviço via programas educacionais de formação de professores ofertados pelo Estado.

Diante dessas aproximações, considera-se o seguinte aspecto: em ambas as metas a política nacional de formação de professores aparecem como estratégias para superar o déficit na formação docente, seja com prazo no primeiro ou último ano do PNE, conforme anunciado no documento. Dessa forma, ater-se-á a essa estratégia como destaca a Política Nacional de Formação de Professores, implantada e implementada pelo Ministério da Educação em 2017.

Política Nacional de Formação de Professores/2017: ações educacionais a serviço do PNE

Aborda-se, a seguir, a Política Nacional de Formação de Professores de 2017, elaborada sob a supervisão de Maria Helena Guimarães de Castro, secretária executiva do MEC; o material tem 21 páginas e contém as premissas, diagnóstico, princípios, dimensão, política de formação - inicial e continuada.

Um breve resgate histórico de como se configura a formação de professores ajuda a compreender a necessidade apontada no PNE de se avançar nessa categoria.

Leda Scheibe (2008) aponta três experiências nacionais históricas para desvelar a formação de professores no Brasil. A primeira “[...] o Instituto de Educação da Universidade de São Paulo, criado em 1934 como a primeira experiência brasileira para formação universitária de professores”. (SCHEIBE, 2008, p. 47). Nessa experiência inicial o caráter da formação era técnico, já que a formação teórica específica caberia a outras faculdades, como Filosofia, Ciências e Letras. Contudo, foi extinta, quatro anos mais tarde, por intervenção do Governo e da Igreja Católica.

Outra iniciativa foi a de Anísio Teixeira, por meio da Universidade do Distrito Federal, no Rio de Janeiro, como anuncia a autora, que durou entre os anos de 1935 a 1939. Por fim, com pretensão de ser modelo na formação de professores, foi instituída a Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil.

A estrutura para a formação de professores pautou-se em cinco seções, como revela Scheibe (2008): Filosofia, Ciências, Letras, Pedagogia e Didática, ancorando o trabalho intelectual e técnico em atividades culturais, preparação de professores para atuarem no ensino secundário e normal e inserção do tema ensino como objetivo de pesquisas acadêmicas.

O modelo adotado era o 3+1: três anos de bacharelado e um ano para licenciatura. Essa característica revela uma formação que secundariza o pedagógico, com o bacharelado aparecendo

em primeiro plano, ancorado na Lei de Diretrizes e Bases de 1961, conforme explicita a autora: “[...]o bacharelado se constitui como área privilegiada. A Lei de Diretrizes e Base de 1961 não apresentou mudança significativa nesta estrutura de ensino das licenciaturas, tendo regulamentado apenas o funcionamento e controle [...]” (SCHEIBE, 2008, p. 48).

A Reforma Universitária foi preconizada somente sete anos depois, regulamentada pela Lei nº 5.540, de 1968 (BRASIL, 1968), que diferenciava as licenciaturas: a) para classes de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental, por meio de habilitações por área de conhecimento, b) habilitações específicas para o ensino do segundo grau.

Outro movimento de reformulação dos cursos de licenciaturas aconteceu no final da década de 1970. O curso de Pedagogia formava os especialistas em educação, promovendo discussões para uma unidade na formação da área da Educação. Scheibe (2008, p. 48) aponta as contribuições desse movimento: “[...] esta discussão nacional contribuiu para a realização de algumas mudanças curriculares, metodológicas e pedagógicas no interior das instituições formativas”.

A discussão sobre a formação de professores perpassa a qualidade dos cursos de licenciatura e as questões sociais. Freitas (2012, p. 217), ao observar a “[...] expansão massiva da educação superior pública”, alerta para a inserção efetiva de classes populares nesses cursos que buscam unidade “entre teoria e prática”.

Nota-se que atualmente, segundo a autora, a qualidade dos cursos de licenciatura está vinculada ao acesso dos acadêmicos oriundos das classes populares devido à democratização do ensino superior no país, por vezes financiada por políticas nacionais que asseguram esse acesso. Para medir a qualidade dos cursos de licenciatura existem dois sistemas de avaliação: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior-Sinaes e o Exame Nacional de Desempenho de Estudante-Enade, que têm a difícil tarefa de traçar o perfil dos cursos superiores no Brasil e revisar as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Profissionais do Magistério para a Educação Básica, esta como uma parte da estratégia 16.2 da Meta 16.

A perspectiva que se busca, ao trazer o manual da Política Nacional de Formação de Professores é considerar a ação ministerial em dimensões sociais e econômicas, como aponta Freitas (2012).

O documento inicia atribuindo ao professor a responsabilidade pela qualidade da educação: “evidências mostram que, entre os fatores que podem ser controlados pela política educacional, o professor é o que tem maior peso na determinação do desempenho dos alunos”

(BRASIL, 2017, p. 1). O texto de abertura anuncia o caráter controlador que as políticas públicas podem assumir e coloca professores como aquele que pode determinar o sucesso de políticas educacionais.

O cenário da formação de professores na educação básica e pautado no censo 2016; descrito de forma quantitativa, releva que até esse ano havia, no Brasil, 2.196.397 professores, aproximadamente, atuando em instituições de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Desse quantitativo, 6.043 possuíam formação em nível fundamental, 488.064 em nível médio, 1.702.290 superior e, desse total com graduação atuam junto aos estudantes, 1.606.889 com licenciatura e 95.401 sem licenciatura, os bacharéis.

O manual aponta, no diagnóstico, que 1.471.930 acadêmicos estão nos cursos de licenciatura, o que representa 18,4% do total de estudantes no ensino superior, dados que também são do censo 2016. Desse total de alunos das licenciaturas, mais de 60% optam por modalidade presencial, e segundo dados apontados desde 2010 os índices de matrículas presenciais vêm se mantendo estático.

Outro dado trazido no diagnóstico aponta a porcentagem de docentes efetivos dos anos iniciais da rede pública de acordo com a formação em área em que atuam: 44,6% são docentes com formação diferente da área de atuação e 55,4% pedagogos ou bacharéis com complementação que os habilitam para exercer a docência nessas classes.

Nas classes finais, o diagnóstico correspondente ao item adequação da formação à área de atuação aponta que a disciplina de arte possui o maior número de professores que atuam sem formação específica na área em que exercem a docência; na contramão, a biologia tem os professores que mais se aproximam da relação atuação versus formação.

Diante dessa realidade, os resultados finais do diagnóstico consideram que o desequilíbrio na formação docente resulta em insucesso dos estudantes e aumento da desigualdade social como resultante; qualidade reduzida na formação de professores; desequilíbrio também na grade curricular dos cursos de formação de professores com maior tempo a atividades teóricas em comparação a atividades práticas; falta de aprofundamento na formação na primeira etapa da educação básica e nas classes de alfabetização; e segundo o perspectiva dos técnicos do ministério distanciamento entre estagio curricular vinculado as escola.

Os princípios trazidos pela política foram referendados por documentos legais, para sua elaboração:

A Política Nacional de Formação de Professores acolhe os princípios estabelecidos na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no Plano Nacional de Educação (PNE), em particular as Metas 15 e 16, e na resolução 2/2015. (BRASIL, 2017, p. 10).

Estes devem ser consolidados, considerando o regime de colaboração entre todos os entes federados, através de uma visão sistêmica, proximidade entre instituição formadora e escolas, a BNCC deve ser considerada para sistematização dos conhecimentos escolares, favorecimento da práxis, formação integral dos professores e alunos.

A dimensão da política está pautada em dois aspectos de formação: a inicial, que segundo a proposta compreende a mobilização e avaliação, e a formação continuada, que considera a regulação e pesquisa e informação; em ações como a elaboração da Base Nacional de Formação Docente, ponto de convergência para a formação de professores, pois, segundo as intenções, deverá conduzir o currículo nas licenciaturas e deverá ser submetida a consulta pública, no ano de 2018.

O Programa de Residência Pedagógica também faz parte das iniciativas para a formação inicial, e deve levar à melhoria na qualidade na formação, de acordo com a secretaria executiva; modernizará o PIBID, servirá como formação em serviço durante a graduação e levará à avaliação constante dos acadêmicos, oferta de 80 mil bolsas de estudos a acadêmicos a partir do segundo ano de graduação. A retomada da Universidade Aberta do Brasil, com oferta de novas vagas, das quais 75% serão destinadas à formação de professores para 1ª ou 2ª licenciatura, o PROUNI deverá favorecer também a 2ª licenciatura para equilibrar a distorção formação versus área de atuação, por meio da flexibilidade legal.

Já a formação continuada deverá contar com a criação do comitê Gestor constituído por instituições formadoras como Undime, Consed e MEC. A Plataforma de Formação Continuada deve fomentar “oferta de cursos e percursos formativos, permitindo certificações, formações autônomas e gestão do próprio desenvolvimento profissional”, (BRASIL, 2017, p.18), via conteúdos próprios dos entes federativos E-proinfo, a BNCC, o PNLD, o Programa de Ações Articuladas e o de gestão. Por fim, a formação continuada traz ações efetivas como estas:

- a) Mestrado profissional -: em rede, com ampliação para outros componentes curriculares, e educação infantil, classes de alfabetização e gestão escolar.
- b) Curso de especialização - com alvo em professores da educação básica, também para educação infantil, alfabetização, matemática e língua portuguesa.
- c) Cooperação internacional - favorecendo a professores da educação básica formação continuada em instituições de excelência.

Assim se constituem as ações do Governo Federal, que apresenta a concepção adotada pelo MEC, qual seja a das políticas educacionais a partir do cenário e diagnóstico. Dessa forma, deve-se considerar que algumas iniciativas já consolidadas devem ser substituídas por outras, como o PIBID, pela Residência Pedagógica. Existem outras ações, como algumas práticas a serviço da BNCC, a situação de avanço de proposta em vigência como a ampliação de vagas da UAB e PROUNI, agora para a 2ª licenciatura e ratificação do mestrado profissional, cursos de especialização e incentivo ao intercâmbio estudantil em nível superior.

Em linhas gerais, considera-se que quando um novo grupo assume os rumos da educação o desejo é sempre de deixar a sua marca. O que acontece é que, por vezes, boas iniciativas são substituídas, outras são rebatizadas, contudo, o documento que anuncia a Base Nacional de Formação Docente levanta a expectativa e a dúvida de se irá superar os entraves históricos que a formação de professores carrega.

Algumas Conclusões

Buscou-se, ao longo deste artigo, estabelecer uma interlocução entre a experiência prática de formação da professora/autora e os estudos nas fontes apresentadas: Plano Nacional de Educação 2014/2024 e a Política Nacional de Formação de Professores 2017.

Foi possível explicitar que, ao se aproximarem políticas e documentos legais, a efetivação de sua implantação depende de influências nem sempre avaliadas, a exemplo do Proinfantil, programa que fez parte da experiência profissional da autora, contudo foi interrompido, já que teve início em 2009 e durou até 2011. Destinado à formação inicial e em serviço de profissionais que atuavam na educação infantil sem formação em nível médio, sua continuidade poderia refletir em avanço nessa etapa da educação. Programas com auxílio de bolsas para professores do ciclo de alfabetização que incentivavam a participação foram suspensos.

Essas e outras experiências se materializam em políticas de formação de professores aligeiradas, de curto prazo, com tempo de duração predeterminado. Giroux (1997) aponta a dualidade no cenário educacional contemporâneo entre ameaças e desafios; nesse contexto, as reformas educacionais colocam em xeque “[...] o papel que o professor desempenha na preparação dos aprendizes para serem cidadãos ativos e críticos [...]”, todavia, aponta caminhos:

[...] o reconhecimento de que a atual crise na educação tem muito a ver com a tendência crescente de enfraquecimento dos professores em todos os níveis de educação é uma precondição teórica necessária para que eles efetivamente se

organizem e estabelecem uma voz coletiva no debate atual. (GIROUX,1997, p.159).

Frigotto (2011) sugere a formação dialética como caminho possível, consolidando as relações “científicas, sindicais, políticas e culturais e a construção de uma subjetividade com determinação para alterar a atual ordem social que dilacera a vida da grande maioria dos brasileiros” (FRIGOTTO, 2011, p. 32), faltando com um dos direitos constitucionais: a educação, gratuita e de qualidade, inclusive ao professores da educação básica.

Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.
_____. **Lei 9.694, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 1996.
- _____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.
- _____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília: MEC, SEB, 2014.
- _____. **Base Nacional Comum Curricular – Versão Final**. Brasília: MEC, SEB, 2017.
- _____. **Política Nacional de Formação de Professores**. Brasília: MEC, SEB, 2017.
- FRIGOTTO, G. Novos fetiches mercantis da pseudoteoria do capital humano no contexto do capitalismo tardio. In: ANDRADE, de J.; PAIVA, L. G. de (Org). **As políticas para a educação no Brasil: limites e contradições**, Juiz de Fora: Ed UFJF, 2011.cap.1, p.18-35.
- GIROUX, H.A. Professores como intelectuais transformadores. In: GIROUX, H.A. **Os professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997, p. 157-164.
- SCHEIBE, Leda. Formação de professores no Brasil: a herança histórica. **Retratos da Escola**. Brasília: v. 2, n. 2-3, p. 41-53, jan./dez. 2008.