

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**AS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL
DE 1988**

MARIA EUNICE FRANÇA VOLSI

**MARINGÁ
2016**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**AS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA
NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Tese apresentada por MARIA EUNICE FRANÇA VOLSI ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração História e Historiografia da Educação, da Universidade Estadual de Maringá como um dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador:
Prof. Dr. MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO.

**MARINGÁ
2016**

MARIA EUNICE FRANÇA VOLSI

**AS POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA
NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo – UEM – Maringá
(Orientador)

Prof. Dr. João Luiz Passador – USP – Ribeirão Preto

Prof. Dr. Divino José da Silva – Unesp – Presidente Prudente

Prof^a. Dr^a. Elsa Midori Shimazaki – UEM – Maringá

Prof. Dr^a. Maria Luisa Furlan Costa – UEM – Maringá

MARINGÁ, 09 DE MARÇO DE 2016.

Dedico este trabalho:

Aos professores da Educação Básica pública, que particularmente no ano de 2015 viveram momentos de tensão, conflitos e violações de direitos conquistados com muita luta ao longo da história. Em especial a minha filha Bruna, jovem professora que ingressou na carreira em pleno ataque não somente aos direitos, mas à dignidade dos professores da Educação Básica pública do Estado do Paraná.

AGRADECIMENTOS

A realização de um doutorado envolve uma série de etapas, entre elas a elaboração do projeto, a seleção, o cumprimento de créditos, a elaboração da tese, a qualificação e a defesa. O caminho é longo e árduo e logo observamos que não seria possível trilhá-lo sem a ajuda e a colaboração de muitas pessoas. São muitas às quais devo gratidão nesse processo, mas algumas foram imprescindíveis para que eu chegasse até aqui:

Primeiramente, agradeço a Deus;

Aos meus pais Francisco (*in memoriam*) e Juracy, que em sua simplicidade e pouca escolaridade souberam me educar e ensinar valores preciosos;

Ao meu marido Vanderley, com quem compartilho a vida e todas as alegrias e intempéries que ela apresenta. Obrigada pelo companheirismo, carinho, amor e muita, mas muita paciência e cuidado que teve comigo durante todo esse tempo;

A minha filha Bruna querida e amada, que dá sentido a minha vida;

A minha neta Maria Clara, por despertar em mim um amor puro e tão sublime que encanta e enche de magia o existir;

Meu orientador, Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo, pelas orientações e encaminhamentos, mas principalmente pela generosidade e grandeza com que me tratou: é um intelectual e ser humano grandioso!;

Aos professores que aceitaram fazer parte da Banca: Prof. Dr. João Luiz Passador, Prof. Dr. Divino José da Silva, Prof^a Dr^a. Elsa Midori Shimazaki, Prof^a. Dr^a. Maria Luisa Furlan Costa, sou grata pelas contribuições valiosas na elaboração desta tese;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (PPE/UEM), de modo especial àqueles que ministraram disciplinas que muito contribuíram para a construção do conhecimento e realização da tese: Prof. Dr. César de Alencar Arnaut de Toledo, Prof. Dr. Célio Juvenal Costa, Prof. Dr. José Joaquim Pereira Melo, Prof^a. Dr^a. Maria Cristina Gomes Machado, Prof^a. Dr^a. Terezinha Oliveira, Prof^a. Dr^a. Ângela Mara de Barros Lara e Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo;

Aos funcionários do PPE/UEM Márcia e Hugo pela disponibilidade, presteza e profissionalismo no atendimento;

À Universidade Estadual de Maringá (UEM), à Pró-Reitoria de Pesquisa e Graduação (PPG) e ao Departamento de Teoria e Prática da Educação (DTP) da UEM, que por meio do Plano Anual de Capacitação Docente (PACD) possibilitou o afastamento de minhas atividades docentes e acadêmicas para realização do doutorado;

Às minhas colegas da Área de Políticas Públicas e Gestão Educacional do DTP: Kiyomi Hirose, Jani Alves da Silva Moreira, Neusa Altoé, Maria Aparecida Cecílio, Elma Gonçalves de Carvalho, Eloiza Elena da Silva, Aparecida Meire Calegari Falco, Irizelda Martins Souza e Silva e Jeinni Kelly Pereira Puziol;

Aos companheiros dos grupos de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação da UEM – GEPPEIN, GEPPEGE e GEDUC;

À professora Dr^a. Jani Alves da Silva Moreira, minha amiga e companheira de todas as horas, sou grata pela ajuda nesses anos de elaboração da tese, pelas leituras, contribuições e reflexões sobre o tema da pesquisa e principalmente por sua presença em minha vida: sua amizade me fortalece, pois a considero como uma verdadeira irmã para mim;

À professora doutoranda Gislaine Aparecida Valadares de Godoy pela amizade, leitura e contribuições: agradeço por fazer parte da minha vida e me auxiliar nessa caminhada;

À professora Mestre Kiyomi Hirose, pelo incentivo, por acreditar e me ajudar: obrigada, minha amiga, a você a minha eterna gratidão;

Às professoras Mestres Gesilaine Mucio Ferreira e Darlene Novacov Bogatschov pela amizade e companheirismo;

Aos meus irmãos José Airton e Joaquim Romildo, a todos os meus familiares e amigos que torceram e acreditaram nessa conquista. Muito obrigada!

VOLSI, Maria Eunice França. **POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**. 209 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientador: Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo. Maringá, 2016.

RESUMO

A presente pesquisa investigou as políticas de valorização de professores da Educação Básica brasileira a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 com o intuito de compreender se as políticas públicas implementadas na década de 1990 e anos iniciais do século XXI evidenciam compromisso com a concretização desse preceito. Nesse sentido, são apresentadas políticas e ações desenvolvidas com a finalidade de promover a valorização de professores no período 1988 a 2014 e identificando se essas políticas e ações representam a valorização da profissão de professor. Assim, o objetivo é entender o processo de construção da política para a valorização dos professores ao longo da história educacional brasileira. Como hipótese, tem-se como premissa que a política de valorização em processo de construção nesses 26 anos pós-Constituição ainda traz em seu bojo a ausência de uma real valorização. O conjunto de ações, programas, projetos e legislações no campo da política de valorização de professores possui alguns conceitos e tentativas de efetivar a valorização nas reformas educacionais ocorridas. A pesquisa foi desenvolvida com base na ciência da História por entender que as políticas destinadas à área da educação e especificamente a subárea em questão são fruto das necessidades criadas pelos homens no processo de produção da vida material. Isso não significa, no entanto, que essas políticas correspondam às reais necessidades dos homens, mas sim às necessidades de manutenção do sistema capitalista em sua atual conjuntura. Para dar conta do proposto, esta tese está organizada da seguinte forma: em um primeiro momento, apresenta-se a formulação e delimitação do problema da pesquisa juntamente com os pressupostos teórico-metodológicos que a fundamentam. São expostas na sequência as orientações internacionais das Agências Banco Mundial e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico que têm contribuído para a constituição das políticas educativas, em especial a de valorização de professores. Discorrem-se sobre os pressupostos históricos e políticos no desenrolar do processo de elaboração dessas políticas, bem como sua motivação e finalidade. Destacam-se os aspectos econômicos que determinaram não apenas o seu processo de elaboração, como também as próprias políticas e, portanto, as orientações e ações a serem desenvolvidas na Educação Básica brasileira. Tratam-se das políticas de valorização de professores pós-Constituição de 1988 nos cinco governos ao longo desses 26 anos, e da legislação que estabeleceu e regulamentou as políticas de valorização de professores nesse período. Por fim, nas considerações finais são sinalizados os desafios que permanecem para a construção e concretização das políticas de valorização de professores no Brasil.

Palavras-chave: Valorização de Professores. Políticas Educacionais. Formação de Professores. Educação Básica. Brasil.

VOLSI, Maria Eunice França. **VALORIZATION POLICIES OF BASIC EDUCATION TEACHERS AFTER THE 1988 FEDERAL CONSTITUTION**. 209 p. Doctoral Thesis in Education – Universidade Estadual de Maringá. Supervisor: Dr. Mário Luis Neves de Azevedo. Maringá PR Brazil, 2016.

ABSTRACT

Valorization policies of Basic Education Teachers in Brazil after the promulgation of the 1988 Federal Constitution are discussed to understand whether their implementation in the 1990s and in the early 21st century revealed commitment for their execution. The policies and activities developed to promote the valorization of teachers between 1988 and 2014 are forwarded and discussions ensued as to whether these policies and activities represent the valorization of the teacher. Current investigation aims at understanding the process of policy building towards teachers' valorization throughout Brazilian educational history. The hypothesis comprises the premise that valorization policies under construction during the last 26 years after the promulgation of the Federal Constitution still lack true valorization. Activities, programs, projects and laws in the policy of teachers' valorization have several factors and attempts at a true valorization in past educational reforms. Research was based on the Science of History since the policies directed towards Education and specifically towards the sub-area under analysis are the results of requirements within the process of the production of material life. The above does not mean that these policies correspond to human real needs but to the needs for the maintenance of current capitalist system. Current thesis has been organized as follows: first, the formulation and delimitation of the research issue are provided, coupled to the theoretical-methodological presuppositions on which it is based. The international orientations of the World Bank and the Organization for Cooperation and Economic Development are presented. They have contributed towards the constitution of educational policies, especially those concerning teachers' valorization. The historical and political presuppositions within the development of the elaboration process of the policies are investigated, coupled to their motivations and aims. Economic aspects that determine not merely the elaboration process but the policies themselves are underscored, or rather, the guidelines and activities that should be developed with Brazilian Basic Education. They are the teachers' valorization policies after the 1988 Constitution within five administrations and throughout 26 years, including laws that established and regulated teachers' valorization policies during the period. Finally, the challenges that have to be coped with for the construction and materialization of teachers' valorization policies in Brazil are identified.

Keywords: Teachers' Valorization. Educational Policies. Teachers' Formation. Basic Education. Brazil.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Categorias políticas recorrentes para a política de valorização de professores dos documentos do Banco Mundial e OCDE (1995, 2005 e 2014).....	64
Quadro 2:	Audiências Públicas na Câmara Dos Deputados sobre Formação e Valorização de Professores na Tramitação do PNE/2014.....	174
Quadro 3:	Metas e Estratégias que tratam da Formação e Valorização de Professores no PNE (2014-2024).....	175
Quadro 4:	Médias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes previstas no PNE/2014.....	184

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Percentual de professores que concordam com a afirmação “Os resultados de avaliações externas, como Prova Brasil, SAEB e avaliações estaduais, têm ajudado a melhorar o processo de ensino e aprendizagem nesta escola?”	63
Gráfico 2:	Índice de valorização do estado da profissão de professor nos 21 países.....	74
Gráfico 3:	Status e salário médio da profissão de professor nos 21 países pesquisados.....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Nomenclaturas em Documentos Oficiais.....	23
Tabela 2:	Catologação das ocupações registradas na CBO.....	25
Tabela 3:	Implicações de Políticas.....	60
Tabela 4:	Metas propostas nos dois projetos destinadas aos profissionais da educação.....	138
Tabela 5:	Funções docentes e demanda de formação em nível superior.....	154

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFOPE	– Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	– Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	– Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	– Banco Mundial
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	– Câmara da Educação Básica
CEC	– Comissão de Educação e Cultura
CEDES	– Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	– Constituição Federal
CFE	– Conselho Federal de Educação
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNI	– Confederação Nacional da Indústria
CNBB	– Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNTE	– Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	– Conferência Nacional de Educação
CONSED	– Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CRUB	– Conselho de Reitores das Universidades do Brasil
DCNs	– Diretrizes Curriculares Nacionais
EC	– Emenda Constitucional
EUA	– Estados Unidos da América
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FORUMDIR	– Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
FPE	– Fundo de Participação dos Estados
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre Consumo de Mercadorias e Serviços
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	– Instituições Públicas de Ensino Superior
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	– Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEB	– Movimento de Educação de Base
MEC	– Ministério da Educação
MIGA	– Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais
OAB	– Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG's	– Organizações Não-Governamentais
ONU	– Organização das Nações Unidas
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PCNs	– Parâmetros Curriculares Nacionais
PIB	– Produto Interno Bruto
PIBID	– Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência
PISA	– Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PL	– Projeto de Lei
PNAC	– Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAIC	– Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNEM	– Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio
PNE	– Plano Nacional de Educação
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROFA	– Programa de Professores Alfabetizadores
PRONAICA	– Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente

- PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
- SABER – Sistema de Avaliação e Benchmarking para a Educação por Resultados
- SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
- SEF – Secretaria de Ensino Fundamental
- SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
- STF – Supremo Tribunal Federal
- UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura
- UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
- USAID – United States Agency for International Development

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	FORMULAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA.....	18
1.2	PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	27
1.3	DESENVOLVIMENTO E ANÁLISE.....	39
2	ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS PARA A POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES	40
2.1	REGULAÇÃO TRANSNACIONAL DAS POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: UM PROCESSO HISTÓRICO.....	43
2.2	BANCO MUNDIAL.....	46
2.3	ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE).....	57
2.4	CATEGORIAS POLÍTICAS RECORRENTES E ORIENTAÇÕES A RESPEITO DA VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES.....	64
3	A VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL: PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS	72
3.1	OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	76
3.2	DA ORGANIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA AO INÍCIO DA DÉCADA DE 1990.....	86
4	POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES NO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA POLÍTICA EM PROCESSO	101
4.1	GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELO: ANÚNCIOS E ENSAIOS.....	104
4.2	GOVERNO ITAMAR FRANCO: FORMAÇÃO VERSUS QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	110
4.3	GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E FOCALIZAÇÃO.....	122

4.4	GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA: EXPANSÃO, ALIGEIRAMENTO E PRECARIZAÇÃO.....	144
4.5	GOVERNO DILMA ROUSSEF: RESPONSABILIZAÇÃO, RESULTADOS E MERITOCRACIA.....	171
5	CONCLUSÃO: OS DESAFIOS QUE PERMANECEM NA CONSTRUÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL PARA A VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL.....	187
	REFERÊNCIAS.....	192

1 INTRODUÇÃO

Pensar em políticas de valorização de professores da Educação Básica brasileira é aproximar-se do ponto nevrálgico da educação. É preciso ter como referência a sociedade atual, que tem sido caracterizada pela aceleração e informatização dos meios e processo de produção, pela globalização da economia, ou seja, por sintomas sociais que caracterizam a reestruturação produtiva do capital. É complicado olhar para essa temática sem observar que tais políticas trazem em seu bojo contradições, uma vez que se assiste a uma busca incessante dos professores e demais profissionais da educação para a construção de um processo formativo emancipador. Ao mesmo tempo, também se observa outra busca, a dos governantes em estabelecer uma educação que procure formar os sujeitos para um mercado de trabalho próprio da nova fase do capitalismo pós-reestruturação produtiva.

Desde o início dos anos de 1990, as políticas para a valorização de professores estão permeadas pela necessidade de serem discutidas, compreendidas e concretizadas como uma política pública verdadeiramente educativa. Isso justifica a necessidade do acréscimo de estudos para o debate sobre essa temática. Ainda é possível verificar uma considerável distância entre o conceito de valorização de professores e o que realmente se efetiva na sociedade.

A valorização de professores é um dos componentes essenciais das políticas públicas educativas. É foco deste estudo investigar e compreender as políticas e ações destinadas à valorização dos professores da Educação Básica no Brasil no período pós-Constituição Federal de 1988.

O cotidiano da Educação Básica revela contradições entre o pensar pedagógico expresso pelos professores e as políticas de valorização destinadas a esse profissional, que priorizam a produtividade em detrimento do processo formativo emancipatório.

Essas afirmativas são fruto de observações realizadas na carreira docente do ensino superior, somadas às experiências desenvolvidas como pedagoga na Educação Básica da rede pública paranaense. No ensino superior, ao atuar na formação inicial de professores em diversas licenciaturas e de maneira mais intensa no curso de Pedagogia, muitos alunos desses cursos já eram professores da rede

pública e também privada, portanto já faziam parte da carreira do magistério. A maioria desses alunos/professores não conhecia os seus direitos instituídos legalmente, o que dificulta um acompanhamento das políticas de valorização e também sua efetivação.

Por outro lado, na Educação Básica, na condição de pedagoga da rede pública estadual, foi possível constatar o modo como essas políticas são implementadas no cotidiano escolar dos professores. Uma série de condições evidencia a permanência de uma ausência de valorização: baixos salários, condições físicas inadequadas para efetivação de uma prática de qualidade no processo de ensino e aprendizagem, tempo insuficiente para planejamento e reflexão da prática pedagógica, ausência de autonomia do professor na condução de seu fazer pedagógico, planos de carreira que não contemplam condições de valorização e que, em sua maioria, não respeitam na íntegra os direitos que a legislação mínima estabelece, dentre outros mecanismos excludentes que fazem permanecer apenas o padrão mínimo de qualidade.

Essas experiências vivenciadas por meio dos trabalhos realizados em ambas as carreiras oportunizou identificar a distância entre o propósito pedagógico e a intenção econômica das políticas públicas voltadas para a valorização do professor da Educação Básica, *lócus* desta investigação. Assim, a proposta desta tese é investigar as políticas de valorização dos professores da Educação Básica brasileira a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 com o intuito de compreender se as políticas públicas implementadas na década de 1990 e anos iniciais do século XXI evidenciam compromisso com a concretização desse preceito legal.

A valorização dos professores no Brasil é concebida aqui como um conjunto de ações, projetos, programas, e concepções sobre a profissão de professor construído pela dinâmica metabólica dos fatores econômicos, políticos, sociais e culturais determinados pela realidade concreta material ao longo da história da educação brasileira. Essa valorização foi definida por meio dos seguintes aspectos: formação dos professores, condição salarial e recursos financeiros adequados para uma educação pública de qualidade, planos de carreira do magistério e a cultura e a valorização social que os brasileiros construíram acerca dessa profissão, como ressalta Brito (2012, p. 199): “A valorização social representa a compreensão da sociedade da importância do trabalho docente para o conjunto dos cidadãos e isso afeta a percepção que os próprios docentes têm de si mesmos”.

1.1 FORMULAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Na compreensão das políticas para a valorização de professores é fundamental que se resgatem o cenário e os elementos que contribuíram para a elaboração das políticas educativas que orientam e definem a educação na atualidade, com o foco na política de valorização de professores. Não é possível desvincular a educação da sociedade em que está inserida e analisá-la de forma isolada, uma vez que a educação é uma criação da sociedade e para a sociedade, respondendo, portanto, às necessidades e exigências de cada período histórico.

O Brasil, ao longo dos anos em que o sistema nacional de educação foi se construindo, vivenciou algumas modificações na organização da educação ofertada no início da vida escolar dos brasileiros. A etapa da Educação Básica foi estabelecida a partir dos anos de 1990, resultante de uma reforma educacional sob o ordenamento das agências internacionais que apontavam para a necessidade de tais modificações a fim de situar a educação e o conhecimento como estratégia para a modernização da economia dos países da América Latina e Caribe.

Tal necessidade ficou evidente com a difusão do ideário da inserção desses países considerados em “desenvolvimento” no mundo globalizado, uma vez que a inserção representava condição para a reestruturação do sistema capitalista em resposta à sua crise estrutural, expressa em sucessivas crises econômicas, financeiras e sociais. O caminho para a superação da crise indicava a necessidade de uma reestruturação do capital via políticas de ajustes estruturais neoliberais.

O ajuste estrutural previsto aos países endividados perante o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) tem sido uma das formas de pressionar economicamente tais países. Por meio das políticas de ajuste estrutural ocorreu o aumento da internacionalização da política macroeconômica sob a coordenação e controle dessas duas agências financeiras, as quais atuaram e ainda atuam em consonância aos interesses financeiros e políticos de países e grupos hegemônicos (TOUSSAINT, 2002).

Dentre o conjunto das reformas estruturais proposto pelas agências e organismos internacionais estava a reforma da educação, considerada como uma das estratégias para a modernização da economia desses países. Para o alcance dessa reforma educacional desencadearam-se as contribuições das agências

internacionais que requereram uma agenda de eventos internacionais com o objetivo de discutir tais mudanças. Para tanto, mediaram a concordância registrada em diversos documentos relativos à temática e atuaram eficientemente na busca do consenso e na divulgação de como e para onde as reformas seriam conduzidas.

Como justificativa, foi apresentado o discurso de que essa reforma garantiria a oferta da Educação Básica para todos; ou seja, a medida proporcionaria um mínimo de escolarização para a população e possibilitaria sua integração na sociedade mundial. Todavia, justificava uma organização educacional que atendesse às novas demandas criadas com a reestruturação capitalista e a necessidade de novos padrões de produção.

Dessa maneira, a Educação Básica tornou-se foco para o desenvolvimento econômico dos países situados na periferia do capitalismo. Sobre essa intrínseca relação entre educação e desenvolvimento econômico Bruno (2011) afirma que na sociedade capitalista, sob os moldes da administração e gestão empresarial, a educação foi organizada para atender aos desígnios do capital, como canal para o desenvolvimento econômico:

Assim, a educação dita pública foi condicionada, não para o desenvolvimento da inteligência e da autonomia intelectual dos filhos de trabalhadores, mas para atender às necessidades de determinadas especialidades, da nova tecnologia, das novas estratégias de controle social e, acima de tudo, das necessidades oriundas do novo quadro disciplinar que se tornou dominante (BRUNO, 2011, p. 547).

A reforma educacional que se pretendia realizar visava estabelecer modificações na gestão de políticas públicas com ênfase na descentralização de serviços educativos da União para os Estados e Municípios. Essas alterações ocorreram tanto nos aspectos administrativos quanto pedagógicos e foram custeadas pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (RODRIGUEZ, 2004).

O contexto brasileiro, marcado por interesses antagônicos, tensões e disputas políticas fez com que a adequação dessa reforma educacional se legitimasse por meio de um conjunto de Planos, Diretrizes e Parâmetros que fundamentaram a Educação Básica brasileira. Dentre estes se destacam o Plano Decenal de Educação (PDE, 1993), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN nº

9.394/96), o Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 10.172/2001) e o Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE, 2007) e o recém aprovado Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/2014). Entretanto, a reforma se fortaleceu com a disseminação de um documento considerado base para essas modificações: a Declaração Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1990), que expressou concepções educacionais que focalizavam a formação “do novo homem” em uma relação íntima com o desenvolvimento econômico para o século XXI.

As reformas na educação foram implementadas no Brasil pelos governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014). Na visão de Freitas H. (2013), o enfoque dado às políticas educacionais voltou-se para a qualidade do ensino e situou-se em três eixos: reforma curricular, formação inicial e continuada e avaliação.

O eixo denominado formação continuada está associado à questão da política de valorização de professores, porque na ótica governamental e também internacional, a formação continuada é um dos elementos que promove a valorização docente, uma vez que é capaz de proporcionar aperfeiçoamento das práticas pedagógicas e atender às necessidades formativas do educador, possibilitando-lhe a sensação de valorização da sua profissão, como também dele próprio enquanto profissional de uma determinada categoria trabalhista.

Gatti (2008), ao analisar as políticas públicas de formação continuada no Brasil, ressalta que devido às constantes alterações no mundo do trabalho decorrentes das mudanças nos conhecimentos e nas tecnologias tornou-se elemento central a formação continuada como condição de melhor desempenho no trabalho. A educação continuada é definida pela autora como “aprofundamento e avanço nas formações dos profissionais”. Essa necessidade, em sua concepção, foi incorporada também aos profissionais da educação. No entanto, tem ocorrido uma ampliação do que se entende por educação continuada:

[...] ampliou-se o entendimento sobre a educação continuada, com esta abrangendo muitas iniciativas que, na verdade, são de suprimento a uma formação precária pré-serviço e nem sempre são propriamente de aprofundamento ou ampliação de conhecimentos. Isso responde a uma situação particular nossa, pela precariedade em que se encontram os cursos de formação de professores em nível de graduação. Assim, problemas concretos das redes inspiraram

iniciativas chamadas de educação continuada, especialmente na área pública, pela constatação, por vários meios (pesquisas, concursos públicos, avaliações), de que os cursos de formação básica dos professores não vinham (e não vem) propiciando adequada base para sua atuação profissional. Muitas das iniciativas públicas de formação continuada no setor educacional adquiriram, então, a feição de programas compensatórios e não propriamente de atualização e aprofundamento em avanços do conhecimento, sendo realizados com a finalidade de suprir aspectos da má-formação anterior, alterando o propósito inicial dessa educação – posto nas discussões internacionais –, que seria o aprimoramento de profissionais nos avanços, renovações e inovações de suas áreas, dando sustentação à sua criatividade pessoal e à de grupos profissionais, em função dos rearranjos nas produções científicas, técnicas e culturais (GATTI, 2008, p. 58).

Essa formação, em suas múltiplas facetas, tem sido entendida como um dos pontos cruciais nos debates sobre a qualidade do ensino e suas consequências. Embora seja o foco das discussões educacionais, isso não tem garantido condições para a realização de uma formação continuada de qualidade, que responda às expectativas dos professores. O que se constata é que as concepções e práticas desse tipo de formação têm assumido um formato que revela pouco planejamento, apresenta intenções imediatistas relacionadas à resolução de problemas educacionais, com resultados insatisfatórios dada à complexidade e diversidade dos problemas da educação.

Diante desse quadro, a formação de professores requer, para sua compreensão, situá-la em um contexto repleto de ideologias diversas, concepções culturais, políticas e educacionais. Além disso, também são necessários entendimentos a respeito de escola, professores/gestores e de formação de professores e gestores escolares.

A questão da formação continuada não é foco destas discussões, mas não é possível deixar de mencioná-la, uma vez que se enquadra como um dos mecanismos para a promoção da valorização, e nesse momento se designa como ponto de partida para as análises aqui empreendidas com relação às políticas de valorização de professores da Educação Básica.

Ao estabelecer esse foco de análise, é possível verificar que em grande medida as políticas educacionais se assentam na necessidade de se alcançar a melhoria da qualidade da educação, que conforme asseveram Dourado e Oliveira (2009, p. 202) deve ser concebida em uma “perspectiva polissêmica”, pois é a partir

da concepção de mundo, de sociedade e de educação que se definem os elementos para qualificar e avaliar a qualidade social da educação.

Ao discutir sobre a qualidade da educação faz-se necessário compreender que muitos são os fatores que estão em jogo para a elaboração daquilo que se define como qualidade, porque de acordo com os referidos autores:

Qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Caso se tome como referência o momento atual, tal perspectiva implica compreender que embates e visões de mundo se apresentam no cenário atual de reforma do Estado, de rediscussão dos marcos da educação – como direito social e como mercadoria –, entre outros (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 204).

Nesse contexto, a expressão qualidade na educação nos dias atuais pode apresentar inúmeras vertentes, porém nesta pesquisa destaca-se aquela idealizada pelos educadores visando a uma formação plena do cidadão cujo objetivo maior é a emancipação humana. A vertente que infelizmente é a preponderante, a das agências internacionais e também dos governantes, visa à qualificação para o mercado de trabalho, possibilitando a modernização da economia para melhor e maior produtividade. Em função dessa última vertente a Educação Básica se tornou foco das políticas educativas e, de certo modo, priorizou a questão da formação e valorização do professor como um dos seus eixos.

Nesse sentido, a valorização de professores, encontra-se dúbia, pois mesmo sendo contemplado pela Constituição Federal de 1988 não se realiza efetivamente. Como consequência da falta de valorização do professor é possível verificar, por meio das iniciativas dos sindicatos da categoria, que esse direito continua sendo reivindicado e requerido pela categoria dos professores.

Observações associadas à vivência nas escolas durante a carreira desenvolvida na Educação Básica, acrescidas dos estudos realizados considerando a legislação e as pesquisas na área de formação e valorização de professores possibilitaram a identificação de algumas inquietações que delinearam o caminho traçado para esta pesquisa.

Essas inquietações podem ser expressas em várias indagações como: As políticas públicas que têm sido desenvolvidas no Brasil em nome da valorização de professores de fato promovem a valorização? Levando-se em conta essa indagação,

é necessário levantar outra questão igualmente fundamental: Qual o conceito de valorização na perspectiva de quem elabora essas políticas? E, ainda: Quem elabora e, portanto, como se define o que é a valorização dos professores no Brasil? Qual a trajetória que o sistema educacional brasileiro está percorrendo e que contribui para o delineamento da valorização dos professores?

Com a intenção de responder às questões aqui suscitadas e contribuir com as pesquisas nesse campo busca-se trazer à tona as políticas e ações realizadas acerca da valorização de professores no período demarcado e investigar se estas representam a valorização da profissão do professor.

Cabe ainda demarcar que há ausência de discussão quando se trata da nomenclatura da profissão professor. Ao longo da história dessa profissão no país, em diversos documentos oficiais encontraram-se termos e nomenclaturas diferentes para nominar esse profissional. Não há uma única definição para a nomenclatura da profissão dos professores.

A escolha de outras nomenclaturas contribui para um enfraquecimento da própria definição da categoria profissional, ou seja, da categoria de trabalho que o professor ocupa. A modificação contínua da nomenclatura da profissão do professor tem contribuído para o processo de fragilidade na constituição da identidade profissional e conseqüentemente no enfraquecimento da própria luta dessa classe ao apresentar tantas outras nomenclaturas, tais como docente, educador, profissional da educação, profissional do magistério.

São muitos os termos encontrados em documentos oficiais no período pós-Constituição de 1988. Esses termos são por diversas vezes utilizados juntamente com o termo valorização (Tabela 1).

Tabela 1: Nomenclaturas em Documentos Oficiais

NOMENCLATURA	DOCUMENTOS OFICIAIS
Valorização do Magistério	<ul style="list-style-type: none"> • Termo apresentado no Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (1990, p. 24); • Emenda Constitucional nº 14/96, Art. 5º, §1º; • Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 – Lei do FUNDEF, Art. 1º; • Na Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, Plano Nacional de Educação, item IV.
Valorização do Profissional da Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentado no Programa Melhoria da Educação Básica, no Sub Programa de Valorização do Profissional da Educação do Plano de Ação da Secretaria do Ensino Básico, 1988-1991.

Valorização dos Profissionais do Ensino	<ul style="list-style-type: none"> • Redação original da Constituição Federal de 1988, Art. 206, inciso V.
Valorização dos Profissionais da Educação Escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Na atualidade, essa redação foi modificada pela EC nº 53 de 2006, Art. 1º, incisos V e VIII.
Valorização dos Profissionais da Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 67 da LDB nº 9.394/1996; • Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 – Lei do FUNDEB, Art. 1º.
Valorização Docente	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 6.755/2009, Art. 3º, inciso V; • Termo que geralmente tem sido utilizado nas pesquisas dos intelectuais da área.
Valorização dos (as) profissionais da educação	<ul style="list-style-type: none"> • Termo definido como Diretrizes do PNE, pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, Plano Nacional da Educação (2014-2024) no Art. 2º do inciso IX.

Fonte: elaborada pela autora (2014) com base nos documentos mencionados.

Sendo assim, importa justificar que nesta pesquisa o termo escolhido foi Valorização de Professores por considerar ser este o nome dado à profissão de Professor, pois na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2014a) a “família ocupacional” desse profissional é denominada Professor. No entanto, ao longo deste trabalho outras nomenclaturas, como as apresentadas na Tabela 1, também serão utilizadas devido a sua presença em legislações, documentos e na literatura referente ao tema.

No sistema de busca das ocupações profissionais da CBO (BRASIL, 2014a) nada consta quando se procuram ocupações com as seguintes denominações: profissionais da educação, profissionais do magistério, profissionais do ensino e docentes, o que comprova que os termos utilizados nos documentos oficiais não são ocupações reconhecidas pelos registros da Carteira de Trabalho e Previdência Social no Brasil. Todavia não poderiam ser utilizados como bandeira de luta por uma verdadeira valorização profissional, uma vez que não são consideradas, reconhecidas como profissão/ocupações na classificação brasileira. Evidentemente, nada impede que essas denominações sejam requeridas para serem consideradas ocupações, entretanto seriam mais uma luta a ser travada, já que estas inexistem no enquadramento do Ministério do Trabalho e Emprego.

Na catalogação das ocupações da CBO (BRASIL, 2014a), ao realizar a busca pela ocupação profissional com o termo professor aparecem 118 ocupações. Entre estas, na área da Educação Básica, as ocupações denominadas para o professor desse nível de ensino podem ser visualizadas na Tabela 2.

Tabela 2: Catalogação das ocupações registradas na CBO

CATALOGAÇÃO DAS OCUPAÇÕES DE PROFESSOR REGISTRADAS NA CBO (BRASIL, 2014a)	
Código e Títulos das Famílias de Ocupação	Código e Outras Ocupações da Mesma Família
2311 – Professores de nível superior na Educação Infantil	<p>2311-05 – Professor de nível superior na educação infantil (quatro a seis anos) Professor de ensino pré-escolar, professor de ensino pré-primário.</p> <p>2311-10 – Professor de nível superior na educação infantil (zero a três anos) Professor de creche, professor de jardim de infância (nível superior), professor de maternal (nível superior), professor de minimaternal.</p>
2312 – Professores de nível superior do Ensino Fundamental (primeira a quarta série)	<p>2312-05 – Professor da educação de jovens e adultos do Ensino Fundamental (primeira a quarta série) Professor de suplência do Ensino Fundamental (primeira a quarta série).</p> <p>2312-10 – Professor de nível superior do Ensino Fundamental (primeira a quarta série) Professor das séries iniciais, professor dos ciclos iniciais (Ensino Fundamental).</p>
2313 – Professores de nível superior no Ensino Fundamental (quinta a oitava série)	<p>2313-05 – Professor de ciências exatas e naturais do Ensino Fundamental Professor de ciências na educação de jovens e adultos do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série, Professor de ciências naturais no Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série.</p> <p>2313-10 – Professor de educação artística do Ensino Fundamental Professor de artes do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série, Professor de artes na educação de jovens e adultos do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série.</p> <p>2313-15 – Professor de educação física do Ensino Fundamental Professor de educação física na educação de jovens e adultos do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série.</p> <p>2313-20 – Professor de geografia do Ensino Fundamental Professor de geografia na educação de jovens e adultos do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série.</p> <p>2313-25 – Professor de história do Ensino Fundamental Professor de história na educação de jovens e adultos do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série.</p> <p>2313-30 – Professor de língua estrangeira moderna do Ensino Fundamental Professor de língua estrangeira moderna no ensino supletivo do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série.</p> <p>2313-35 – Professor de língua portuguesa do Ensino Fundamental Professor de língua portuguesa no ensino supletivo do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série.</p> <p>2313-40 – Professor de matemática do Ensino Fundamental Professor de matemática na educação de jovens e adultos do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série.</p>

2321 – Professores do Ensino Médio	2321-05 – Professor de artes no Ensino Médio 2321-10 – Professor de biologia no Ensino Médio 2321-15 – Professor de disciplinas pedagógicas no Ensino Médio 2321-20 – Professor de educação física no Ensino Médio 2321-25 – Professor de filosofia no Ensino Médio 2321-30 – Professor de física no Ensino Médio 2321-35 – Professor de geografia no Ensino Médio 2321-40 – Professor de história no Ensino Médio 2321-45 – Professor de língua e literatura brasileira no Ensino Médio 2321-50 – Professor de língua estrangeira moderna no Ensino Médio 2321-55 – Professor de matemática no Ensino Médio 2321-60 – Professor de psicologia no Ensino Médio 2321-65 – Professor de química no Ensino Médio 2321-70 – Professor de sociologia Ensino Médio
2392 – Professores de Educação Especial	2392-05 – Professor de alunos com deficiência auditiva e surdos 2392-10 – Professor de alunos com deficiência física 2392-15 – Professor de alunos com deficiência mental 2392-20 – Professor de alunos com deficiência múltipla 2392-25 – Professor de alunos com deficiência visual
3311 – Professores de nível médio na Educação Infantil	3311-05 – Professor de nível médio na Educação Infantil¹ 3311-10 – Auxiliar de desenvolvimento infantil²
3312 – Professores de nível médio no Ensino Fundamental	3312-05 – Professor de nível médio no ensino fundamental
3313 – Professores de nível médio no Ensino Profissionalizante	3313-05 – Professor de nível médio no ensino profissionalizante
3321 – Professores leigos no Ensino Fundamental	3321-05 – Professor leigo no Ensino Fundamental

Fonte: elaborada pela autora (2015) a partir da busca na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), no site do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2014a).

Diante da Tabela 2, é importante destacar a ocupação profissional 3321-05 – Professores leigos do Ensino Fundamental, pois cabe elucidar que no Brasil a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/1996 em seu artigo 62 estabelece, como condição para o ingresso na carreira de professor no mínimo, escolarização no ensino médio na modalidade normal para atuação na Educação

¹ Importante destacar que de acordo com as descrições dessa ocupação, o professor de nível médio na Educação Infantil refere-se à educador infantil de nível médio, professor de escolinha (maternal), professor de jardim da infância, professor de maternal, professor de pré-escola (BRASIL, 2014a).

² A ocupação de auxiliar de desenvolvimento infantil refere-se ao atendente de creche, auxiliar de creche, crecheira.

Infantil e anos iniciais no Ensino Fundamental. No entanto, fica evidente a contradição ao verificar que na Classificação Brasileira de Ocupações de 2014 ainda existe a ocupação de professores leigos, sem a formação mínima estabelecida na LDBEN, o que acaba por dar margem à continuidade e permanência das contratações de professores leigos no país, algo que precisa ser denunciado, repudiado e combatido pela categoria. Face ao exposto, reitera-se a justificativa de que esta pesquisa considera que o termo ideal para tratar da política de valorização desses profissionais é a denominação professor, já que esse termo é reconhecido oficialmente como ocupação profissional.

1.2 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Esta tese surgiu em resposta à questão norteadora da pesquisa: As políticas públicas empreendidas no país com a Constituição Federal de 1988 têm avançado no sentido de garantir a valorização dos professores da Educação Básica?

Na tentativa de delimitar o espaço e o tempo em que se desenvolve a presente investigação, ressalta-se que as análises centram-se nas políticas para a valorização de professores da Educação Básica no Brasil no período pós-Constituição Federal de 1988 até o ano de 2014. Esse recorte temporal se justifica por ser 2014 o último ano do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff e porque nesse mesmo ano foi aprovado o atual Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, que apresenta quatro metas sobre formação e valorização de professores, e que as metas 17 e 18 tratam especificamente da valorização dos professores.

O termo valorização de professores apareceu pela primeira vez na atual Constituição Federal de 1988. O texto refere-se ao termo “valorização dos profissionais do ensino” (artigo 206, V) como princípio na organização do ensino. Em 1996, o mesmo termo apareceu na Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 como “Valorização do Magistério” e no título do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de “Valorização do Magistério” (FUNDEF). Posteriormente, o termo foi apresentado na EC nº 53/06 como “valorização dos profissionais da Educação escolar”, e depois no título do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de “Valorização dos Profissionais da Educação” (FUNDEB).

Nesse âmbito, o objetivo deste trabalho é compreender o processo de construção da política para a valorização dos professores ao longo da história educacional brasileira tendo como recorte temporal os 26 anos da Constituição Federal de 1988 e as ações que foram empreendidas no sentido de garantir a “valorização”.

Como hipótese, considera-se que a política de valorização em processo de construção nesses 26 anos pós-Constituição ainda traz em seu bojo a ausência de uma real valorização. Destarte, o conjunto de ações, programas, projetos e legislações no campo da política de valorização de professores apresenta alguns conceitos e tentativas de efetivar a valorização das reformas educacionais ocorridas, o que pode ser considerado como ensaios no campo da valorização de professores. Resta identificar os reais motivos dessa ausência de valorização assentada na compreensão da realidade concreta material que produziu a ausência dessa efetivação.

Esta pesquisa foi desenvolvida com base na ciência da História por entender que as políticas destinadas à área da educação e especificamente à subárea em questão são fruto das necessidades criadas pelos homens no processo de produção da vida material. Isso não significa, entretanto, que correspondam às reais necessidades dos homens, mas sim às necessidades de manutenção do sistema capitalista em sua atual conjuntura. São as necessidades de manutenção do sistema capitalista que acabam por determinar as prioridades da vida em sociedade e não as necessidades de bem estar dos homens.

A esse respeito, cita-se Saviani (1997, p. 233), o qual afirma que:

[...] para que o grau de desenvolvimento atingido pelas forças produtivas possa produzir todos os seus frutos, beneficiando toda a humanidade, é necessário que se preencha uma condição: a apropriação coletiva de seus resultados. E isso é obstaculizado pelas relações sociais vigentes [...].

Significa, pois, que o nível de desenvolvimento das forças produtivas alcançado pela revolução tecnológica em curso permite produzir quase tudo para todos, no entanto a lógica do sistema capitalista é a acumulação privada dos bens

que são produzidos socialmente, o que impede a socialização desses bens e o consequente bem-estar a todos. Ainda corroborando Saviani (1997, p. 234),

[...] o desenvolvimento das forças produtivas humanas, em lugar de beneficiar o conjunto da humanidade, redundando em benefício daquela parcela que detém a propriedade dos meios de produção. O panorama atual é, pois, atravessado por esta contradição: estão disponíveis as condições tecnológicas capazes de produzir os bens necessários para manter todos os homens num nível de vida altamente confortável; no entanto, o incremento da produtividade produz o efeito contrário, provocando a exclusão e lançando na miséria um número crescente de seres humanos.

Como pressagiaram Marx e Engels (2010), a humanidade já alcançou um nível de desenvolvimento das forças produtivas que possibilita ao homem o desenvolvimento pleno de sua capacidade, mas o modo de produção capitalista não permite que todos usufruam desse desenvolvimento; somente aqueles que detêm os meios de produção são beneficiados, transformando assim as conquistas históricas em bem privado e freando, desse modo, as forças produtivas. Nas palavras dos autores:

As forças produtivas de que dispõe não mais favorecem o desenvolvimento das relações burguesas de propriedade; pelo contrário, tornaram-se poderosas demais para estas condições, passam a ser tolhidas por elas; e assim que se libertam desses entraves, lançam na desordem a sociedade inteira e ameaçam a existência da propriedade burguesa. O sistema burguês tornou-se demasiado estreito para conter as riquezas criadas em seu seio. E de que maneira consegue a burguesia vencer essas crises? De um lado, pela destruição violenta de grande quantidade de forças produtivas; de outro, pela conquista de novos mercados e pela exploração mais intensa dos antigos. A que leva isso? Ao preparo de crises mais extensas e mais destruidoras e à diminuição dos meios de evitá-las (MARX; ENGELS, 2010, p. 45).

Esse cenário de busca pela maior produtividade com menores investimentos e com um número de trabalhadores menor, porém bem qualificados, é a força motriz para a motivação da elaboração de políticas educativas.

O Estado, tido como aquele que implanta um projeto de governo, é o responsável direto pela implementação das políticas (HÖFLING, 2001), atuando como catalizador, parceiro e facilitador das políticas sociais ao invés de se constituir como um promotor direto das políticas sociais. No contexto da globalização da

economia, o Estado tornou-se uma instância reguladora e organizadora do modo de produção capitalista.

Segundo Cury (1987, p. 55),

[...] o Estado, com sua estrutura burocrática, tende a perder o caráter ambíguo de apenas ser o regulador da economia e árbitro da sociedade. Redefinido como pressuposto geral da produção, tenta criar e manter as condições de acumulação. Por outro lado, o próprio processo de acumulação e concentração gera uma série de tensões, que desafiadoramente impõem ao Estado a função de harmonia social que satisfaçam certos interesses das classes dominadas, desde que se mantenham nos limites permitidos pelas classes dominantes.

O conceito de Estado, diante da perspectiva teórica que permeia as análises desta investigação, recebe os seguintes contornos: a) O Estado não pode ser entendido por si mesmo, mas nas relações materiais de existência, pois o modo de vida material determina os processos sociais, político e espiritual (MARX; ENGELS, 1986); b) O Estado é histórico, concreto, de classe. É o Estado máximo para o capital, porque no processo de correlação de forças é o capital que detém a hegemonia; e c) As mudanças constitutivas na política educacional são parte da materialidade da redefinição do papel do Estado.

A crise econômica seria consequência do funcionamento irregular do Estado, de sua falta de efetividade, do seu crescimento distorcido, dos seus custos operacionais, do seu endividamento público e de sua incapacidade de se adequar ao processo de globalização em curso. Como assevera Barroso (2004, p. 26), trata-se de uma alteração do papel do Estado com o fim de “compatibilizar o desejável respeito pela diversidade e pelas individualidades dos cidadãos com a prossecução de fins comuns necessários à sobrevivência da sociedade”. Coloca-se ao Estado o desafio de assumir a função de “regulador das regulações” diante das atuais tendências da constituição de uma versão reduzida do Estado e para a mercantilização da sociedade civil (BARROSO, 2004).

Ao fazer referência ao novo papel do Estado de “regulador das regulações” Barroso (2004) explica que uma das dimensões mais significativas das mudanças atuais no domínio das políticas educativas na Europa é a emergência de novos modos de regulação da ação pública em educação. Entre as principais transformações dessa regulação o autor destaca o aumento da regulação

transnacional; o hibridismo da regulação nacional; e a fragmentação da regulação local. Isso representa para o Estado dois grandes desafios, que é gerir a multirregulação e assegurar a metarregulação.

No Brasil, as exigências ocorridas desde o contexto da reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) reduziram a autonomia e a capacidade dos Estados Nacionais para gerirem suas próprias políticas econômicas e sociais.

Encontra-se, nesse contexto, a educação concebida como alavanca para o desenvolvimento sustentável da economia, tendo inspirações na Teoria do Capital Humano e na Teoria do Capital Social. Cabe salientar que a Teoria do Capital Humano refere-se aos postulados da Teoria de Theodore William Shultz (1902-1998), que reforça a ideia de que os indicadores de produtividade ilustram o efeito da educação sobre a capacidade de produzir e aumentar a produtividade econômica dos países, sendo esta a maior contribuição da educação (SANDRONI, 1985). Já a Teoria do Capital Social galgou força após os estudos de Robert Putnam (1996) sobre as províncias italianas e reporta-se à organização social baseada na cooperação espontânea e na confiança mútua da comunidade cívica, entendida como a participação cidadã nos negócios públicos, que deve atuar no aumento do desenvolvimento da sociedade.

Essas teorias permanecem presentes na ordem do dia das políticas governamentais e nas recomendações dos organismos multilaterais financeiros e não financeiros subordinados aos objetivos ditados pela lógica mercantil capitalista. Assim, no cerne desse contexto estão a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas oficiais, das ações individuais ou coletivas, tendo por horizontes o bem-estar econômico de indivíduos, grupos e nações. Conforme Pires (2005, p. 40), nesse mecanismo procura-se o entendimento:

[...] de que modo a educação contribui para a ascensão social dos indivíduos e para o crescimento econômico dos países, uma vez participando de um tipo de vida em que as trocas dão a tônica dos relacionamentos interpessoais e internacionais.

Diante dos aspectos políticos, destaca-se que o Brasil acatou as recomendações traçadas no contexto mundializado para o interior do seu contexto e essas interpretações foram organizadas no aparato legislativo educacional e,

consequentemente, inspiraram os planos educacionais, os programas e projetos que aqui foram idealizados para a alfabetização escolar. Esse fato deflagrou na educação uma continuidade de políticas de cunho tecnicista com vistas ao desenvolvimento econômico:

No campo da administração pública, as políticas públicas para o social, com destaque para a educação, outrora de demanda pela sociedade civil, tornaram-se políticas de oferta assentada num orçamento orientado para tornar o país, pela racionalidade do novo estatuto estatal, subordinado às agências multilaterais e a um Congresso Nacional fisiológico. São políticas de fundos de oferta feitas pelo Estado, fato possível dada a reforma do aparelho burocrático do Estado e aos fatores anteriormente delineados (SILVA JÚNIOR; ANELLI JÚNIOR; MANCEBO, 2014, p. 113).

Cabe salientar que a política educacional é mais abrangente do que a legislação proposta para organizar a área (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000). Além da legislação, fazem-se necessários planejamento educacional, financiamento dos programas governamentais e ainda uma série de ações não-governamentais, pois políticas e gestão são indissociáveis; é o que se denota no campo das políticas para a valorização de professores.

No contexto da Reforma do Estado brasileiro desencadeada na década de 1990, em resposta às exigências de modernização da economia dos países periféricos frente à mundialização financeira, a educação foi delineada como um dos mecanismos para a realização dessa modernização. Isso porque a educação é uma das responsáveis pela formação do sujeito e pela sua preparação para a vida em sociedade, bem como para o mercado de trabalho, como prevê a Constituição Federal de 1988, no Título VIII, Capítulo III, Seção I, artigo 205:

Art. 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, p. 137).

Diante do exposto, e ao resgatar os documentos escritos a partir da agenda de eventos internacionais que discutiram a necessidade da modernização da economia, é possível verificar em que medida a educação foi se tornando essencial para tal propósito. A reforma educacional brasileira que ocorreu na década de 1990

propôs novos padrões de gestão e adequação das bases curriculares à nova reivindicação formativa dos homens. Isso porque a fase atual do capitalismo está pautada em um modo de produção que necessita de indivíduos com uma qualificação específica capaz de responder às exigências do modo de produção toyotista, isto é, sujeitos que apresentam um perfil que contemple habilidades e competências desenvolvidas considerando os quatro pilares da educação³ apontados pelo Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, intitulado: Educação: um tesouro a Descobrir. Alves (2000, p.4) conceitua o toyotismo da seguinte forma:

O toyotismo é a ideologia orgânica da administração da produção capitalista sob a mundialização do capital, adequado às necessidades da acumulação do capital na época da crise estrutural de superprodução e a nova base técnica da produção capitalista. Ele pode ser considerado o “momento predominante” do novo complexo de reestruturação capitalista que atinge as empresas capitalistas e que possui como nexos essenciais, a captura da subjetividade do trabalho pela lógica do capital. O cerne do toyotismo é a busca do engajamento estimulado do trabalho, principalmente do trabalhador central, o assalariado estável, para que ele possa operar uma série de dispositivos organizacionais que sustentam a produção fluida e difusa. Como exemplo do toyotismo, percebemos os mais diversos tipos de Programas de Gerenciamento pela Qualidade Total, pela busca da produção just-in-time e pela utilização do Kanban, pelas novas formas de pagamento e de remuneração flexíveis e, principalmente, pela difusão da terceirização. Tais dispositivos organizacionais contingentes são múltiplos e diversos. Tornaram-se, inclusive, o senso-comum da nova administração das empresas. Mas o que cabe resgatar são seus princípios intrínsecos de busca do envolvimento subjetivo do trabalho e de busca recorrente de uma produção difusa (através da terceirização) e de uma produção fluida (recorrendo, neste caso, em última instância, à utilização de novas tecnologias microeletrônicas).

Em decorrência disso, nota-se a sucessão de diversos documentos oriundos dessa necessidade e da adoção desse ideal pedagógico tomando como exemplo a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) (BRASIL, 1997a), que em seu caderno introdutório apresenta o material como sendo norteador do processo formativo a ser desenvolvido nas escolas. A proposta apresentada nesse documento pauta-se nos quatro pilares da educação e atende, portanto, às

³ Aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a conviver juntos que, pode se resumir a máxima “Aprender a aprender”.

exigências formativas do momento. Posteriormente, foram elaboradas diretrizes curriculares e legislação pertinente, como a LDBEN nº 9.394/96, o Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2001, entre outros. E, dessa forma, a educação foi se consolidando como estratégia na modernização da economia e, por conta disso, necessitando de políticas próprias que pudessem promover ações que a colocassem no patamar de mecanismo adequado aos propósitos capitalistas.

É nesse cenário, mediante elementos descritos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado no governo FHC, que as políticas públicas educativas receberam “novos” contornos liberalizantes, que visavam a referida “qualidade na educação”. A partir de então, a qualidade foi associada à formação e valorização de professores, à reforma curricular e à avaliação.

De forma geral, há um consenso sobre a centralidade do papel do professor no contexto da política atual para a melhoria da qualidade de ensino; tanto os documentos internacionais como os nacionais reconhecem sua importância. Pesquisadores críticos, bem como os conservadores atribuem um papel relevante a esse profissional que tem sido o centro das atenções quando o assunto recai sobre educação escolar e, mais especificamente, qualidade da educação escolar. Assim como há centralidade no discurso, há também uma aproximação dos discursos, das concepções relativas às políticas de formação e valorização de professores, ou melhor, em relação às prioridades e orientações para o desenvolvimento dessa política.

Freitas H. (2012) reconhece que a degradação do exercício da profissão docente decorre da baixa qualidade da formação; da ausência das condições adequadas de trabalho; baixa remuneração; e ausência da carreira com jornadas adequadas e aprimoramento profissional constante. Mesmo com as políticas desenvolvidas atualmente pelo Ministério da Educação no Brasil ainda não é possível afirmar que nossos professores são valorizados.

Em pesquisa realizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE⁴ com professores de 25 países membros dessa organização (especificados no capítulo que trata da influência dessa organização nas políticas de formação e valorização de professores), comprovou-se que os próprios professores manifestam que sua profissão não tem sido atraente em

⁴ Pesquisa realizada no período de 2002 a 2004 pela OCDE em 25 países intitulada “*Attracting Developing and Retaining Effective Teachers*” (OCDE, 2005).

virtude da precariedade das condições de trabalho. Em consonância com esse panorama mundial, a pesquisa “Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil” (OLIVEIRA; VIEIRA, 2010) evidenciou diversas análises acerca da condição do trabalho docente no Brasil. Brito (2012, p. 193) sustenta que:

[...] a desvalorização econômico e social dos professores tem sido percebida como resultado de vários fatores, entre os quais, o aumento do número de professores nas últimas décadas do século XX, tendo esses profissionais perdido a possibilidade de ascensão social pelo ingresso na carreira e pelo constante rebaixamento do nível dos salários, perdendo atratividade para jovens de classe média, para os quais havia sido anteriormente atrativa.

Diante desse cenário, algumas questões merecem definições claras, como: Qual o critério para ser professor nesse país? Qual a formação necessária? Quantos anos de escolarização deve ter o profissional para ser considerado professor e exercer a docência, ensinar crianças, adolescentes, jovens e adultos?

Conforme a LDBEN Lei nº 9.394/96, admite-se como formação mínima para o exercício do magistério o Ensino Médio, na modalidade normal, para atuação na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Embora a ênfase recaia para a formação em curso de graduação em licenciatura plena, essa é obrigatória apenas a partir dos anos finais do Ensino Fundamental, nas devidas áreas de conhecimento que compõem o currículo escolar da Educação Básica (artigo 62).

Observa-se, à frente do discurso da necessidade de formação do profissional para atuar em todos os níveis e modalidade do ensino, que essa Lei abre espaço para que seja negligenciado o rigor com a formação inicial para ingresso na carreira. É contraditória essa medida, pois há que se questionar se alguém formado apenas no nível de ensino que deveria ter como prioridade a formação básica do cidadão nas diversas áreas do conhecimento estaria apto a ministrar aulas para crianças.

Mesmo com as alterações⁵ propostas na Lei nº 12.796/2013 por ocasião da ampliação da escolaridade obrigatória⁶, essa Lei alterou a redação da LDBEN e

⁵ Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013, que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências (BRASIL, 2013a).

⁶ Antes era o Ensino Fundamental de 9 anos, a partir da Emenda Constitucional nº 59, de 2009 passou a ser Educação Básica dos 4 aos 17 anos, abrangendo a fase pré-escolar até o Ensino Médio.

reafirmou a possibilidade de contratação do profissional da educação com apenas ensino médio na modalidade normal.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, **admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal** (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) (BRASIL, 2013a, p. 22, grifos nossos).

Isso significa que ainda é permitido o ingresso na carreira de professor para pessoas não graduadas. Caso não haja reprova no percurso, aos 17 anos é possível ingressar na carreira de professor. Ante essa possibilidade exposta na legislação é preciso indagar: Por que ainda se exige tão pouco para aqueles que têm tamanha responsabilidade? Responsabilidades estas estabelecidas pelos mesmos que estão a dizer que se trata de uma profissão de muita responsabilidade social, política e econômica para o país. Não é possível que alguém formado apenas no nível médio, com uma média de 12 anos de escolaridade, tenha condição de dar conta de tamanha responsabilidade. Gatti, Barreto e André (2011) destacam que nos Estados Unidos, Japão e países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a escolaridade mínima para o exercício da carreira docente é de 16 anos, o que, segundo as autoras, “resulta em um comprometimento da educação recebida por crianças e jovens latino-americanos, em especial de contextos socioeconômicos desfavorecidos” (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p. 18).

O preço pago para saber se se está ou não preparado é o desempenho das crianças no sistema de ensino. De acordo com Gatti e Barreto (2009, p. 37), “A formação de professores em cursos específicos é inaugurada no Brasil no final do século XIX com as Escolas Normais destinadas à formação de docentes para as ‘primeiras letras’. Essas escolas correspondiam ao nível secundário de então”. As autoras acrescentam que a oferta de escolarização naquele período e por décadas seguintes era escassa e destinada a poucas pessoas. Destaca-se que no passado esse foi o critério estabelecido e correspondia às necessidades do momento, no entanto atualmente não corresponde mais, pois o momento é outro, as condições e o contexto são distintos de outrora. Lourenço Filho (2001), em meados do século XX já indagava sobre a eficiência da formação obtida nos cursos normais da época:

A escola normal que havia primeiramente freqüentado, e que lhe expedira o competente diploma, tê-lo-ia habilitado, devidamente, para o magistério? A escola normal do mais alto nível, que passara a freqüentar depois, atendia àqueles reclamos de formação que sentira, ao vivo, no exercício ativo e regular do ensino público? Certamente, não seria de esperar que um curso de quatro anos, realizado entre as idades de 14 e 18, pudesse fornecer completa preparação técnico-profissional. Dele, porém, seria de esperar a base necessária e, acima de tudo, a aquisição de uma conveniente “atitude” para que essa preparação viesse a aperfeiçoar-se, de modo constante, com a experiência diária das atividades de ensino. Do curso de mais alto nível, seria possível, talvez, esperar alguma coisa mais – capacidade de autocrítica, por exemplo. Na verdade, porém, tal não havia ocorrido. Uma e outra dessas escolas, com excelentes e dedicados professores, eram estabelecimentos de educação secundária; a primeira correspondia a um ginásio, e a segunda, a um colégio, como agora os possuímos. Mas a formação profissional, em ambos os estabelecimentos, era muito deficiente, e deficiente, sobretudo, na parte de prática do ensino (LOURENÇO FILHO, 2001, p. 53).

E hoje, mais de meio século depois, tem-se uma legislação que estabelece que a formação de professores para Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental ainda pode ser obtida em nível médio, na modalidade normal. Se na época de Lourenço Filho já se questionava sobre a necessidade de maior tempo de estudo e que este deveria se estender ao nível superior, o que pensar do momento presente, em que tantas exigências e competências são apontadas como função do professor?

Quando se pensa e analisa a qualidade da educação e a valorização de professores da Educação Básica no Brasil é possível observar alguns desencontros que se assentam em certos conceitos e concepções sobre a educação. É possível verificar aqueles que defendem uma educação para adequação ao mercado, e portanto acreditam que uma boa escola é aquela que atende às demandas do mundo competitivo. Destaca-se nesse grupo os empresários e adeptos ao modelo neoliberal de organização da sociedade. Há outros, como representantes e participantes de entidades sociais e educacionais, que entendem ser função da escola a formação do cidadão em sentido pleno, ou seja, desenvolver todas as suas potencialidades sem se preocupar com as demandas do mundo dos negócios; uma educação desinteressada, como propunha Gramsci (1981), uma educação que não se preocupa com a formação para uma determinada profissão. Nesse caso, o bom

professor é aquele que se compromete com a formação plena e desinteressada do indivíduo.

Todavia os desencontros ocorrem no momento em que se tem a escola inserida em um sistema educacional preocupado apenas em formar para atender às necessidades do mercado. Nesse aspecto, os cursos de formação, principalmente os de formação inicial voltam-se a perspectiva de formação ampla do cidadão. Parece que essa discrepância é a chave para os impasses observados no sistema educacional brasileiro; é preciso que se defina efetivamente o papel da escola e a partir daí a formação do profissional que nela atuará.

É urgente tal definição, porque são muitos os discursos e encaminhamentos para a elaboração de políticas para melhorar a qualidade da educação, as condições de trabalho e a valorização dos professores. No entanto, as regras são estabelecidas por parâmetros dessas políticas, são as avaliações externas como Prova Brasil, Enem, Provinha Brasil e a avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) orientadas por recomendações dos organismos internacionais que possuem como horizonte as necessidades do mercado e a manutenção do sistema capitalista.

Mesmo que haja nas escolas teorias pedagógicas com propostas revolucionárias⁷, as políticas emanadas pelo Ministério da Educação e respectivamente por estados e municípios geralmente são reacionárias e estruturadas para manter as relações sociais postas na sociedade.

Verifica-se, por conseguinte, outro descompasso na organização do sistema de ensino: proposta pedagógica que anuncia como objetivo a transformação da realidade social e o desenvolvimento de políticas reacionárias, comumente de “cima para baixo”, que serão o terreno onde as propostas serão desenvolvidas. É óbvio que não é necessária investigação profunda para constatar que não será possível materializar as ações dessas propostas, pois não se colherão “os frutos dessas sementes”.

Diante de tantos impasses, desencontros e descompassos, fica evidente que as contradições nas políticas públicas educativas necessitam de compreensão e análise. Nesse momento, em especial, as políticas de valorização dos professores da Educação Básica.

⁷ A exemplo do Estado do Paraná, que tem como proposta pedagógica na rede estadual a Pedagogia Histórico-Crítica.

1.3 DESENVOLVIMENTO E ANÁLISE

Para dar conta do proposto, esta tese se organiza da seguinte forma: apresenta uma introdução, que ao expor a formulação e a delimitação do problema da pesquisa, destaca a reforma política educacional e, nesse contexto, a configuração das políticas para a valorização de professores que visam estabelecer a qualidade no ensino, entendendo a formação e a valorização como elementos essenciais e indissociáveis para a realização de uma educação que atenda às necessidades da sociedade e prepare o indivíduo para o mercado de trabalho.

Na sequência, são apresentadas e discutidas as orientações internacionais que deram base à constituição das políticas educativas, em especial a de valorização de professores. A discussão é empreendida por meio de análise documental, respaldada em documentos produzidos por agências como Banco Mundial e OCDE.

Ao dar continuidade às discussões e com o intuito de situar e compreender os propósitos das políticas de valorização de professores da Educação Básica no Brasil destacam-se os pressupostos históricos e políticos. A intenção é apresentar o desenrolar do processo de elaboração dessas políticas, bem como a sua motivação e finalidade. Considera-se a necessária apreensão dos aspectos econômicos que determinaram não só o processo de elaboração dessas políticas, como também as próprias políticas e, portanto, as orientações e ações a serem desenvolvidas a partir de então na Educação Básica brasileira.

Em seguida, discorre-se sobre as políticas de valorização de professores pós-Constituição de 1988 nos cinco governos ao longo desses 26 anos. A ênfase recai na legislação que estabeleceu e regulamentou essas políticas, assim como nos programas governamentais desenvolvidos no período sobre a valorização dos professores.

Por fim, nas considerações finais são tecidas reflexões e sinalizações relativas às conquistas e limitações que foram possíveis verificar ao longo da

pesquisa, e a partir destas, os encaminhamentos necessários para que, de fato, se torne realidade a valorização dos professores da Educação Básica no Brasil.

2 ORIENTAÇÕES INTERNACIONAIS PARA A POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES

Esta seção tem como objetivo expor o percurso e a atuação do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a fim de elucidar como foram edificadas as orientações políticas no que tange às políticas de valorização de professores. Trata-se de analisar o papel e a influência dessas duas instituições internacionais na consolidação de políticas para a valorização de professores realmente efetivadas no Brasil no período pós-Constituição de 1988.

A análise documental aqui realizada tem o seguinte encaminhamento: a) A compreensão do processo histórico que influenciou a condução de uma intensa participação do Brasil no contexto de regulação transnacional das políticas e gestão da educação; b) A apresentação dessas duas instituições com o fito de apreender o que elas representam na era da mundialização do capital e sua participação no âmbito das orientações e ações para a educação como atuantes na relação de regulação transnacional e na condução de uma Agenda Globalmente Estrutural de Educação; c) Apresentação dos documentos selecionados no banco de publicações dessas duas instituições. Busca-se analisar os enunciados preconizados aos países em desenvolvimento, com especial atenção se tais orientações foram efetivadas no processo de construção das políticas de valorização de professores no Brasil; d) Discussão sobre as categorias políticas recorrentes nas duas instituições enunciadas com relação à valorização de professores. O objetivo é apresentar um mapeamento que demonstre a existência da consolidação e efetivação ou não dessas políticas na política para valorização de professores.

A escolha dessas duas instituições se justifica pela percepção de que na atualidade o discurso preponderante sobre a valorização de professores, com foco na meritocracia e resultados, tem sido orientado e incentivado, nomeadamente, por essas duas instituições internacionais: BM e OCDE. Tratam-se de instituições da área econômica, mas que atuam com a participação ativa de intelectuais e técnicos que gestam políticas para a educação mundial. Salienta-se que a atuação dessas instituições representa uma vinculação estreita entre educação e o mercado de trabalho como condição para o desenvolvimento econômico.

A partir do momento que entra em crise o modo de produzir, reproduzir e acumular riqueza na sociedade capitalista, novos mecanismos de produção e acumulação de capital precisam ser acionados. Com a crise do capital no início do século XXI forjou-se a abertura de novas relações mercantis na economia mundial. Setores antes considerados bens públicos, a serem garantidos a todo cidadão, passaram a fazer parte do rol de serviços a serem comercializados e comprados como mercadoria qualquer. A educação, compreendida como direito social, passou a ser considerada mercadoria, a ser vendida e comprada e, portanto, instrumento de acumulação de capital. Diversos outros serviços e direitos que legal e historicamente eram assegurados ao cidadão se tornaram passíveis de serem comprados no mercado.

Isso não significa, por ora, o fim da escola pública estatal. No entanto representa um discurso, fruto da construção de um ideário que deprecia o público ao afirmar a ineficiência e realçar a baixa qualidade, enquanto tudo aquilo que é privado passa a ser assimilado como eficiente e de qualidade.

A disseminação desse ideário tem como propósito transferir para a iniciativa privada funções historicamente destinadas à esfera pública. Diante desse quadro é possível entender o interesse de bancos, empresas privadas, organizações não-governamentais e organizações e organismos do sistema das Nações Unidas pela educação, os quais veem a educação como um mercado altamente lucrativo.

Ao converter a educação de direito social à mercadoria, esta ganha novo sentido, nova função social. Capitaneada por empresas privadas, deverá estar a serviço da reprodução das relações sociais capitalistas que interessam ao mercado. Conforme análise de Silva (2014, p. 64), “se a educação de um direito social passa a ser concebida como um lugar de comércio modifica-se o *ethos* das instituições escolares e universidades, aproximando-as das empresas de negócio”.

Trata-se de estratégias do capital na busca de novas formas de produção e acumulação de riqueza.

[...] para os neoliberais a escola e a universidade funcionam com dispendiosos recursos estatais, tarefas a ser corrigida. Formou-se, então, um arco de interesses empresariais, de diretores, consultores e técnicos de agências multilaterais e organizações com disposição política para fazer florescer um mercado educacional com inúmeras possibilidades de negócios rentáveis e lucrativos. No fundo, essas atividades emergem diante das necessidades estruturais de reprodução do capital as quais identificam na educação potencialidades de investimento, consumo e renda (SILVA, 2014, p. 64).

A educação concebida como mercadoria afasta-se da concepção de bem social comum. Distancia-se do propósito de formação plena e desinteressada do homem. No sentido gramsciano, a escola desinteressada-do-trabalho, segundo Nosella e Azevedo (2012, p. 27) é:

[...] aquela cujos conteúdos e métodos abordam profundamente e com rigor científico a problemática moderna do mundo do trabalho, objetivando entendê-lo em suas raízes históricas e em suas potencialidades técnicas. Não se trata, obviamente, de uma escola de curta duração, precocemente profissionalizante, que objetiva treinar um operador de máquinas, preciso e submisso.

Nesse sentido, a visão gramsciana está ancorada na superação da dicotomia entre escola interessada, a “escola unitária” para todos, ou seja,

[...] de uma escola única inicial de cultura geral, humanista, formativa, que equilibre de maneira equânime o desenvolvimento da capacidade de trabalhar manualmente (tecnicamente, industrialmente) e o desenvolvimento das capacidades do trabalho intelectual. Desse tipo de escola única, através de repetidas experiências de orientação profissional, passar-se-á a uma das escolas especializadas ou ao trabalho produtivo (GRAMSCI, 1975b, p. 1531 apud NOSELLA; AZEVEDO, 2012, p. 27).

O que está em disputa é qual o sentido da educação escolar na formação do homem? A formação ampla e não restrita às demandas do mercado ou mera reprodutora das necessidades econômicas de um mercado em constante metamorfose ocasionada pelo desenvolvimento voraz da ciência e tecnologia?

A esse respeito, transcrevem-se as palavras de Silva (2014, p. 68), para quem:

Agora, cada vez mais, a tomada de decisões de políticas públicas acontece em ambiente nacionais, tendo como sujeitos governos, poder legislativos, ministérios, empresários, sindicatos, igrejas, partidos políticos, associações científicas; em ambientes internacionais tendo como sujeitos os bancos, agências e organizações multilaterais, comitês de experts, cúpulas de chefes de estado e ministros da educação. Desse modo, as políticas públicas sociais não estão circunscritas a ação governamental local e regional; antes, se constroem pela escolha de prioridades dos diversos setores e forças nacionais e internacionais (ANTUNES, 2005; BARROSO, 2006; TEODORO, 2008 e 2012) que participam na definição dessas políticas que são, depois, traduzidas em programas, planos, projetos e atividades entre os grupos que, de fato, materializa a política pública (SILVA, 2014, p. 68).

Busca-se, aqui, evidenciar as políticas para a valorização de professores na concepção de educação e das orientações do Banco Mundial e OCDE no contexto da mundialização do capital contrapondo-se ao conceito de uma educação voltada para o desenvolvimento pleno do homem.

2.1 REGULAÇÃO TRANSNACIONAL DAS POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: UM PROCESSO HISTÓRICO

A influência das organizações e organismos internacionais do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) se intensificou na década histórica de 1970. Todavia, no que tange às relações externas, desde a época do Império (1824) o Brasil já realizava empréstimos externos. Basbaum (1976, p. 135) demonstrou que essa prática também continuou a ser empregada na República: “[...] de 1893 a 1927 havíamos tomado da Inglaterra, 103.137.433 libras, aos Estados Unidos, em apenas seis anos (1921, 1922, 1926 e 1927) 176.500.000 dólares e à França (1927) 405.000.000 de francos”.

Nas constituições federais brasileiras, o instituído sobre as relações exteriores se deu com a Constituição de 1934, na qual se observa: “Art. 5º compete privativamente à União manter relações com os estados estrangeiros, nomear membros do corpo diplomático e consular e celebrar tratados e convenções internacionais” (BRASIL, 1934). Ao longo da Colônia até a República verifica-se a intensificação do processo das relações exteriores por meio da organização de um ministério específico. No Alvará de 1736 assinado pelo Rei Dom João V, houve a criação da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, porém com o processo de independência essa Secretaria recebeu o nome de Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. No segundo reinado de Dom Pedro II, passou a ser denominada Ministério dos Negócios Estrangeiros do Império do Brasil, e na República, em 1889, passou a ter a denominação atual, Ministério das Relações Exteriores (MRE) (ALMEIDA, 2014).

Na atual Constituição Federal de 1988, ficaram estabelecidos os princípios que regem as relações internacionais no Brasil. O artigo 4º, por exemplo, afirma

como princípio a cooperação entre os povos e a integração econômica com vistas a formar uma comunidade latino-americana de nações:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I. independência nacional;
- II. prevalência dos direitos humanos;
- III. autodeterminação dos povos;
- IV. não-intervenção;
- V. igualdade entre os Estados;
- VI. defesa da paz;
- VII. solução pacífica dos conflitos;
- VIII. repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX. cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;**
- X. concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil **buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações** (BRASIL, 1988a, grifos nossos).

No âmbito da cooperação internacional para a educação, o Brasil, a partir da década de 1950, estabeleceu acordos com a United States Agency for International Development (USAID), os “chamados acordos MEC-USAID” que perduraram até o final da década de 1960.

Nesse período, tem-se como marco no Brasil o início do neoliberalismo, doutrina ideológica que resgata os ideais do liberalismo clássico econômico⁸. Essa retomada veio favorecer e legitimar as novas reorganizações econômicas do capitalismo mundializado, forma histórica de ideologia desencadeada por um contexto de abertura econômica para reestruturação capitalista.

O primeiro documento político para a área da educação do Banco Mundial, denominado “*Education, étude sectorielle*”, foi criado em 1971. Nas décadas que se seguiram, de 1970 a 1980, esse documento significou um marco de orientações para diversas áreas, pelo qual os países membros obtiveram orientações e condicionalidades para a aquisição de empréstimos aos setores emergentes. O que se percebe é que de financiador de projetos o BM acabou por se passar como mentor dos projetos e das políticas para a educação (FONSECA, 1998).

⁸ O Liberalismo Clássico Econômico foi uma doutrina ideológica que se fortaleceu após a Revolução Francesa, no final do século XVIII. Possuem como representantes Adam Smith, David Ricardo, David Hume.

O Brasil, nessas décadas, vivenciou um contexto de crise econômica decorrente do desequilíbrio financeiro do setor público e da dívida externa. Esse momento foi denominado recessão econômica mundial, vivenciado especificamente pelos países devedores do Terceiro Mundo (TOUSSAINT, 2002). Novas exigências econômicas levaram o país a partilhar de concessões, de orientações econômicas com os países centrais representantes da Organização das Nações Unidas (ONU).

Uma forma política de “ajuda” mundial aos países necessitados se desenvolveu mediante as recomendações, conferências, projetos e empréstimos oriundos de algumas agências que compõem a ONU. Dentre estas, destacam-se nas pesquisas educacionais sobre a análise das políticas públicas e gestão da educação estudos que abordam o papel dessas agências, tais como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), O Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e para a Cultura (UNESCO), dentre outras.

Nos anos que se sucederam, nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil vivenciou um período de intensas mudanças na economia que afetou todo o setor educacional. Com os governos da nova democracia, Collor de Melo (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), obteve-se a efetivação da inspiração neoliberal do governo Thatcher da Inglaterra, na qual os ajustes liberalizantes tiveram sua implementação e seu desencadeamento por meio das estratégias econômicas de desregulamentação de economia, liberalização do comércio, privatizações, flexibilização da moeda e dos juros, austeridade fiscal, e o Estado Mínimo com suas políticas de descentralização.

Com o governo de FHC, contemplou-se a continuidade dessas ações, com o país abrindo suas portas para a globalização da economia, evidenciando-se no setor educacional o desencadeamento e o atendimento das recomendações políticas neoliberais. O que contribuiu para o rearranjo da economia e a efetivação dessas propostas neoliberais foram a Reforma e o papel do Estado.

Reitera-se que se considera o Estado como a máquina de um projeto de governo responsável pela implementação das políticas. No início da década de 1990, o Banco Mundial e a Cepal desenvolveram recomendações que julgavam necessária a reforma do Estado. Recomendaram ainda que os Estados deveriam

tornar-se o catalizador, parceiro e facilitador de políticas sociais, ao invés de ser promotor direto das políticas sociais.

Reformar o Estado brasileiro passou então a ser uma das preocupações do governo FHC, o qual criou em 1995 o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tendo como ministro Bresser-Pereira. Nesse mesmo ano foi lançado o Plano Diretor da Reforma e Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), que expressou as linhas mestras, as ações e estratégias do Estado. Evidencia-se, assim, a preferência por um Estado Mínimo em que a educação é concebida como a propulsora do desenvolvimento sustentável da economia, cujas inspirações advêm da Teoria do Capital Humano⁹.

No setor educacional, visualizam-se nesse período os ajustes que colaboraram para os encaminhamentos estruturais neoliberais e para a condução de um modelo educacional que expressou a formação do homem para o mercado de trabalho. Diante dos aspectos políticos, ressalta-se que o Brasil acatou as recomendações traçadas no contexto mundializado expresso no aparato legislativo educacional.

Por regulação transnacional consideram-se os conjuntos de normas, orientações, discursos determinados e que circulam nos eventos, documentos internacionais no âmbito da educação, e que na maioria das vezes são tomados pelos políticos, gestores da educação e do executivo como obrigação ou legitimação. Assim, adotam e propõem decisões reguladas mediante um sistema de dependência entre os países periféricos aos países centrais e ainda de estruturas supranacionais que controlam e coordenam o sistema de execução das políticas (BARROSO, 2004). Dentre as organizações e organismos que exerceram influências de regulação transnacional destacam-se o Banco Mundial e a OCDE.

2.2 BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial (BM) foi fundado na Conferência de Bretton Woods, de 1944, ao fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Atualmente, é composto por

⁹ Teoria de Theodore William Shultz que reforça a ideia de que os indicadores de produtividade ilustram o efeito da educação sobre a capacidade de produzir e aumentar a produtividade econômica dos países, sendo esta a maior contribuição da educação (SANDRONI, 1985).

um conjunto de organismos: Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), integrado por cinco agências; Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA); Cooperação Financeira Internacional (IFC); Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimento (ICSID); Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA); e Fundo Monetário para o Meio Ambiente (GEFI).

A atuação do BM ao longo da história evidencia que de meados da década de 1950 a início da década de 1970 a maior parte dos recursos aos projetos que o Banco financiava estava centrada no desenvolvimento industrial dos países. O objetivo era inserir os países no sistema de comércio internacional, intencionando o crescimento econômico, condição para o desaparecimento da pobreza. Todavia as desigualdades persistiram, o que significou uma rearticulação das ações do BM no desenvolvimento focalizado nas áreas da agricultura e setores sociais. Nas décadas de 1970 e 1980, as ações e orientações do BM centraram-se na pobreza. Contudo, na década de 1980 o BM assumiu um papel de renegociador do pagamento da dívida externa e reestruturador, favorecendo a abertura da economia dos países devedores. Para assumir esse papel, o BM impôs condicionalidades na obtenção de novos financiamentos. Esse novo papel do BM culminou nos contornos e condicionalidades consolidadas nas decisões oriundas do Consenso de Washington (1989) (SILVA; AZZI; BOCK, 2005).

Nesta tese, a escolha da análise de documentos do BM que tratam das orientações para a valorização de professores se deu em virtude da trajetória histórica da influência dessa agência na condução dos rumos das políticas para a educação brasileira. Importa identificar e compreender, nos documentos orientadores das políticas para a educação, as recomendações do BM sobre os professores, com especial atenção ao que é definido como valorização desses profissionais.

Para a análise, selecionaram-se três documentos, um produzido na década de 1990, outro em 2005 e outro em 2014, a fim de identificar se existe recorrência das proposições com relação às políticas de valorização de professores e, se há, em que sentido, e ainda se no espaço de uma década houve diferenças nessas recomendações.

O BM, por destinar fontes de financiamentos para os programas de reforma educativa na maioria dos países de rendas médias e baixas, esteve diretamente

presente na configuração das políticas e na determinação de prioridades e estratégias para a educação e sua reforma, exercendo assim um mecanismo de regulação transnacional. As exigências e a inserção internacional impõem aos países propostas alternativas que se centraram na necessidade de recursos humanos mais qualificados, competitivos e adaptáveis às transformações e à necessidade de reconstruir democracias sustentáveis. De acordo com Gajardo (2000, p. 8), a partir da década de 1990 o BM propôs aos países uma mudança radical em suas políticas educacionais para assegurar:

- resultados de rendimento comparáveis internacionalmente;
- fortalecimento da autonomia escolar e das capacidades gerenciais no nível das escolas;
- professores mais qualificados, motivados e abertos às correntes contemporâneas da educação;
- maior equidade: foco das políticas públicas nos grupos mais vulneráveis.

O alcance dessas medidas só foi possível mediante as orientações para reformar o financiamento e a gestão da educação. As orientações realçaram seis medidas fundamentais a que os países da América Latina e Caribe deveriam adaptar conforme suas realidades locais: a) renovação do investimento no elemento humano; b) recurso à análise econômica para determinar as prioridades educacionais; c) estabelecimento de normas e aferição do rendimento por meio da avaliação do aprendizado e dos sistemas de ensino; d) concentração do investimento público na educação básica, e recurso em maior medida ao financiamento familiar para a educação superior; e) cuidar para que todos tenham acesso à educação básica e que não seja negado acesso às instituições de ensino a candidatos idôneos; f) subsídio à demanda e oferecimento de maior participação ao grupo familiar; g) facultar às escolas uma operação autônoma e a utilização de seus insumos de acordo com as condições escolares e locais (GAJARDO, 2000).

O documento “*Prioridades y estrategias para la educación*”, publicado em 1995 como um estudo setorial do BM, concebe a educação como importante instrumento para o crescimento econômico dos países e redução da pobreza. Afirma que a educação dos países em desenvolvimento tem alguns desafios a enfrentar para que possa dar conta de sua missão, quais sejam: aumentar o acesso, elevar a

qualidade, melhorar a equidade, reduzir o tempo gasto para formar os sistemas educacionais (BANCO MUNDIAL, 1995).

El presente documento se ocupa principalmente del sistema de educación formal, y del papel que cumple el gobierno en lo que respecta a promover el acceso a la educación, así como su equidad y calidad, mediante la aplicación de políticas financieras y administrativas racionales que estimulen la expansión y el mejoramiento de las instituciones privadas y públicas. [...] Se examina especialmente la contribución de la educación formal al crecimiento económico sostenido y a la reducción de La pobreza, lo que guarda relación con el objetivo fundamental del Banco Mundial de ayudar a los prestatarios a reducir la pobreza y a mejorar los niveles de vida a través del desarrollo sostenible y de la inversión en el elemento humano (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 12).

Ao analisar as orientações recorrentes no documento, verifica-se que o foco das políticas para a valorização do professor centra-se nas categorias: **Eficiência e Qualidade**.

O BM destaca que a **Eficiência** está relacionada diretamente aos problemas e ineficiências da educação, ou seja, a necessidade de eficiência é gerada pelos péssimos resultados de uma combinação ineficiente de insumos como o corpo docente e os materiais de ensino. Esse fato acaba por culpabilizar a responsabilidade da ineficiência do ensino aos professores e a sua não qualificação adequada.

[...] las comparaciones internacionales y entre escuelas pueden proporcionar importantes indicaciones generales acerca de la ineficiencia interna de los sistemas de educación, especialmente en lo que respecta profesor-alumnos y a las construcciones escolares (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 37).

Com relação à **Qualidade**, as orientações relacionam a falta de qualidade à não aprendizagem e à falta de acesso. Atentamente, pode-se aferir que as orientações relacionam o conceito de qualidade com a quantidade e a formação adequada de um capital humano:

El mejoramiento de la calidad es tan importante como el aumento del acceso pero es aún más difícil de lograr [...] en geral han hecho flertes inversiones en capital humano básico tanto respecto de los hombres como de las mujeres (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 17).

Enfatiza o BM que a eficiência e a qualidade só serão alcançadas com a mudança na gestão e financiamento da educação com a flexibilidade, tendo a Educação Básica como prioridade para a universalização: “[...] *Normalmente la educación básica debería ser la primera prioridad para el gasto público en educación en aquellos países que aún no han logrado una matrícula casi universal en ese nivel*” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 18).

O documento “*Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Que lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina?*” (BANCO MUNDIAL, 2005) é um estudo elaborado por uma equipe de trabalho de consultores do BM e outros pesquisadores de universidades da América Latina, EUA e Japão. Trata de evidenciar a qualidade da educação por meio dos resultados das avaliações nacionais e das avaliações internacionais “*Programme for International Reading and Literacy Study*” (PIRLS) e “*Programme for International Student Assessment*” (PISA). Com relação às orientações acerca da valorização de professores, o estudo focaliza em duas alternativas: a) do incentivo para quem quer ingressar e permanecer na carreira de professor; e b) na valorização econômica por meio dos resultados dos trabalhos dos professores, ou seja, que os professores sejam recompensados pelos resultados das avaliações (BANCO MUNDIAL, 2005). O documento propõe que ser um bom professor está diretamente relacionado ao desempenho do aluno. Nas orientações, o BM recupera o conceito de **Eficácia**:

*[...] utilizamos una definición específica de la **eficacia** de las docentes. Consideramos eficaz a um docente cuando existe evidencia de que sus alumnos han adquirido los conocimientos y habilidades adecuados. Para medir la eficacia de um docente, en primer lugar nos basamos em los indicadores de aprendizaje de los alumnos disponibles a partir de las evaluaciones nacionales de los conocimientos de las asignaturas (usualmente lenguaje y matemáticas)* (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 11, grifo nosso).

O documento recomenda políticas de **meritocracia** ao afirmar que “[...] *os maestros deben saber qué se espera de ellos*” (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 14). Na visão do BM, deve-se estabelecer incentivos aos professores que cumprirem as metas estabelecidas. A política proposta é de **focalizar o desempenho** do professor por meio de incentivos que estabeleçam a **qualidade** de educação estabelecida pelo mercado, a fim de atrair professores altamente qualificados:

[...] un sistema eficaz para atraer y retener a los buenos maestros es aquél en el cual existen claras expectativas con respecto a las competencias que deben tener los maestros y las conductas que deben exhibir y en el cual los maestros son monitoreados y evaluados en forma continua, tan esencial como lo anterior es la utilización de esta información para brindar a los maestros el apoyo técnico y directivo que requieren, junto con las oportunidades de desarrollo profesional necesarias para que tengan éxito en la tarea de generar el aprendizaje de los alumnos (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 15).

Com relação à carreira de professores, o BM estabelece que deve estar relacionada estreitamente ao desempenho do professor, e as oportunidades e promoções seguem a concepção mercadológica:

[...] una carrera docente bien definida, con oportunidades de promoción, reconocimiento público y prestigio para los maestros de excelencia; una verdadera amenaza de perder el empleo como resultado de un desempeño inadecuado y una relación relativamente estrecha con el cliente, en la cual los maestros deban convencer regularmente a alguna persona (los directivos de los establecimientos, los padres o las comunidades) de que se están desempeñando de manera adecuada (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 16).

Em linhas gerais, a concepção de valorização de professores relaciona-se ao desempenho, competência e esforço desses profissionais. Dito de outra forma, o professor valorizado é aquele que fez por merecer a valorização. As recomendações consideram que os maiores salários devem ser para os professores que tiverem melhor desempenho, como também as oportunidades de ascensão na carreira. Devem-se reconhecer os professores excelentes e os professores devem comprovar aos clientes que são competentes por meio do **empoderamento** (BANCO MUNDIAL, 2005). Kleba e Wendausen (2009) sintetizam, com o respaldo de alguns autores (VASCONCELLOS, 2003; SILVA; MARTÍNEZ, 2004; OAKLEY; CLAYTON, 2003; WALLERSTEIN, 2002), o conceito de empoderamento. Significa aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos à relações de opressão, discriminação e dominação social. Dá-se em um contexto de mudança social e desenvolvimento político, que promove equidade e qualidade de vida através de suporte mútuo, cooperação, autogestão e participação em movimentos sociais autônomos. Nesse sentido, a valorização do professor está imbricada às políticas de melhoria na qualidade da educação. Assim, os programas e políticas

desenvolvidas têm se dado no sentido de promover a valorização do professor por meio do fundamento de melhorar os índices educacionais.

Nesse âmbito, destaca-se o resumo técnico “Estratégias 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial”, publicado em 2011 sob o título: Aprendizagem para Todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento. Nele podem-se verificar as orientações e as prioridades do BM:

No nível dos países, o Grupo do Banco irá concentrar-se em apoiar reformas dos sistemas educacionais. O termo “sistema educacional” refere-se tipicamente às escolas públicas, universidades e programas de formação que fornecem serviços de educação. Nesta estratégia, “sistema educacional” inclui a gama completa de oportunidades de aprendizagem que existem num país, quer sejam fornecidas ou financiadas pelo setor público quer privado (incluindo organizações religiosas, organizações sem fins lucrativos ou com fins de lucro). Inclui programas formais ou não formais, para além de toda a gama de beneficiários e interessados nestes programas: professores, formadores, administradores, funcionários, estudantes e as suas famílias e empregadores. Inclui também as regras, políticas e mecanismos de responsabilização que aglutinam um sistema de educação, bem como os recursos e mecanismos de financiamento que o sustentam. Este conceito mais inclusivo do sistema educacional permite ao Grupo do Banco e aos países parceiros aproveitar as oportunidades e eliminar as barreiras que se situam fora dos limites do sistema tal como ele é tradicionalmente definido (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 5).

A política de responsabilização aparece de forma clara como orientação para a organização dos sistemas de ensino, bem como a chamada à sociedade civil organizada e instituições privadas como parceiras nesse processo. Para acompanhar as ações desenvolvidas pelos países de modo a dar concretude a essas políticas o BM criou um Sistema de Avaliação e Benchmarking¹⁰ para a Educação por Resultados (Saber)¹¹ que faz parte de um conjunto abrangente de iniciativas e estratégias para a educação cujo objetivo é determinar as políticas que

¹⁰ Benchmarking é [...] um procedimento de pesquisa, contínuo e sistemático, pelo qual se realizam comparações entre organizações, objetos ou atividades, criando-se um padrão de referência. A técnica de benchmarking visa, portanto, à procura de pontos de referência que comparem o desempenho com a concorrência, com o objetivo de melhorar o rendimento naquele aspecto que se quer medir. O benchmarking sugere um processo estruturado de identificação daquilo que se deseja aperfeiçoar, um processo de investigação de oportunidades de melhoria interna e um processo de aprendizagem, uma vez que não se trata de aplicar nada diretamente, mas sim adaptar as melhores práticas do processo à mentalidade e cultura da própria empresa (GARIBA JÚNIOR, 2005, p. 43).

¹¹ *System Assessment and Benchmarking for Education Results.*

presumem o sucesso dos sistemas educacionais. As estratégias apresentadas são originárias do campo empresarial, o pensamento é de que se funcionam bem nas organizações empresariais, funcionarão também em outros sistemas, nesse caso, o educacional.

De acordo com informações disponíveis no site do Banco Mundial¹² ao longo dos próximos anos, o Saber recolherá um conjunto completo de dados nas diversas áreas das políticas de educação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento em todo o mundo. Cada país poderá, então, usar os dados para analisar e comparar o seu progresso e tirar conclusões mais amplas sobre a natureza das políticas de educação global de sucesso. Os dados, juntamente com relatórios regionais e temáticas específicas de cada país, serão organizados e disponibilizados ao público pelo BM.

Embora recentes, alguns relatórios já estão disponíveis para consulta. Estes incidem diretamente na formação e valorização de professores: Fortalecimento da Qualidade da Educação no leste da Ásia foi publicado em dezembro de 2011 e apresenta os dados em uma ampla gama de áreas de avaliação do Saber: políticas de professores, autonomia das escolas e prestação de contas, participação do setor privado, acompanhamento profissional, tecnologia de informação e comunicação e ensino superior. Os autores do relatório examinaram 13 países e economias da Ásia Oriental, classificando as suas políticas em cada área ou como latente, emergente, estabelecida ou avançada, além de examinar as tendências gerais em mudanças nas políticas educacionais da região. Esse relatório representa um exemplo dos tipos de benchmarking; as comparações dos dados coletados no projeto Saber serão capazes de facilitar (BANCO MUNDIAL, 2011).

Embora o foco do relatório seja o fortalecimento da qualidade da educação, entre as ações apontadas como fundamentais na construção de uma educação de qualidade está o professor. Faz-se necessário, então, o desenvolvimento de políticas destinadas aos professores com o intuito de promover melhorias na qualidade da educação. Na verdade, a centralidade do professor nesse processo não evidencia valorização da profissão e sim ações que precisam ser desenvolvidas para atender às necessidades de formação desses profissionais para que se

¹² Disponível em: <<http://saber.worldbank.org/index.cfm>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

alcancem patamares desejados de qualidade que frequentemente estão associados às necessidades do mercado.

Outro relatório, também produzido em 2011 por Emilianas Vegas e Alejandro J. Ganimian e que trata da temática em questão é “Quais as Políticas destinadas aos professores nos sistemas de educação de alto desempenho e melhorando rapidamente?”¹³. Nele, os autores utilizam tanto os dados coletados diretamente de países e economias participantes, bem como informações de várias bases de dados criadas para comparar o desempenho de estudantes internacionais. Usando essas múltiplas fontes de informação os autores selecionaram um conjunto de 20¹⁴ países que consideravam ter os sistemas de ensino mais bem sucedidos do mundo.

Analísaram as políticas docentes e a economia desses países a fim de trazer à tona aspectos comuns que indicam as melhores práticas. Os 20 sistemas de ensino que Vegas e Ganimian (2011) destacaram em todo o mundo não são necessariamente de alto desempenho. Os autores os classificam em quatro categorias, cada uma com cinco membros. A primeira é de ‘alto desempenho’ e ‘melhorando rapidamente’, grupo que inclui Hong Kong, Canadá, Finlândia, Bélgica e Coréia do Sul. O segundo grupo é ‘alto desempenho’ e nele figuram Japão, Taipei, Singapura, Holanda e Hungria. O terceiro grupo é composto por sistemas em ‘rápida melhoria’ que fizeram ganhos a longo prazo: Chile, Irã, Luxemburgo, Israel e Nova Zelândia. E o último grupo é composto por sistemas que têm demonstrado uma ‘rápida melhora’ em curto prazo: Gana, Armênia, Líbano, Indonésia e México. Segundo os autores, a classificação desses sistemas como “bem sucedido” em vez de “alto desempenho” é importante porque permite uma análise das políticas que ajudaram a melhorar os sistemas ao lado das políticas que estão em vigor nos países de alto desempenho por um longo tempo.

Entre essas políticas, salienta-se a centralidade dos professores na melhoria da qualidade da educação. As ações que têm sido empreendidas pelos países pesquisados em relação a esses profissionais são: formas de contratação; formação inicial e continuada; carreira e salários; condições e jornada de trabalho; carga horária destinada a preparação das aulas e tempo efetivo de trabalho com os alunos

¹³ “*What are the Teacher Policies of Top-Performing and Rapidly Improving Education Systems?*”

¹⁴ Hong Kong, Canadá, Finlândia, Bélgica, Coréia do Sul, Japão, Taipei, Singapura, Holanda, Hungria, Chile, Irã, Luxemburgo, Israel, Nova Zelândia, Gana, Armênia, Líbano, Indonésia e México.

em sala de aula; responsabilização dos professores pelos resultados do ensino verificados por meio de avaliação internas e externas; valorização pelo mérito por desempenhos alcançados (VEGAS; GANIMIAN, 2011).

O relatório deve ser referência para o desenvolvimento de políticas nos países que desejam melhorar o desempenho dos sistemas educacionais, em especial as políticas de formação e valorização de professores. É recomendado que se observem as práticas desenvolvidas por esses países analisados e as desenvolvam em outros países, particularmente nos que apresentam baixo desempenho aferido por meio de avaliações internacionais.

O documento “Professores excelente: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe” (BANCO MUNDIAL, 2014), organizado por Barbara Bruns e Javier Luque, refere-se a um livro da série de Fóruns sobre o Desenvolvimento na América Latina. Essa série foi criada com a finalidade de promover o debate e orientações políticas sobre o desenvolvimento econômico e social na América Latina e Caribe. Logo no início o documento enfatiza que na última década ocorreu um progresso nessa região por meio da redução da pobreza, aumento da classe média, universalização do ensino fundamental, apontando que os níveis de escolaridade vêm se aproximando ao dos países da OCDE (BANCO MUNDIAL, 2014).

Fica evidente no documento que a preocupação com a aprendizagem está vinculada aos benefícios econômicos que a educação pode proporcionar:

Aumentar o capital humano – o principal ingrediente de uma produtividade maior e inovação mais rápida – é, portanto, um desafio central para a região. Embora a cobertura da educação na América Latina e no Caribe se tenha expandido rapidamente, é a aprendizagem dos estudantes – não os anos de escolaridade concluídos – que produz a maior parte dos benefícios econômicos dos investimentos na educação (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 11).

Sobre a importância do professor, o estudo apresentado no documento pontua que este se faz necessário para “o acúmulo significativo e rápido de capital humano” (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 3). Assegura que a **qualidade educacional ocasiona benefícios econômicos**:

As diferenças entre os países no nível médio de habilidades cognitivas estão em correlação de forma consistente e muito sólida

com as taxas de longo prazo de crescimento econômico. É a qualidade – em termos de melhor aprendizagem dos alunos – que produz os benefícios econômicos do investimento em educação. A participação crescente da região em testes internacionais e regionais oferece evidência direta do grau em que seus alunos estão aprendendo (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 3).

Nessa perspectiva, a preocupação com a escolarização e o ensino proporcionado pelo professor estão atrelados aos fatores econômicos por meio de estudos econômicos e pesquisas que correlacionam os indicadores do PISA aos do Produto Interno Bruto (PIB). Ou seja, quanto melhor as notas no PISA, melhor os índices do PIB dos países. Afirma o documento que:

Não se discute que uma definição completa de **qualidade** do professor deve abranger muitas características diferentes e dimensões do **desempenho** do professor. Mas a capacidade dos professores de assegurar que seus alunos aprendam é condição *sine qua non* para que alunos e países colham os benefícios econômicos e sociais da Educação (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 6, grifos nossos).

Outra orientação estratégica reporta-se aos incentivos financeiros e bonificações aos professores. As reformas nos planos de carreira são consideradas como bonificações no documento. A proposta da política por meio do **mérito** está em estabelecer uma promoção com base na competência do professor mediante uma avaliação:

Uma hipótese razoável é que os incentivos de pagamento de bonificações – focados nos resultados de aprendizagem dos alunos – podem ser produtivos em sistemas nos quais outras pressões por responsabilidade e o profissionalismo dos professores são fracos (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 45).

As orientações para a política de valorização dos professores, ao serem conduzidas por concepções ancoradas prioritariamente na visão econômica e mercadológica, como a **Eficiência, Qualidade e Empoderamento**, destoam da proposta de uma educação que objetiva uma função social. Fica evidente que a demanda atribui aos professores uma **responsabilidade social** com a educação: atribui-se ao professor a responsabilidade pelo êxito das reformas na educação. Todavia essa exigência não está acompanhada das condições essenciais para que os professores cumpram o seu trabalho.

2.3 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

A OCDE é uma organização internacional e intergovernamental que reúne como países membros¹⁵ os mais industrializados da economia. O objetivo é reunir seus representantes para trocar informações, deliberar e construir recomendações políticas com a finalidade de elevar ao máximo o crescimento econômico e o desenvolvimento de seus países membros.

Foi criada depois da segunda Guerra Mundial com o nome de Organização para a Cooperação Econômica Européia. Naquele período, seu propósito era o de coordenar o Plano Marshall. Em 1961, converteu-se em OCDE, e passou a ter uma atuação transatlântica e depois mundial. Originalmente, 20 países firmaram a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico em 14 de dezembro de 1960. Para Freitas (2011, p. 12):

A OCDE é a herdeira do Plano Marshall que visou abrir o mercado para as empresas americanas na reconstrução da Europa, após a segunda guerra mundial. Foi por ele que se constituíram as grandes multinacionais americanas em uma Europa destruída. Quem melhor poderia representar os interesses das corporações transnacionais senão a própria OCDE? Quem definiu que os objetivos da educação no mundo são aqueles que atendem aos interesses das corporações representadas pela OCDE? Os governos se submetem passivamente à formulação dos objetivos educacionais desta agência, medidos pelos seus próprios instrumentos. O sublime desejo dos governantes de hoje é sair-se bem no PISA.

Importante salientar que, evidentemente, esse estabelecido já está cravado até mesmo no atual PNE, Lei nº 13.005/2014 quando define na estratégia:

7.11) melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido (BRASIL, 2014b).

¹⁵ São eles: Austrália, Bélgica, Chile, Dinamarca, Alemanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Canadá, Coreia, México, Nova Zelândia, Países Baixos, Noruega, Áustria, Polônia, Portugal, Suécia, Suíça, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, República Checa, Turquia, Hungria, Reino Unido, Luxemburgo e Estados Unidos.

Atualmente, os países membros aceitaram os princípios estabelecidos pela OCDE ao se autointitular como uma organização de democracia representativa e pautada em uma economia de livre mercado. A OCDE tem como objetivo fornecer estudos de comparação entre políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas nacionais e internacionais. A maioria dos membros da OCDE é oriunda de economias com um elevado PIB e índice de desenvolvimento humano alto, sendo considerados países desenvolvidos.

A escolha da OCDE para análise nesta pesquisa se justifica por se constituir como uma organização que exerce uma regulação transnacional ao ofertar assessoria técnica aos governos com o fito de promover contribuições para o desenvolvimento de suas políticas sobre governança corporativa via divulgação de concepções, orientações e avaliações sobre a valorização de professores.

A OCDE divulga avaliações e diagnósticos que demonstram os resultados de reformas que ocorrem no âmbito da educação e economia dos países da América Latina e Caribe. Consiste, também, em auxiliar os governos a alcançar o desenvolvimento econômico por intermédio de políticas focalizadas de combate à pobreza. As orientações da OCDE contidas nos eventos que promove, nas reuniões, em diversos documentos e parcerias com outras agências multilaterais revelam um conjunto de estratégias que se assentam na promoção de políticas que visam exclusivamente ao desenvolvimento econômico mundial e à expansão da economia dos países (MOREIRA, 2015).

Em relação às políticas para a valorização de professores foi selecionado para análise, das categorias políticas recorrentes, o documento “Professores são importantes: atraindo desenvolvendo e retendo professores eficazes” (OCDE, 2005) e “TALIS: pesquisa internacional sobre ensino e aprendizagem” (OCDE, 2013).

O documento “Professores são importantes: atraindo desenvolvendo e retendo professores eficazes” (OCDE, 2005) foi resultado de um amplo estudo realizado pela OCDE e agências parceiras¹⁶ no qual apresentou o resultado das

¹⁶ O projeto executado e explicitado no documento foi favorecido também pelo envolvimento da Business and Industry Advisory Committee (BIAC) e do Trade Union Advisory Committee (TUAC), “além de outras organizações internacionais que também têm interesse em políticas para professores: o Conselho Europeu; a Fundação Europeia de Capacitação; Eurydice; a Associação Internacional para a Avaliação de Realizações Educacionais (ARE); a Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco), o Centro Europeu da Unesco para a Educação Superior (Cepes); o Instituto

experiências de 25 países¹⁷; especificamente analisou-se o panorama da profissão e do trabalho dos professores a fim de desenvolver opções e orientações políticas a esses países. No prólogo do documento explicita-se que em abril de 2002 o Comitê de Educação da OCDE lançou uma revisão internacional de políticas para professores, com o intuito de proporcionar aos países um compartilhar de políticas inovadoras para “[...] desenvolver e reter professores eficazes” (OCDE, 2005, p. 3). O cerne dessa política centrou-se na **eficácia** dos professores:

Muitos países da OCDE enfrentam sérias dificuldades para recrutar professores qualificados em número suficiente para substituir o grande contingente de docentes que deixarão a profissão nos próximos cinco ou dez anos, devido a aposentadoria. A maioria dos países – mesmo aqueles que não registram problemas de escassez de docentes – relata preocupações com relação à **eficácia dos professores**. Além disso, os papéis dos professores estão mudando, e esses profissionais precisam de novas habilidades para atender às necessidades de populações de estudantes mais diversificadas e para trabalhar de maneira eficaz com novos tipos de equipes nas escolas e em outras organizações (OCDE, 2005, p. 3, grifos nossos).

Ao destacar a importância de construir e efetivar uma política para professores, o estudo em questão justifica que o objetivo está em elevar a **qualidade** da aprendizagem e que esta somente será alcançada quando os estudantes receberem ensino de alta qualidade. Atribui-se a responsabilidade aos professores quando afirma:

[...] os professores são fundamentais para os esforços de aprimoramento dessas instituições. Melhorar a eficácia e a igualdade de escolarização depende, em grande medida, da garantia de que pessoas competentes queiram trabalhar como professores, que seu ensino seja de alta qualidade e que todos os estudantes tenham acesso a ensino de qualidade. [...] Os professores devem ser capazes de preparar os estudantes para uma sociedade e economia

Internacional da Unesco para o Planejamento da Educação (IIEP); e o Banco Mundial” (OCDE, 2005, p. 3-4).

¹⁷ Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica (comunidade flamenga), Bélgica (comunidade francesa), Canadá, (Quebec), Chile, Coréia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Japão, México, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça (OCDE, 2005). Apesar do Brasil não estar contemplado no estudo, torna-se importante a evidência das orientações, já que o Brasil tem aprofundado relacionamento com a organização desde 1999 e tem participado desde 2001 das reuniões do Conselho Ministerial da OCDE. Disponível em <<http://www.pcn.fazenda.gov.br/assuntos/ocde/o-brasil-e-a-ocde>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

em que se espera que sejam aprendizes auto direcionados, capazes e motivados a seguir aprendendo ao longo da vida (OCDE, 2005, p. 7).

Ao apresentar um panorama sobre as políticas necessárias à eficácia dos professores, o estudo assinala que as iniciativas políticas devem focar-se em dois níveis: a) Direcionado à profissão docente como um todo; e b) Direcionado a tipos específicos de professores e escolas.

Assim, explicitam as necessidades (Tabela 3):

Tabela 3: Implicações de Políticas

OBJETIVO DE POLÍTICAS	DIRECIONADO À PROFISSÃO DOCENTE COMO UM TODO	DIRECIONADO A TIPOS ESPECÍFICOS DE PROFESSORES E ESCOLAS
Tornar a docência uma opção de carreira atraente	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a imagem e o <i>status</i> da docência; • Melhorar a competitividade salarial da docência; • Melhorar as condições de emprego; • Tirar partido de superabundância de professores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar oferta de professores potenciais; • Tornar os mecanismos de recompensa mais flexíveis; • Melhorar as condições de ingresso de novos professores; • Repensar as vantagens entre relação estudante/professor e o salário médio do professor.
Desenvolver o conhecimento e as habilidades dos professores	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver os perfis dos professores; • Considerar o desenvolvimento do professor como um processo contínuo; • Tornar a educação do professor mais flexível e mais responsiva; • Aprovar programas para educação de professores; • Integrar o desenvolvimento profissional ao longo da carreira. 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a seleção para ingresso em programas de educação de professores; • Melhorar experiências práticas; • Conceder certificação a novos professores; • Fortalecer programas de iniciação.
Recrutar, selecionar e empregar professores	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar formas de emprego mais flexíveis; • Dar às escolas maior responsabilidade pelo gerenciamento da equipe docente; • Satisfazer as necessidades de curto prazo da equipe; • Melhorar o fluxo de informações e o monitoramento do mercado de trabalho para professores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar os critérios de seleção de professores; • Tornar obrigatório o período de experiência; • Estimular maior mobilidade de professores.
Reter nas escolas os professores	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar e recompensar o ensino eficaz; 	<ul style="list-style-type: none"> • Agir com relação a professores ineficazes;

eficazes	<ul style="list-style-type: none"> • Oferecer maiores oportunidades para variedade e diversificação de carreiras; • Melhorar a liderança e o ambiente escolar; • Melhorar as condições de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prover maior apoio a professores iniciantes; • Prover horário e condições de trabalho mais flexíveis.
Desenvolver e implementar políticas para professores	<ul style="list-style-type: none"> • Envolver os professores no desenvolvimento e na implementação de políticas; • Desenvolver comunidades de aprendizagem profissional; • Melhorar a base de conhecimentos em apoio às políticas docentes. 	

Fonte: OCDE (2005, p. 10).

As medidas apresentadas na Tabela 3 estão permeadas pelas seguintes categorias: competitividade, formação flexível, integrar o desenvolvimento profissional à carreira, meritocracia, aumentar o quantitativo de professores, entre outras. Evidentemente, são medidas que requerem mudanças conforme a realidade de cada país. Todavia a OCDE (2005, p. 12-15) apresenta algumas medidas que são comuns, tais como:

- Colocando a qualidade do professor acima da quantidade de professores;
- Desenvolvendo perfis docentes para alinhar o desenvolvimento e o desempenho dos professores às necessidades das escolas;
- Considerando o desenvolvimento do professor como um continuum;
- Tornando a educação do professor mais flexível;
- Transformando a docência em uma profissão rica em conhecimentos;
- Atribuindo às escolas maior responsabilidade pelo gerenciamento da equipe escolar.

Diante das orientações apresentadas para o favorecimento da **qualidade** dos professores, nas descrições dessas medidas salienta-se a ênfase nas **competências** e nas recompensas por meio do **mérito** e de um processo de **avaliação contínua** da atuação do professor. A recomendação explicita que:

Os elementos fundamentais em uma agenda de qualidade docente incluem: maior atenção aos critérios de seleção para a educação inicial e o emprego do professor; avaliação contínua ao longo de toda

a carreira docente, para identificar áreas que possam ser aprimoradas; reconhecimento e recompensa para a docência eficaz; e garantia de que os professores recebam os recursos e o apoio de que necessitam para atender a altas expectativas. O projeto conclui de forma consistente, que os professores são altamente motivados pelos benefícios intrínsecos da docência – trabalhar com crianças e jovens, ajudá-los em seu desenvolvimento, e dar uma contribuição para a sociedade – e que as estruturas do sistema e os locais de trabalho na escola devem garantir que consigam concentrar-se nessas tarefas (OCDE, 2005, p. 13).

Outra questão é que o currículo da aprendizagem do aluno deve estar relacionado estritamente ao que o professor deve ensinar. Assim, os países deverão delimitar as suas expectativas de aprendizagem e o perfil do professor a ser formado deverá contemplar essas necessidades. Há, portanto, uma amálgama, um alinhavo, estabelecido entre currículo do aluno, o currículo da formação inicial e continuada de professores e a avaliação docente e da aprendizagem:

Um perfil de professor claro, estruturado e amplamente apoiado pode ser um mecanismo poderoso para alinhar os elementos envolvidos no desenvolvimento de conhecimentos e habilidades e para fornecer um meio de avaliar se programas de desenvolvimento docente estão fazendo a diferença. [...] deve haver um conjunto evidente de expectativas quanto às responsabilidades dos próprios professores com relação a seu desenvolvimento continuado, assim como uma estrutura de apoio para facilitar seu crescimento profissional (OCDE, 2005, p. 13).

A OCDE também recomenda o **protagonismo docente** quando enfatiza que o professor deve pesquisar sobre a sua prática, já que em sua visão a própria prática docente pode ser transformada em uma profissão rica de conhecimentos:

[...] os professores vêm desenvolvendo um papel de pesquisador juntamente com o seu papel docente; os professores agora envolvem-se de forma mais ativa com os novos conhecimentos; e o **desenvolvimento profissional está voltado para o aprimoramento das práticas** (OCDE, 2005, p. 14, grifos nossos).

A Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (TALIS) coordenada pela OCDE teve como objetivo investigar o processo e o ambiente de ensino e aprendizagem nos 34 países membros da OCDE. O Brasil, mesmo não sendo membro da Organização participou, tendo sido coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). De maneira

complementar, o INEP apresentou um boletim sobre a investigação com os resultados dos 27 estados brasileiros, ao todo 14.291 professores preencheram os questionários TALIS, resultando em uma taxa de participação de 91%. Em linhas gerais, a pesquisa entrevistou, por meio de questionário, professores que atuam em turmas do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e seus diretores. Realizou-se a primeira fase das entrevistas em 2008 e 34 países participaram da segunda fase no ano de 2013:

A amostra brasileira foi constituída a partir dos dados do Censo Escolar 2012 e teve como universo todas as escolas com turmas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental em atividade e todos os professores atuando nessas turmas (BRASIL, 2014d, p. 5).

Ao observar o relatório nacional da pesquisa TALIS realizada no Brasil evidenciam-se três aspectos com relação à avaliação externa, ao exame de ingresso na carreira docente e à diferenciação salarial entre os professores por meio do desempenho e dedicação.

Com relação ao tema da avaliação ao questionar aos professores se concordavam com a afirmação “Os resultados de **avaliações** externas, como Prova Brasil, SAEB e avaliações estaduais têm ajudado a melhorar o processo de ensino e aprendizagem” (BRASIL, 2014d, p. 31) nesta escola, os dados demonstraram que 64% dos professores concordam; que 54% “concordam” e 10% “concordam totalmente”. Porém tal percentual é de 68% entre os professores de escolas municipais e de 50% entre professores de escolas federais, como aponta o Gráfico 1.

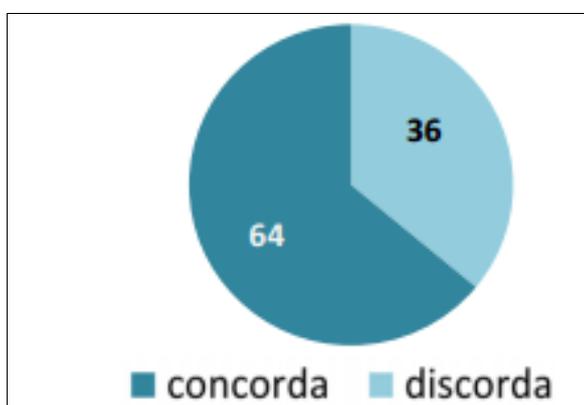


Gráfico 1: Percentual de professores que concordam com a afirmação “Os resultados de avaliações externas, como Prova Brasil, SAEB e avaliações estaduais, têm ajudado a melhorar o processo de ensino e aprendizagem nesta escola?”

Fonte: Brasil (2014d, p. 31).

Todavia, existe uma variação no percentual de concordância; entre os estados do Acre (90%) e Ceará (81%) há grande parte da concordância de que as avaliações externas ajudam a melhorar o ensino e a aprendizagem. Os percentuais mais baixos são encontrados no Rio Grande do Sul (51%), Distrito Federal (53%) e Paraná (53%).

As respostas da questão sobre a criação de um **exame nacional de ingresso na carreira docente** indicam que 68,5% dos professores acreditam que esse tipo de seleção traria um bom impacto para a educação brasileira. Outra questão que chamou a atenção foi a visão do professor em relação à diferenciação salarial entre eles. Ao questionar sobre “Professores mais dedicados deveriam receber maiores salários” observou-se que 69% dos professores concordam com essa afirmação, enquanto 18% deles anuem que “Os salários dos professores deveriam variar de acordo com o desempenho de seus alunos nas avaliações externas”. A pesquisa também interroga a questão da **qualidade** versus a percepção do professor em relação à melhoria da educação em sua escola e no Brasil. Nesse sentido, que 83,6% dos professores concordam que a educação em sua escola está em processo de melhora. Por outro lado, 53,3% acreditam que, de modo geral, a educação no Brasil está melhorando.

2.4 CATEGORIAS POLÍTICAS RECORRENTES E ORIENTAÇÕES A RESPEITO DA VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES

Ao destacar os principais enunciados concernentes às orientações para a política de valorização dos professores preconizadas pelo Banco Mundial e OCDE evidenciam-se as categorias recorrentes no Quadro 1:

DOCUMENTOS DO BANCO MUNDIAL	CATEGORIAS POLÍTICAS – BANCO MUNDIAL
<i>Prioridades y estrategias para la educación (1995)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiência; • Qualidade.
<i>Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos: ¿Que lecciones nos entregan las reformas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Empoderamento; • Eficácia;

<i>educativas de América Latina</i> (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Meritocracia.
Professores excelente: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Qualidade; • Mérito; • Responsabilidade social.
DOCUMENTOS DA OCDE	CATEGORIAS POLÍTICAS – OCDE
Professores são importantes: atraindo desenvolvendo e retendo professores eficazes (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Eficácia; • Qualidade; • Competências; • Mérito; • Avaliação contínua; • Protagonismo docente.
TALIS: pesquisa internacional sobre ensino e aprendizagem (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação externa versus resultado; • Desempenho; • Qualidade versus Melhoria.

Quadro 1: Categorias políticas recorrentes para a política de valorização de professores dos documentos do Banco Mundial e OCDE (1995, 2005 e 2014)

Fonte: elaborado pela autora (2015) com base nos dados do Banco Mundial (1995, 2005, 2014); OCDE (2005, 2013) e Brasil (2014d).

Diante do mapeamento apresentado e da percepção de que a política para a valorização de professores esteve atrelada às orientações concernentes a sua formação inicial e contínua com qualidade, compreende-se que nessa condução são expressos dois eixos: a) sentido de reconversão da profissão de professor e b) responsabilização, meritocracia que tem implícita a privatização da educação.

Com relação ao primeiro eixo, Vaillant (2005, p. 57) alega que “para mudar a educação é necessário fazê-lo com os docentes [...] A formação docente tem a honra de ser, simultaneamente, o pior problema e a melhor solução”.

Desse modo, a valorização do professor se assenta na reconversão da sua própria profissão, pois se exige um novo protagonismo em que a qualidade e a equidade somente serão alcançadas por meio dele: o professor é o próprio reformador da educação. De acordo com Evangelista (2012), na região da América Latina coube a Rede Kipus a atuação na reconversão docente. Isso se deu por meio da interferência direta junto aos formadores de professores. Refere-se a uma atuação docente junto à inteligência da área em instituições de ensino superior responsáveis pela formação do professor, elencada como inovadora para conciliar demandas locais, regionais e universais. Nesse sentido, a Rede Kipus assumiu a empreitada de coordenar um movimento regional de produção de conhecimento e ressignificação da educação no interior das universidades e outros espaços.

A reconversão docente, na acepção de Evangelista (2012, p. 66), recai nas “ações de aperfeiçoamento, atualizações, competências e saberes, que na visão tanto do Banco Mundial como da OCDE são as necessárias qualidades para formar o professor funcional ao sistema” (EVANGELISTA, 2012, p. 66). A autora sustenta ainda que a profissionalização do professor é uma política estratégica de reconversão, enquanto que o protagonismo é um dos conteúdos a serem ensinados e alcançados pela prática docente mediante a própria concepção bastante difundida atualmente: a denominada professor reflexivo.

Com relação ao segundo eixo, a responsabilização, meritocracia que tem implícita a privatização da educação, também perpassa pela lógica do protagonismo docente como um conteúdo da reconversão docente. Importa salientar que ao lado dessa noção de protagonismo há um aparato de ideias que evidenciam o seu sentido:

Noções como democracia, autonomia e eficácia (formas de gestão e governo no plano geral e no educacional), compromisso e responsabilidade (formas de fazer o professor assumir seu protagonismo e demonstrar seu interesse em relação ao avanço dos alunos) e revalorização, formação, capacitação do professor (formas de profissionalização) (EVANGELISTA, 2012, p. 75).

Há dois aspectos imbuídos no argumento das orientações ao protagonismo como estratégia de valorização do professor: a) a adesão da reforma como política e b) as atitudes do professor se reduzem à sua prática na sala de aula ou à escola, ganhando sentido de responsabilização. Freitas (2011) pondera que o conceito de responsabilização inclui a mediação do desempenho dos alunos, relatório público de desempenho ou melhora do desempenho. O resultado pode ser o pagamento dos professores com base no desempenho dos alunos medidos em testes. Esses resultados podem ainda se associar a bônus individuais ou coletivos e punições. Caso não haja o cumprimento das metas, escolas que falham podem ser privatizadas e administradas por organizações privadas com contratos sem ou com fins lucrativos. Denuncia o autor que:

[...] temos que olhar para o conjunto da proposta e não apenas para uma ou outra técnica de medição ou controle. Responsabilização e privatização caminham juntas. Não é uma questão meramente acadêmica ou técnica de aprimoramento de formas de medição ou cálculo de valor agregado. Há uma ideologia, uma concepção de

como se organizar e promover a educação pública. A meritocracia é o ingrediente básico deste processo, pelo qual se pretende legitimar perante a opinião as ações de controle dos profissionais da educação, a forma de gestão, e a própria privatização das escolas (FREITAS, 2011, p. 17).

Evangelista (2012) sublinha que a política do protagonismo docente e acrescenta-se também a política da responsabilização e meritocracia tem a ênfase nas orientações que se vinculam ao ideário da execução da reforma educacional a partir da década de 1990. A perspectiva está marcada pelo reducionismo do neoliberalismo e pelas contradições da reestruturação produtiva do capital. Argumenta a autora que:

[...] à expressão podemos agregar as ideias de empoderamento, de prestação de contas e de responsabilização. Essa articulação de slogans de apelo 'positivo' obscurece o papel reservado ao professor: o de subalterno às diretrizes da reforma da educação, expressão nesse campo das demandas do capitalismo. Contraditoriamente, protagonizar significa submeter-se (EVANGELISTA, 2012, p. 77).

Considerando que o Brasil é um país periférico que se subordina a essa reestruturação, e embora atue ativamente no capitalismo internacional é dependente, ou seja, um sócio menor, isso o faz subordinar-se aos centros hegemônicos do capitalismo, portanto:

[...] se caracteriza pela hipertrofia de um desenvolvimento desigual e combinado que concentra riqueza, miséria, superexploração da classe trabalhadora e a dominância de processos educativos e formativos para o trabalho simples na divisão internacional do trabalho (NEVES; PRONKO, 2008, p. 8).

A configuração da política de valorização dos professores, conforme constatado nas principais orientações recorrentes apresentadas nos documentos do Banco Mundial e OCDE selecionados, está marcada por categorias políticas que atribuem à falta da qualidade da educação como a causa dos problemas socioeconômicos, apontando como solução a universalização da educação e sua consequente qualidade.

As políticas que requerem a reconversão dos professores e que esses assim procedam com os alunos a fim de adaptá-los ao setor produtivo não valorizam a

profissão do professor. Ao contrário, estão pautadas, segundo Freitas (2011), na concepção de controle do comportamento humano. Ressalta o autor a necessidade de se compreender melhor sobre os subprodutos do controle pautados nos estudos de Skinner (1967), tais como fuga, revolta, resistência passiva, medo, raiva, ira, ansiedade e depressão. Ainda, “quanto mais um indicador social quantitativo é utilizado para fins sociais de tomada de decisão, mais sujeitos ele estará à pressão de corrupção e mais apto ele estará a distorcer e corromper os processos sociais que se pretende monitorar” (CAMPBELL, 1976, p. 49 apud FREITAS, 2011, p. 18).

Essa racionalidade obscurece o real, não evidencia as reais determinações históricas. Tal explicação “retira da esfera econômica o seu comprometimento com a produção das condições materiais de existência. Entende-se a centralidade atribuída ao professor e por que sua reconversão torna-se vital” (EVANGELISTA, 2012, p. 79). Corroborando Oliveira e Menegão (2012, p. 653):

Os testes assumem o poder de responsabilizar as escolas como se seus resultados refletissem apenas o que nelas ocorre e o que seus profissionais fazem para educar os estudantes. Sabe-se, no entanto, que são múltiplos os fatores que afetam o desempenho nos testes. A responsabilização focada nas escolas ignora a parte de responsabilidade dos estudantes e suas famílias, e do poder público em prover condições adequadas de trabalho. Os professores não são responsáveis sozinhos pelo aprendizado dos estudantes, e nem tudo de valor que um professor transmite aos seus alunos pode ser apreendido em um teste padronizado.

Sob a política de responsabilização, a avaliação do professor e em decorrência a identificação de quem deve ser valorizado, bonificado, há uma função diagnóstica com dimensão preocupante, com a consequência de propalar a falsa ideia de que avaliar é uma ferramenta infalível, capaz de identificar quais os melhores e eficazes professores.

O pagamento de professores com base no desempenho é tema recorrente das discussões referentes às políticas de valorização de professores, principalmente por organizações internacionais. Como exemplo, a OCDE publicou, em maio de 2012, o Boletim PISA em Foco nº 16 com o seguinte tema: Um pagamento baseado no desempenho melhora a atuação do professor? Nele, destaca que entre os países membros da OCDE alguns adotam essa política e outros não. Questiona-se se o pagamento por desempenho melhora realmente a qualidade do ensino.

Conforme os dados apresentados nas avaliações do PISA, o pagamento por desempenho nem sempre é determinante na qualidade do ensino. Os resultados do PISA evidenciam que:

Em países em que os salários dos professores são relativamente baixos (menos de 15% acima do PIB per capita), o desempenho dos estudantes tende a ser melhor quando se usa um sistema de pagamento baseado na atuação do professor. Por outro lado, em países onde os professores recebem salários relativamente bons (mais de 15% acima do PIB per capita), o oposto é verdadeiro. Assim sendo, é válido para países que não possuem recursos para pagar bem todos os professores analisar a experiência dos países que adotaram pagamentos baseados na atuação do professor (OCDE, 2012, p. 2).

Com base nessas evidências, a OCDE sugere aos países que realizam o PISA e que praticam baixos salários aos professores que desenvolvam políticas de valorização salarial de professores a partir da melhoria na qualidade do ensino verificada por meio dos resultados alcançados nas avaliações externas.

Destaca-se, aqui, a complexidade da prática dessa política para os sistemas de ensino, pois em alguns casos, principalmente nos países mais pobres, a escassez de recursos impossibilita o desenvolvimento de políticas de bonificação e recompensa salarial para todos os professores.

Nota-se também uma evidente secundarização, da importância do salário na valorização do professor. A OCDE salienta que é um ativo importante no processo, mas outros o sobrepõem

Pagamentos baseados no desempenho são válidos levando-se em conta alguns contextos; mas fazer com que o sistema funcione bem e de forma sustentável é um grande desafio. **Níveis diferenciados de pagamento** podem ser apenas uma parte do ambiente de trabalho: países que conseguiram **fazer do magistério uma profissão atrativa** não conseguiram isso somente via salários, mas **elevando o status do magistério**, oferecendo perspectivas de carreira reais, e dando aos professores **responsabilidade como profissionais e líderes de uma reforma educacional**. Isso exige um sistema de formação de professores que ajude esses profissionais a pesquisar e inovar em educação, não se limitando a transmitir um currículo (OCDE, 2012, p. 4, grifos nossos).

Cabe indagar se as condições existentes nos sistemas de ensino público da Educação Básica sinalizam possibilidades de melhoria nesse sentido. Ressaltam-se

também, como já referido nesta tese, o protagonismo e a responsabilização dos professores na reforma educacional com vistas à melhoria da qualidade da educação.

Como elevar o *status* da profissão, fazer dela uma carreira atrativa com salários aviltantes? Como desenvolver e acreditar que as políticas de formação de professores poderão, efetivamente, formar profissionais pesquisadores e com capacidade de inovar diante das condições de formação disponibilizadas, que em sua grande maioria negam aos professores o direito a uma formação de qualidade, na qual o incentivo e o desenvolvimento da pesquisa científica no campo educacional são fundamentais? Se vencerem essa barreira e receberem uma boa formação apesar das adversidades, os professores encontrarão no sistema educacional, em que atuarão como profissionais, outros obstáculos, como os já mencionados nesta tese, e ainda as condições existentes na maioria das escolas, que inviabilizam o trabalho com pesquisa e inovação que requerem tempo para a sistematização das ações desenvolvidas na prática cotidiana do professor.

Diante desse cenário, é oportuno retomar as reflexões de Pimenta (2012) ao abordar o histórico da luta dos professores por melhores salários, condições de trabalho e valorização. Relata que nos anos de 1980 e início de 1990 houve uma intensa movimentação dos sindicatos, que culminou com um acordo entre governos municipais e estaduais e os sindicatos para a elevação salarial dos professores em todo o território nacional.

Pela primeira vez, nos anos recentes, se colocava em pauta, no âmbito governamental, a indissociabilidade entre qualidade de formação e condições de trabalho e de exercício profissional (especialmente salário) [...] Com a assessoria de intelectuais das universidades, os sindicatos foram incorporando e produzindo conhecimento que lhes permitia avançar, a partir das tradicionais lutas por melhores salários, para a importância de melhor se explicitar as demais condições necessárias ao exercício profissional com vistas a uma melhoria da qualidade das escolas. Aí foi se colocando em pauta as questões sobre profissionalização e desenvolvimento profissional dos professores. No entanto, a valorização profissional, incluindo salário e condições de trabalho, foi totalmente abolida dos discursos, das propostas e das políticas do governo subsequente, que passou a normatizar exaustivamente a formação inicial de professores e a financiar amplos programas de formação continuada (PIMENTA, 2012, p. 40-41).

Essa retomada é importante para a reflexão sobre as idas e vindas do processo de construção de políticas de valorização de professores no Brasil. Esse discurso político e social que hoje se mostra tão presente na sociedade quanto a necessidade eminente de valorização da profissão de professor não é novo, e sempre quando acirrado apresenta outros contornos que acabam por tirar o foco de elementos efetivamente essenciais, quando se pensa na construção de políticas comprometidas com a valorização profissional, como é o caso do salário e condições de trabalho. A atuação do BM e da OCDE na promoção de pesquisas na área educacional, e mais especificamente, na orientação de políticas direcionadas aos professores, tem sido marcada por interesses econômicos e mercadológicos.

3 A VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL: PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS

Esta seção objetiva apresentar uma compreensão histórica das origens e da trajetória das ações empreendidas no país no tocante às políticas de valorização de professores até o período da promulgação da Constituição de 1988. Visando estudar os antecedentes históricos que representaram as raízes, ainda existentes, nas políticas de valorização de professores, cabe aqui explanar alguns fatos que ao longo da história da educação brasileira marcaram e definiram as facetas da formação inicial e continuada da carreira docente e das condições salariais dos professores no Brasil, características que configuram a valorização dessa profissão.

Toma-se como cerne que essa história refere-se à história dos homens como indivíduos reais. Marx e Engels (2010, p. 10) partem da premissa de que “os homens são os indivíduos reais” em sua ação e condições materiais de existência, ou seja, a realidade é o próprio meio material: “O primeiro pressuposto de toda a história humana é naturalmente a existência de indivíduos humanos vivos” (MARX; ENGELS, 2010, p. 10). Os homens não são diferentes dos animais apenas pela sua consciência. Os autores sustentam que essa não é a única regra, pois os homens produzem seus meios de vida, sua vida material – esses são os indivíduos reais. Em seus termos

[...] A maneira como os indivíduos manifestam sua vida reflete exatamente o que eles são. O que eles são coincide, pois, com sua produção, isto é, tanto com o que eles produzem quanto com a maneira como produzem. O que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais da sua produção (MARX; ENGELS, 1986, p. 11).

Em consonância com essa assertiva, o desenvolvimento histórico da configuração da valorização de professores não é linear. A história desse processo se constrói com continuidades, desvios, retrocessos e avanços temporários ou não, no bojo das condições materiais engendradas pela ordem produtiva do capital. Todavia o ensino e sua necessária valorização dos professores é um trabalho cujo desenvolvimento “se apresenta de forma desigual e muito diferenciada segundo os países, ou até mesmo, segundo regiões de um mesmo país: ele não evolui no

mesmo ritmo por toda parte e formas antigas convivem com formas contemporâneas” (TARDIF, 2013, p. 553).

Muitos são os pesquisadores que se dedicam ao estudo e análise da formação de professores no Brasil¹⁸. Porém existem estudos e pesquisas cujo foco é a temática da valorização de professores, a qual, analisada sob um ponto de vista mais amplo, abrange também a formação inicial e continuada e as condições de trabalho. De maneira mais contundente, esses estudos tratam também das condições de salário e carreira como essenciais para a valorização de professores¹⁹.

Ao analisar as políticas para a educação no Brasil verifica-se que o próprio sistema que prevê políticas de valorização dos professores acaba por desenvolver ações que os desvalorizam. O sistema desqualifica, desvaloriza a profissão de professor quando não o respeita e não lhe confia a autoridade de como ensinar.

Uma recente pesquisa quantitativa²⁰ realizada pela Fundação Varkey GEMS (2013) comprovou que o Brasil ficou em penúltimo lugar em um índice que mede o nível de respeito e de valorização aos professores em diversos países. A pesquisa identifica algumas correlações entre variáveis com base em quatro das questões principais: 1) Valorização de professores do ensino primário no ranking contra outras profissões; 2) Valorização de professores do ensino secundário no ranking contra outras profissões; 3) Ranking dos professores de acordo com seu status tendo como

¹⁸ Refere-se a estudos e pesquisas que abordam a temática da formação inicial e continuada de professores da Educação Básica no Brasil. São eles: Marques (1992); Vidal (1995); Brzezinski (1997); Kuenzer (1999); Tanuri (2000); Scheibe (2003); Freitas H. (2003; 2007; 2012;); Oliveira (2004); Foerst (2005); Souza (2006); Rigolon (2007); Altobelli (2008); Gatti e Nunes (2008); Silva (2009); Gatti e Barretto (2009); Alferes (2009); (2009); Oliveira (2009); Branchi (2010); Gatti (2007); Gatti et al. (2010); André (2009; 2010); Oliveira e Vieira (2010); Bauer (2011); Davis, Nunes e Almeida (2011); Placco, Almeida e Souza (2011); Pimenta (2012); Oliveira; Maués (2012); Fernandes (2013); Sousa (2013).

¹⁹ Esses estudos e pesquisa, de forma geral, tratam da valorização de professores focando nos seguintes temas: condições salariais, carreira, condições de trabalho e reconhecimento social da profissão de professor. São eles: Monlevade (2000); Oliveira (2004); Cunha (2009; 2010); Dourado (2009); Pinto (2009); Fonseca (2010); Camargo et al. (2010); Gatti et al. (2010); Vieira (2010); Oliveira e Vieira (2010); Rocha (2010); Silva Júnior (2010); Barbosa (2011); Gatti, Barreto e André (2011); Cunha e Rafanhim (2012); Araújo (2012); Azevedo (2012); Hipólito (2012); Palafox, Klinke e Silva (2013); Freitas H. (2013); Fernandes (2013).

²⁰ A pesquisa entrevistou mil pessoas em 21 países. São eles: Brasil, China, República Checa, Egito, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Israel, Itália, Japão, Países Baixos, Nova Zelândia, Portugal, Turquia, Cingapura, Coreia do Sul, Espanha, Suíça, Reino Unido e os Estados Unidos (EUA). A decorrência da escolha foi pela participação desses países no Terceiro Estudo Internacional de Matemática e Ciências (TIMSS) e no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). As perguntas realizadas foram: O professor é uma profissão respeitada? Você incentiva o seu próprio filho para se tornar um professor? Os resultados apresentaram dados estatísticos sobre o status do professor, a percepção de recompensa recebida pelo profissional e o controle e organização do setor de ensino.

base outras profissões comparativas mais semelhantes; 4) Avaliação do aluno com relação ao respeito pela profissão de professor. Para atuar como um comparador, o denominado “índice do estado da profissão de professor”, evidenciado pela pesquisa, é apresentado.

O resultado apontou, pela primeira vez, o status que a profissão de professor tem em seu país. Segundo o estudo, o Brasil só fica à frente de Israel no índice de valorização do estado da profissão de professor, conforme demonstra no Gráfico 2.

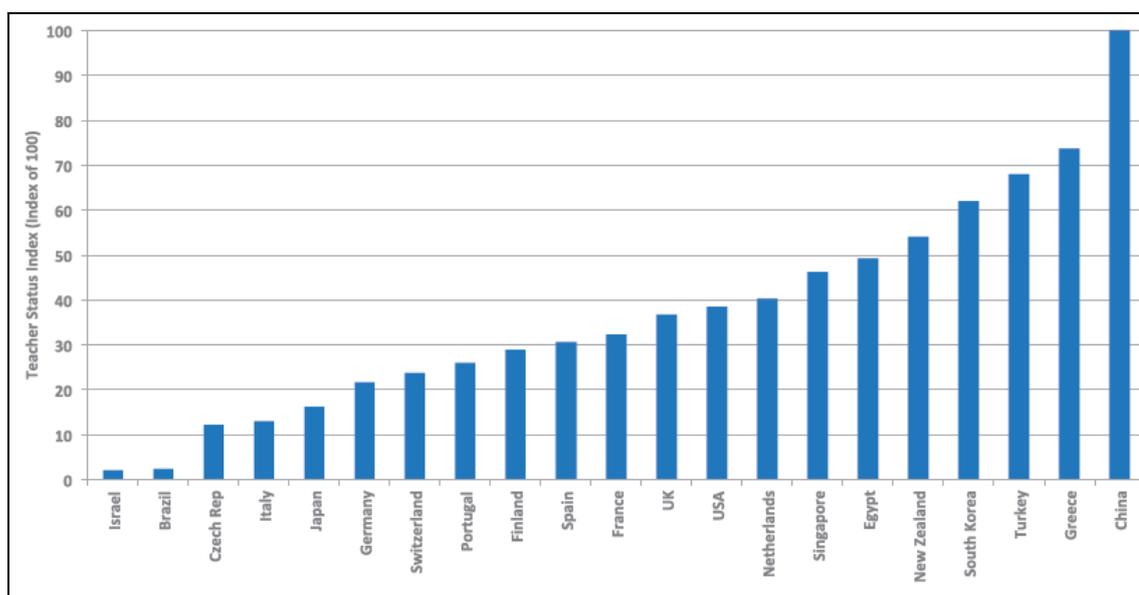


Gráfico 2: Índice de valorização do estado da profissão de professor nos 21 países*
Fonte: Varkey Gems (2013, p. 12).

O Gráfico 3 demonstra o status da profissão de professor, salário médio anual e ranking no PISA. É possível verificar que o Brasil ocupa as últimas posições, estando à frente somente de Israel no status da profissão e à frente da China e Egito no quesito salário médio e ocupa a vigésima posição no PISA dos países pesquisados.

* 21 países da pesquisa indexada em uma escala relativa 1-100.

País	Status da profissão (100 = melhor)	Salário anual médio (em US\$, ajustado)	Ranking no PISA
China	100	17.730	3
Grécia	74	23.341	17
Turquia	68	25.378	19
Coreia do Sul	62	43.874	4
Nova Zelândia	54	28.438	6
Egito	49	10.604	-
Singapura	46	45.755	1
Holanda	40	37.218	7
EUA	38	44.917	12
Reino Unido	37	33.377	10
França	32	28.828	11
Espanha	31	29.475	16
Finlândia	29	28.780	2
Portugal	26	23.614	14
Suíça	24	39.326	8
Alemanha	22	42.254	9
Japão	16	43.775	5
Itália	13	28.603	15
Rep. Checa	12	19.953	13
Brasil	2,4	18.550	20
Israel	2	32.447	18

Gráfico 3: Status e salário médio da profissão de professor nos 21 países pesquisados
Fonte: Varkey Gems (2013, p. 13).

Conforme resultados dessa pesquisa, nos países que mais respeitam o professor muitos pais encorajam seus filhos a essa profissão. Não é o caso do Brasil. A pesquisa evidenciou que brasileiros, portugueses e israelenses são os que menos incentivam seus filhos a seguir a profissão de professor, enquanto na China, Egito e Coreia do Sul há um estímulo às crianças para se tornarem professores.

Quanto ao interesse pela profissão, outra pesquisa realizada no Brasil, em 2009, pelas Fundações Victor Civita (FVC) e Carlos Chagas (FCC) revela que apenas 2% dos jovens que cursam o 3º ano do Ensino Médio pretendem cursar

Pedagogia ou alguma licenciatura. Foram entrevistados 1.501 alunos em 18 escolas públicas e particulares de oito cidades. Bernadette Gatti, pesquisadora da FCC e supervisora da pesquisa FVC/FCC, explica que o objetivo da pesquisa “Atratividade da Carreira Docente” foi entender a percepção dos jovens sobre a profissão. Entre os motivos apresentados que justificam o baixo interesse dos jovens em ingressar na carreira de professor estão baixos salários, baixo prestígio social e condições precárias de trabalho (GATTI et al., 2010).

Como definido na parte introdutória desta tese, a valorização de professores foi construída ao longo da história da educação, configurada por uma série de fatores econômicos, políticos, sociais e culturais. Esses fatores, por seu turno, foram engendrados pelo metabolismo da realidade concreta material em períodos que se definiram mediante as determinações sobre: a) a formação dos professores; b) recursos financeiros adequados para uma educação pública de qualidade, os recursos físicos e materiais do ensino; c) definição salarial dos professores; d) planos de carreira do magistério; e e) cultura e mentalidade construídas pelos brasileiros a respeito da profissão de professor.

3.1 OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Nesta parte, são apresentados alguns aspectos dos antecedentes históricos fundantes da política de valorização dos professores que se assentam no conjunto de fatores que determinam o conceito de valorização que aqui se defende. Cabe salientar que o item e), ‘cultura e mentalidade construídas pelos brasileiros sobre a profissão de professor’ não será analisado por se entender que implicaria em uma pesquisa de campo pautada em outra perspectiva.

Destaca-se, contudo, que a retomada histórica das políticas de valorização de professores no Brasil é essencial no entendimento do processo de definição, permanência, recuo e também das conquistas reais dessa categoria profissional.

O objetivo é compreender as raízes históricas da valorização da profissão de professores no Brasil. O foco é apreender os antecedentes históricos dessa história assentada especialmente na formação de professores, nos recursos para a educação, na condição salarial e na carreira, considerando que a valorização de

professores é concebida como um dos elementos centrais que circunscrevem esses aspectos e que contribuem para o desenvolvimento de uma educação com qualidade.

A formação de professores no Brasil, de acordo com Saviani (2009), é caracterizada em seus aspectos históricos e teóricos por meio de um desenvolvimento que ocorreu de forma explícita após o período da independência, oriundo da necessidade de organização da instrução popular. Tanuri (2000) corrobora com essa análise ao acrescentar que a preocupação com a formação de professores para a educação pública também está intimamente ligada à planificação e implantação de um ensino público ideal, e o berço dessa proposta se deu a partir da Revolução Francesa:

É verdade que os movimentos da Reforma e Contra-Reforma, ao darem os primeiros passos para a posterior publicização da educação, também contemplaram iniciativas pertinentes à formação de professores. Mas somente com a Revolução Francesa concretiza-se a idéia de uma escola normal a cargo do Estado, destinada a formar professores leigos, idéia essa que encontraria condições favoráveis no século XIX quando, paralelamente à consolidação dos Estados Nacionais e à implantação dos sistemas públicos de ensino, multiplicaram-se as escolas normais (TANURI, 2000, p. 62).

Após a expulsão dos jesuítas, em um período aproximado de treze anos (1759 a 1772), foram introduzidas as aulas régias, sistema em que os professores eram nomeados pelo rei para exercerem um cargo vitalício. Não existia uma seleção de professores e a escassez de estrutura física adequada era a marca presente na educação da época. Monlevade (2000, p. 26) descreve que nesse período:

Quem soubesse mais que os outros e quisesse lecionar, poderia procurar algum vereador na Câmara Municipal que solicitaria do Rei a permissão para assumir a Aula pretendida, de primeiras letras ou de alguma disciplina mais adiantada. Obtida a licença de Lisboa, o professor achava um local apropriado, como uma sacristia de igreja ou sala de sua própria casa, matriculava os alunos e recebia da Câmara um vencimento mensal oriundo de um imposto criado com esta específica finalidade, o *subsídio literário*, cobrado dos açougues e destilaria de cachaça, no litoral e interior da Colônia (grifo no original).

Instituído por Marquês de Pombal por meio da Carta Régia de 10 de novembro de 1772, o imposto denominado *Subsídio Literário*²¹, “que durou até 1816” (PINTO, 2000, p. 50), foi o primeiro imposto que “[...] destinava-se a suprir todas as necessidades financeiras da instrução pública abrangendo os estudos menores e maiores e garantindo não apenas o pagamento dos salários e demais despesas dos professores” (SAVIANI, 2008, p. 99). Este autor, ao historicizar sobre as reformas pombalinas de instrução pública ocorridas nos estudos menores²², nos estudos maiores²³ e nos estudos de primeiras letras, esclarece que a proposta do Subsídio Literário serviu de um mecanismo para o financiamento da educação a fim de:

[...] que permitissem garantir recursos específicos e permanentes para manter em funcionamento as instituições encarregadas de ministrar a instrução pública. A resposta a essa questão foi dada pela ‘Carta de Lei’ de 10 de novembro de 1772 que instituiu o ‘Subsídio Literário’ (SAVIANI, 2008, p. 98).

Esse imposto, como atestam Pinto (2000) e Monlevade (2000), incidia sobre a carne, o vinho, o vinagre e a cachaça. Além de representar poucos recursos financeiros²⁴, nunca foi cobrado com regularidade e os professores ficavam longos períodos sem receber vencimentos à espera de uma solução vinda de Portugal. O parágrafo 2º do artigo 6º da Carta régia de 1772 definia que:

Item. Mando que para a útil aplicação, do mesmo ensino público, em lugar das sobreditas coletas até agora lançadas a cargo dos povos, se estabeleça como estabelecimento o único imposto, a saber: nestes reinos e ilhas Madeira, Açores de um real em cada canastra (mais ou menos um litro) de vinho e quatro réis em cada Canadá [2.622 litros]

²¹ Existiam outros impostos que faziam parte do sistema de tributação da Coroa, tais como o Dízimo, o Quinto e os Direitos de Entrada (PINTO, 2000).

²² A reforma de estudos menores corresponde, conforme Saviani (2008), à reforma ocorrida no ensino primário e secundário, regulamentado pelo Alvará de 28 de junho de 1759.

²³ Foi a reforma ocorrida no ensino de nível superior. “O principal elemento dessa nova fase foi a reforma da Universidade de Coimbra [...] Antes da reforma a Universidade de Coimbra era constituída por quatro faculdades: Teologia, Cânones, Direito e Medicina. Os estudos filosóficos realizavam-se no Colégio das Artes e tinham caráter propedêutico aos estudos propriamente universitários. Seu objetivo era, portanto, preparar os estudantes para cursar os estudos superiores, de caráter profissional, ministrados nas quatro faculdades mencionadas. Com a reforma, às quatro faculdades tradicionais foram acrescentadas as de filosofia e matemática” (SAVIANI, 2008, p. 90-91).

²⁴ Monlevade (2000, p. 27) denuncia que “[...] de um boi com duzentos quilos de carne se destinava um arrátel, ou seja, o valor de 450 gramas para as despesas da educação”. Pinto (2000, p. 50) acrescenta ainda que “as fraudes e as malversações eram constantes [...]. a arrecadação do Subsídio Literário correspondia ao salário de trinta professores, o que é um valor insignificante”.

de aguardente; de 160 réis por cada pipa de vinagre; na América e na África: de um real a cada arrátel [arrátel = 429 g] de carne que se cortar no açougue; e nelas e na Ásia, de dez réis em cada Canadá de aguardente das que se fazem na terras, debaixo de qualquer que se lhe dê ou venha a dar (ALMEIDA, 1989, p. 37 apud REZENDE, 2000, p. 8).

Com as reformas pombalinas, merece destaque a mudança na educação brasileira empreendida com a chegada da Família Real, expulsa de Portugal pelas tropas invasoras da França. Monlevade (2000, p. 27) registra que:

Em 1808, tangido de Portugal pelas tropas invasoras napoleônicas, o Príncipe Regente D. João aportou em Salvador e depois no Rio de Janeiro com 15.000 cortesões. As cidades cresceram como pólos comerciais e administrativos da metrópole provisória. O capitalismo mercantil agrário, com a onda de ouro e pedras preciosas, começou a se urbanizar e diversificar: da monocultura da cana de açúcar passou-se ao cultivo do fumo, do algodão, e principalmente do café, plantado nas imediações dos portos e cada vez mais para o interior. Solidificou-se o comércio exterior dos produtos primários, estabelecendo-se os navios e banqueiros ingleses como intermediários de lucros crescentes.

A fim de identificar a valorização de professores à época, ressalta-se que no período ora citado os investimentos na área educacional eram efetuados pelo governo português, os quais eram obtidos pela cobrança de vários impostos. Ao explicitar sobre os recursos públicos no sistema tributário brasileiro, Pinto (2000) esclarece que um levantamento feito em 1827 demonstrou a existência de 150 tipos de tributos no período colonial. Porém a demanda no financiamento para a educação provinha muito mais da Ordem Religiosa e não do sistema de tributação da Coroa. Houve um distanciamento do Estado na responsabilidade direta com a manutenção da educação. Ao analisar o perfil histórico do financiamento da educação no Brasil, Menezes (2005, p. 28) afirma que:

[...] a educação no Brasil-Colônia não foi beneficiada pela estruturação do sistema de receitas públicas, tendo permanecido, naquela época, prioritariamente, sob a tutela dos jesuítas e, secundariamente, em caráter suplementar, sob a responsabilidade da esfera particular.

Vieira (2007) assinala que diversas mudanças na Colônia foram configuradas antes da chegada da família real ao Brasil. Instalou-se um período de crise no sistema colonial e nos movimentos sociais.

A história da formação de professores no Brasil revela que no início dos processos de educação formal não havia grandes preocupações com a formação dos professores que exerceriam essa profissão. Esse período, como explica Saviani (2006), compreendeu desde os colégios jesuítas até os cursos superiores criados com a vinda de D. João VI, em 1808. A Lei das Escolas de Primeiras Letras, de 15 de outubro de 1827, já revelava uma falta de valorização e de descaso com a formação dos professores no país ao estabelecer, no artigo 5º, que professores que não tivessem a necessária instrução desse ensino deveriam instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais.

Essa Lei expressou uma preocupação do governo em instruir o povo, mas ainda sem a definição dos recursos, sem o estabelecimento das condições necessárias para a manutenção das escolas e para o trabalho dos professores. Sobre os impactos dessa Lei, Vieira (2007, p. 54) analisa que:

Embora não tendo impacto significativo sobre a nascente organização de ensino, assinala um traço marcante da política educacional brasileira – a preocupação com os aspectos legais. Tal característica é evidente não apenas nesta fase inicial do Primeiro Reinado, como também no Segundo Reinado, quando uma série de propostas de reforma são apresentadas. Em geral, as medidas anunciadas não passam de promessas, razão pela qual se apresentam como reformas que não mudam [...].

A primeira escola normal para a formação de professores no Brasil foi criada apenas em 1835, no Rio de Janeiro. Essa escola transplantava um modelo europeu de ensino e era comandada por um diretor que também trabalhava como professor e tinha seu currículo resumido em: “ler e escrever pelo método lancasteriano; as quatro operações e proporções; a língua nacional, elementos de geografia; princípios de moral cristã” (TANURI, 2000, p. 64). As primeiras escolas normais restringiam-se ao preparo didático de mestres no método de ensino mútuo presente no Ato Adicional de 1834.

O método básico de ensino proposto pela escola normal deve-se ao fato de ser necessário para a formação de um bom trabalhador para atuar naquele momento histórico. Exigia-se apenas a capacidade de ler, escrever e contar, origem que perdurou nas políticas educacionais brasileiras até a atualidade, as quais denotam um currículo voltado aos conteúdos básicos. Nesse aspecto, a formação da

escola normal pretendia apenas propiciar aos seus alunos a capacidade de retransmitir os conhecimentos recebidos.

O pequeno número de alunos nas escolas normais demonstrou a falta de interesse pela profissão docente, e conseqüentemente uma falta de valorização dessa profissão desde o Império. Após quatro anos de funcionamento, Tanuri (2000) assevera que a primeira escola normal do Brasil havia formado apenas 14 alunos, e destes, somente 11 seguiram carreira no magistério:

Na verdade, em todas as províncias as escolas normais tiveram uma trajetória incerta e atribulada, submetidas a um processo contínuo de criação e extinção, para só lograrem algum êxito a partir de 1870, quando se consolidam as idéias liberais de democratização e obrigatoriedade da instrução primária, bem como de liberdade de ensino (TANURI, 2000, p. 64).

Há também nesse período uma abertura, ainda que pequena, ao público feminino para a profissão docente nas escolas normais, e há um aperfeiçoamento do currículo até então adotado. Tanuri (2000, p. 66) especifica que:

Paralelamente à valorização das escolas normais, ocorre também enriquecimento de seu currículo, ampliação dos requisitos para ingresso e sua abertura ao elemento feminino. As primeiras escolas normais – de Niterói, Bahia, São Paulo, Pernambuco, entre outras – foram destinadas exclusivamente aos elementos do sexo masculino, simplesmente excluindo-se as mulheres ou prevendo-se a futura criação de escolas normais femininas. Aliás, mecanismos de exclusão refletiam-se mesmo na escola primária, onde o currículo para o sexo feminino era mais reduzido e diferenciado, contemplando o domínio de trabalhos domésticos. Nos anos finais do Império, as escolas normais foram sendo abertas às mulheres, nelas predominando progressivamente a frequência feminina e introduzindo-se em algumas a co-educação.

A abertura ao gênero feminino na escola normal refletiu a ideia socialmente naturalizada de que a mulher deveria ser a responsável pela educação da infância, entendendo-se que ela poderia ser uma extensão de sua função social doméstica: o papel de mãe e educadora. Por outro lado, o trabalho feminino como professor resolveria o problema da falta de mão de obra na escola primária, pouco procurada por homens devido aos baixos salários oferecidos.

Na transição Império-República subentende-se que deveriam ocorrer modificações substanciais no âmbito educacional. Porém o novo regime, apesar de

suas transformações governamentais e jurídicas, não trouxe grandes mudanças ou mesmo transformações no que tange à valorização dos professores no campo da sua formação.

O valor do professor-sacerdote-jesuíta se cultivou no contexto da sociedade escravocrata-agrária-exportadora como algo elitista, fechado e retrógrado que voltou a ter lugar no fim do século XIX quando os jesuítas retornaram para o Brasil como educadores dos filhos das elites agrárias, num esquema de financiamento totalmente privado e empresarial. A expulsão dos jesuítas foi o choque necessário para se constituírem dois tipos de professores assalariados: o das Aulas Régias, pago por tributos públicos, chamados de “subsídio literário”, cobrado pelas Câmaras Municipais do abate de animais nos açougues, da produção de vinho e da destilação de cachaça; e o das escolas particulares que então proliferaram, pago pela prodigalidade de fazendeiros ou comerciantes e pela novidade da época, a mensalidade dos alunos. Neste momento entra um elemento novo na discussão da educação: **a valorização do professor medida não mais pelo seu saber, autoridade ou pertença a uma Ordem Religiosa, mas pelo valor de seu salário**, não por acaso denominado então de “honorário” (MONLEVADE, 2000, p. 20, grifos nossos).

A recém-proclamada República brasileira continuou a deixar o ensino primário, profissional e também o normal a cargo dos estados e municípios. Tal atitude da União acabou por gerar grandes desigualdades em todo o país, considerando que a República se configurou como um estado oligárquico, o que trouxe grande prosperidade a alguns estados e a outros um total abandono econômico.

As diferenças de condições no ensino vistas nos estados deixaram espaço para que pudessem se formar movimentos para conclamar o governo central a participar ativamente da organização e estruturação da educação no Brasil. Esses movimentos se tornaram mais sólidos com os movimentos nacionalistas que apareceram no Brasil durante a Primeira Guerra. Chega-se “[...] a postular a centralização de todo o sistema de formação de professores ou a criação de escolas normais-modelo nos estados” (TANURI, 2000, p. 68).

Apesar desses movimentos, a Primeira República não chegou a financiar ou mesmo organizar o ensino normal, que ficou a cargo de cada estado, que os organizou considerando os ideais de seus próprios intelectuais e/ou reformadores.

Ressalta-se que a ausência do governo federal no ensino normal não significou que este não tenha sofrido mudanças ou melhoras no período em pauta.

Destaca-se nesse sentido a reforma empreendida no estado de São Paulo. Esse estado havia se tornado o principal eixo econômico do Brasil, e a partir de 1890 os reformadores paulistas consolidaram a reforma na instrução pública paulista.

A reforma foi marcada por dois vetores: enriquecimento dos conteúdos curriculares anteriores; e ênfase nos exercícios práticos de ensino, cuja marca característica foi a criação da Escola-Modelo anexa à Escola Normal, na verdade a principal inovação da reforma. De fato, foi por meio dessa escola de aplicação que o modelo pedagógico-didático se tornou a referência para a formação de professores propiciada pelas escolas normais. Assumindo os custos de sua instalação e centralizando o preparo de novos professores nos exercícios práticos, os reformadores estavam assumindo o entendimento de que sem assegurar, de forma deliberada e sistemática por meio da organização curricular, a preparação pedagógico-didática não se estaria, em sentido próprio, formando professores (SAVIANI, 2006, p. 5).

A reforma em São Paulo passou a valorizar, ao contrário do primeiro modelo da escola normal, a prática pedagógica como parte da formação de um professor. A implantação da Escola-Modelo foi um salto com relação à antiga formação, que se preocupava apenas com a assimilação dos conteúdos que seriam transmitidos pelo professor. Com a implantação das Escolas-Modelo migrou-se o postulado teórico de que esse professor também deveria ser preparado de forma específica a transmitir tais conteúdos, ou seja, deveria ser pedagogicamente preparado.

Paralelamente à Reforma Paulista, explana Saviani (2006), outros estados brasileiros passaram a enviar seus professores para observar o modo de ensino de São Paulo ou receber professores desse estado para importar o modelo paulista. Nesse contexto, o modelo pedagógico-didático de formação docente se espalhou por todo o país, firmando-se como novo modelo para a formação de professores.

Há também, em complemento a essas reformas na escola normal, um início de dualidade no ensino. A partir de 1911, em São Paulo, as chamadas escolas complementares foram transformadas em escolas normais primárias, enquanto as de maior nível, ou de padrão mais elevado, foram denominadas escolas normais secundárias, as quais deveriam formar professores para as escolas normais.

O movimento de “dualização” da formação docente, embora sendo apenas um ensaio em sua origem, sugeriu uma valorização da formação, e ao mesmo tempo, uma elevação conceitual ao curso normal, seja pelo aumento nos conteúdos, seja pela maior duração do curso. Outro avanço significativo foi a maior atenção

atribuída à prática educativa, com a valorização da experiência desenvolvida na escola-modelo e/ou nas escolas de aplicação anexas.

Mesmo com os grandes avanços que a reforma trouxe à escola normal esta continuava ainda confusa, a considerar seu objeto de trabalho e os conhecimentos que deveria transmitir. As escolas normais, “[...] ao mesmo tempo escolas de cultura geral e de cultura profissional, falhavam lamentavelmente nos dois objetivos” (VIDAL, 2001, p. 79-80). As críticas a esse sistema tomaram maior força na década de 1920, principalmente quando inspiradas no movimento da Escola Nova.

O movimento da Escola Nova continuava a centrar-se na revisão dos padrões tradicionais de ensino: não mais programas rígidos, mas flexíveis, adaptados ao desenvolvimento e à individualidade das crianças; inversão dos papéis do professor e do aluno, ou seja, educação como resultado das experiências e atividades deste, sob o acompanhamento do professor; ensino ativo em oposição a um criticado “verbalismo” da escola tradicional (TANURI, 2000, p. 72).

Os ideais da Escola Nova influenciaram tanto educadores como idealizadores da educação e constituíram um solo fértil para novas reformas educacionais no Brasil. O Distrito Federal foi um dos primeiros a reformar o ensino com o auxílio de Anísio Teixeira, que afirmava: “Se a escola normal for realmente uma instituição de preparo profissional do mestre, todos os seus cursos deverão possuir caráter específico que lhes determinará a profissão do magistério” (VIDAL, 1995, p. 65). Para que esse ideal fosse alcançado, reformulou-se totalmente o curso profissional do magistério, que passou a ser a Escola de Professores. A Escola Normal do Distrito Federal tornou-se Instituto de Educação e contou com quatro escolas: “Escola de Professores, Escola Secundária (com dois cursos, um fundamental, com cinco anos, e um preparatório, com um), Escola Primária e Jardim-de-Infância” (TANURI, 2000, p. 73).

O documento Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, liderado por Fernando de Azevedo (1894-1974), Anísio Teixeira (1900-1971) e Lourenço Filho (1897-1970) e outros educadores liberais²⁵ afirmava que a evolução do sistema cultural do Brasil

²⁵ Assinaram o documento os seguintes pioneiros: Fernando de Azevedo, Afranio Peixoto A. de Sampaio Doria, Anísio Spinola Teixeira, M. Bergstrom Lourenço Filho, Roquette Pinto, J. G. Frota Pessôa, Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mario Casassanta, C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., J. P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Attilio Vivacqua, Francisco Venâncio Filho, Paulo Maranhão, Cecília Meirelles, Edgar Sussekind de Mendonça, Armanda Álvaro Alberto, Garcia de Rezende, Nobrega da Cunha, Paschoal Lemme e Raul Gomes. Saviani (2008, p. 235-239) apresenta pela ordem da assinatura do Manifesto uma síntese da posição no campo educacional de cada signatário do documento.

dependeria das condições econômicas e essas somente ocorreriam com “[...] o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade” (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 2006, p. 188).

Diante das exitosas propostas do Manifesto observa-se a defesa do princípio da autonomia da função educacional que, na interpretação de Saviani (2008, p. 246), deveria “[...] ser ampla, abarcando os aspectos técnicos, administrativo e econômico. A autonomia econômica, por sua vez, não pode limitar-se à consignação de verbas do orçamento [...]”, mas implica na constituição de um “fundo especial ou escolar” que o Estado deveria proporcionar diretamente às instituições de ensino para a tarefa de formação integral das novas gerações. Defende o documento que:

Dai decorre a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm a responsabilidade e devem ter, por isto, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção (MANIFESTO..., 2006, p. 194-195).

Essas mudanças apenas ilustram uma necessidade real, presente em todo o país naquele momento: a necessidade de uma política nacional de valorização do professor. As reformas que aconteciam no Brasil ajudaram também a fortalecer os movimentos de exigências a tais políticas, que brevemente iniciariam sua consolidação. É válido lembrar que essas novas reformas inspiradas no movimento da Escola Nova não aconteceram somente no Distrito Federal, mas prosseguiram também nos demais estados da União, a exemplo de São Paulo, Rio Grande do Sul, Sergipe, Minas Gerais, e outros.

Esse caminho de reformas levou ao desenvolvimento de uma situação favorável ocorrida em 1939: a criação do primeiro curso de Pedagogia do país, na Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, que pretendia propiciar duas formações distintas, ou seja, uma formação de bacharéis, que atuariam como

técnicos da educação, e outra formação de licenciados, que seriam docentes dos cursos normais (SILVA C., 2003).

Todo esse movimento calcado em aspectos pedagógicos da formação docente e também do processo formativo a ser destinado ao alunado infanto-juvenil, público-alvo da educação pensada pelos Pioneiros da Educação, caminhou junto a outro processo, o da organização da educação pública brasileira que até então não contava com um sistema oficial de ensino.

A necessidade de organização de um sistema nacional de educação surge com as transformações que a sociedade capitalista vivenciava nos últimos anos e que correspondia a um período de crises econômicas e de estratégias para manter o sistema econômico em hegemonia. Isto significa que até mesmo a organização da educação pública da forma como transcorreu estava submetida aos determinantes econômicos e às necessidades de preparar a população para “[...] integrar às relações sociais existentes, especificamente às demandas do mercado de trabalho [...]” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 12-13), ou seja, indivíduos preparados para atender aos interesses capitalistas.

O movimento dos Pioneiros da Escola Nova, por meio de um ideário liberal consolidou um mecanismo para a superação da crise do capital. Dessa forma, está intrinsecamente relacionado à criação do sistema nacional de educação, à organização da educação pública, bem como às políticas públicas educacionais, entre elas a valorização e a formação de professores. Em função disso, se faz necessário tratar da organização da educação pública brasileira para situar nesse contexto as políticas de formação/valorização de professores que se encontram no cenário educacional atual.

3.2 DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA AO INÍCIO DA DÉCADA DE 1990

A organização da educação pública, no tocante à criação do sistema nacional de educação, cuja motivação estava vinculada às necessidades e exigências do sistema capitalista, configurou-se em uma organização que revelou uma preocupação com a oferta de uma educação para formar o cidadão para o mercado

de trabalho, como é possível observar no desenrolar em seu processo de criação e desenvolvimento.

De acordo com Minto (2010), a construção do sistema educacional brasileiro acompanhou os acontecimentos da década de 1930, alcançando o governo Vargas em suas três fases. A observação dessa trajetória permite identificar o vínculo com as necessidades da sociedade capitalista.

O processo de organização do sistema nacional de educação teve início na primeira etapa do governo Vargas. A educação passou a ser vista como algo interessante e necessária para a formação dos cidadãos trabalhadores visando alavancar a modernização do país e como suporte para o processo de industrialização e de fortalecimento do Estado Nação. Para suprir tais necessidades e organizar um sistema de ensino, foi criado, no ano de 1930, o Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde que, a partir de 1937, passou a se chamar Ministério da Educação e Saúde com a atribuição de administrar a educação escolar, da educação extra-escolar, da saúde pública e assistência médico-social.

Desde então passou por reformas e ao longo dos anos foi estabelecendo níveis de educação e no interior desses níveis uma organização sistematizada que ofertou um ensino básico dividido em etapas de escolarização, normatizando seu funcionamento por meio de um aparato legal: as Leis nº 4.024/61; nº 5.540/68; nº 5.692/71; nº 9.394/96; e Lei nº 10.172/01²⁶.

Todo o percurso tracejado demonstra um caminhar da educação rumo à produção da mão de obra qualificada, e esse tipo de formação foi entendido como a educação de qualidade. Isso leva a acreditar que o conceito de qualidade na educação, na visão governamental, está relacionado à questão da produtividade, assim como é entendida quando relacionada à questão da formação e valorização de professores.

Entre os anos de 1942 até 1946, ocorreu um processo de organização da educação que seguiu as normativas das Leis Orgânicas do Ensino, instituídas para pormenorizar os regulamentos da organização e do funcionamento do ensino no país. Embora as Constituições de 1934 e a de 1937 fizessem referência à necessidade do estabelecimento de diretrizes e bases para a organização da educação nacional, não previam a elaboração de uma lei única e específica para a

²⁶ Sobre o processo de organização e normatização da criação do sistema educacional brasileiro e da organização da educação pública ver: VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Rev. Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

educação, o que culminou, sob a vigência da Constituição de 1934²⁷, “[...] na formulação de um Plano Nacional para a Educação elaborado às vésperas do golpe que instituiu o Estado Novo, o que inviabilizou sua execução” (SAVIANI, 1997, p. 10). Em relação aos professores, a Constituição de 1934 disciplinava que:

Art. 158 – É vedada a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial, bem como, em qualquer curso, a de provas escolares de habilitação, determinadas em lei ou regulamento.

§ 1º – Podem, todavia, ser contratados, por tempo certo, professores de nomeada, nacionais ou estrangeiros.

§ 2º – Aos professores nomeados por concurso para os institutos oficiais cabem as garantias de vitaliciedade e de inamovibilidade nos cargos, sem prejuízo do disposto no Título VII. Em casos de extinção da cadeira, será o professor aproveitado na regência de outra, em que se mostre habilitado (BRASIL, 1934).

E ainda previa na organização do plano nacional de educação a obediência de normas para o reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando “[...] assegurassem aos seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna” (artigo 150, parágrafo único, alínea f).

Sob a vigência do Estado Novo (1937-1945) foram elaboradas as Leis Orgânicas do Ensino²⁸ denominadas Reforma Capanema²⁹, considerando que a

²⁷ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934. Foi a primeira Constituição a apresentar um Capítulo sobre educação e estabelecer que “A educação é direito de todos” (artigo 149). Embora não tenha estabelecido a elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, previu como competência da união “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país” (art. 150, alínea a). A elaboração do referido plano, de acordo com o art. 152, seria do Conselho Nacional de Educação (FÁVERO, 2001, p. 305-306).

²⁸ As Leis Orgânicas se constituíam nos seguintes Decretos-Lei: Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que organizou o ensino industrial; Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que instituiu o SENAI; Decreto-Lei nº 4.244 de 09 de abril de 1942, que organizou o ensino secundário em dois ciclos: o ginásial, com quatro anos, e o colegial, com três anos; Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, que reformou o ensino comercial. Em 1946, já no fim do Estado Novo e durante o Governo Provisório foram decretadas as seguintes Leis Orgânicas: Decreto-Lei nº 8.529, de 02 de janeiro de 1946, que organizou o ensino primário a nível nacional; Decreto-Lei nº 8.530, de 02 de janeiro de 1946, que organizou o ensino normal; Decretos-Lei nº 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946, que criaram o SENAC; Decreto-Lei nº 9.613 de 20 de agosto de 1946, que organizou o ensino agrícola. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_leis_organicas_de_ensino_de_1_942_e_1946.htm>. Acesso em: 28 jun. 2014.

²⁹ Nome da reforma do sistema educacional brasileiro realizada durante a Era Vargas (1930-1945), sob o comando do ministro da educação e saúde Gustavo Capanema. Essa reforma, de 1942, foi marcada pela articulação junto aos ideários nacionalistas de Getúlio Vargas e seu projeto político ideológico implantado sob a ditadura conhecida como “Estado Novo”.

Constituição de 1937³⁰ não fazia menção à elaboração de plano nacional para a educação. Entre as Leis Orgânicas do Ensino, destaca-se o Decreto-Lei nº 8.530, de 02 de janeiro de 1946, Lei Orgânica do Ensino Normal criada após a queda do Estado Novo. Essa Lei tinha como finalidade formar pessoal docente para as escolas primárias; habilitar administradores escolares destinados; e desenvolver e propagar os conhecimentos e técnicas relativos à educação da infância (artigo 1º). O ensino normal era ministrado em dois ciclos: o primeiro, de regente de ensino primário, com duração de quatro anos, e o segundo, de formação de professores primários, com duração de três anos (artigo 2º). Havia ainda, na composição do ensino normal, cursos de especialização para professores primários e cursos de habilitação para formação de administradores escolares do primário (artigo 3º).

Com o fim do Estado Novo e a reabertura política foi promulgada a Constituição de 1946³¹. No que tange aos professores, prevê entre os princípios do ensino que “[...] para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade (artigo 168, VI)” (FÁVERO, 2001, p. 310).

A Constituição de 1946 estabelecia como competência da União “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”. Como explica Saviani (1997), para dar cumprimento a esse dispositivo legal foi constituída pelo Ministro da Educação uma comissão composta por educadores de variadas tendências, que iniciou os trabalhos em setembro de 1947. Os trabalhos dessa comissão resultaram em um anteprojeto de lei que recebeu algumas modificações do ministro e deu origem ao Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional encaminhado à Câmara Federal em outubro de 1948.

Muitos foram os embates em torno do referido Projeto de Lei. Fávero (2001) e Saviani (2002 e 1997) discorrem sobre os conflitos entre o público e o privado, a centralização e descentralização da educação e também a intensa participação das instituições profissionais no processo de tramitação.

Apenas em 1961, após longa tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), a

³⁰ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada em 10 de novembro de 1937. Embora tenha apresentado, como a anterior, um capítulo destinado à educação, neste nada estabeleceu sobre os professores.

³¹ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946.

chamada LDB (BRASIL, 1961). Com relação às disputas entre as diferentes e divergentes concepções de educação que permearam o processo de elaboração e aprovação da Lei, resultou no seguinte:

[...] o texto aprovado não respondeu plenamente às expectativas de nenhuma das partes envolvidas no processo. Foi antes, uma solução de compromisso, uma resultante de concessões mútuas prevalecendo, pois, como vem sendo assinalado, a estratégia da conciliação. Daí porque não deixou de haver também aqueles que consideraram a lei então aprovada pelo congresso Nacional como inócua (SAVIANI, 1997, p. 20).

A Lei aprovada, portanto, não trouxe mudanças substanciais na organização da educação. Trata-se da legalização de uma realidade que já existia mesmo sem a existência da Lei. Poucas foram as mudanças ocorridas, a organização da estrutura do ensino³² permaneceu basicamente a mesma, ocorreu apenas a flexibilização no acesso aos diferentes ramos do ensino e continuação dos estudos em nível superior, independente dos ramos cursado no ensino médio.

É importante observar que a promulgação dessa Lei ocorreu no contexto da implementação do projeto desenvolvimentista na sociedade brasileira, e caminha em parceria com o processo de industrialização e urbanização crescentes, promovendo uma demanda progressiva de acesso à escola. Esse fato que reforça a ideia de vinculação entre a educação e produtividade capitalista.

A LDB nº. 4.024/61 previu, novamente, apenas a possibilidade de mudanças estaduais no currículo das escolas normais. A questão do professorado, bem como a sua formação aparece apenas no Título VII, capítulo IV, intitulado “Da formação do magistério para o ensino primário e médio”, sendo atribuídos ao curso normal, no artigo 52, a “formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares, destinados ao ensino primário, e o desenvolvimento dos conhecimentos relativos à educação da infância”. A escola normal estava organizada em dois graus: o ginásial, com duração de quatro anos, que permitia a obtenção do diploma de regente de Ensino Primário, conforme previsto pelo artigo 54; e o grau colegial, com duração de três anos, possibilitando a obtenção do diploma de professor primário.

³² Primário, Ensino Médio (organizado em dois ciclos: Ginásial e Colegial, que abrangiam os cursos secundários, técnicos e de Formação de Professores para o ensino primário e o pré-primário) e Ensino Superior.

Ambos os diplomas asseguravam “igual direito a ingresso no magistério primário oficial ou particular”, conforme exposto no artigo 58.

Dessa forma, era admitido o exercício do magistério tanto pelos professores que concluíram o normal ginasial quanto dos que cursaram o normal colegial, indiscriminadamente. No que diz respeito à formação de professores para o Ensino Médio, a Lei estabelecia, no parágrafo único do artigo 59, que esta deveria se dar nas faculdades de filosofia, ciências e letras, e a de professores de disciplinas específicas do Ensino Técnico em cursos especiais de educação técnica.

Logo após a aprovação da referida Lei, em 31 de março de 1964 houve o golpe militar. Inicialmente, não foi promulgada ou decretada uma nova Constituição, os militares fizeram alterações na Constituição de 1946 e se utilizaram de Atos Institucionais³³ para governar a nação. Em 1967, foi promulgada a Constituição³⁴, que normatizou a organização da sociedade sob a ditadura militar.

Foi no contexto da Constituição de 1967³⁵ que foi elaborada e aprovada a Lei nº 5.692/71, também denominada Reforma do Ensino de 1º e 2º graus. Promulgada dez anos após a Lei nº 4.024/61, em pleno regime autoritário, em um período no qual a visão da educação como capital humano prevaleceu e teve sua base nas diretrizes fixadas para o ensino de 1º e 2º graus, conforme apontam análises e estudos elaborados na ótica reprodutivista da escola e educação. Nos escritos de Saviani (2006, p. 8) observa-se que:

O golpe militar de 1964 exigiu adequações no campo educacional efetivadas mediante mudanças na legislação do ensino. Em decorrência, a Lei nº 5.692/71 [...] modificou os ensinos primário e médio, alterando sua denominação respectivamente para primeiro grau e segundo grau. Nessa nova estrutura desapareceram as Escolas Normais.

³³ Normas elaboradas no período de 1964 a 1969, durante o regime militar. Foram editadas pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica ou pelo Presidente da República, com o respaldo do Conselho de Segurança Nacional. No total, foram decretados 17 Atos Institucionais. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/atos-institucionais>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

³⁴ Constituição do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967. No tocante aos professores, pela primeira vez aparece em um texto constitucional que entre os princípios e normas da legislação do ensino “o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial” (artigo 168, §3º, V) (FÁVERO, 2001, p. 311).

³⁵ Já alterada pela Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. Essa Emenda estabeleceu que a educação é direito de todos e dever do Estado e reafirmou a obrigatoriedade do ensino primário dos sete aos quatorze anos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 28 jun. 2014.

Na Lei nº 5.692/71, a questão da formação de professores aparece no capítulo V, que trata dos professores e especialistas, considerando a formação dos educadores com premência, abordando a recomendação de elevação progressiva de seu nível de titulação, legitimando, inclusive, outras possibilidades de formação como as licenciaturas curtas previstas pelo artigo 29 dessa Lei. O artigo 30, na sequência, estabelece o grau de formação mínima requerido, o que assinala o compromisso com a qualidade no ensino, deixando evidente a ideia de vinculação entre qualidade no ensino e formação de professores.

Art. 30. Exigir-se-á como formação mínima para o exercício do magistério:

- a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª séries, habilitação específica de 2º grau;
- b) no ensino de 1º grau, da 1ª à 8ª séries, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau obtida em curso de curta duração;
- c) em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica obtida em curso superior de graduação correspondente a licenciatura plena.

§ 1º Os professores a que se refere a letra a poderão lecionar na 5ª e 6ª séries do ensino de 1º grau se a sua habilitação houver sido obtida em quatro séries ou, quando em três mediante estudos adicionais correspondentes a um ano letivo que incluirão, quando fôr o caso, formação pedagógica.

§ 2º Os professores a que se refere a letra b poderão alcançar, no exercício do magistério, a 2ª série do ensino de 2º grau mediante estudos adicionais correspondentes no mínimo a um ano letivo.

§ 3º Os estudos adicionais referidos nos parágrafos anteriores poderão ser objeto de aproveitamento em cursos ulteriores (BRASIL, 1971).

No entanto a mesma lei, no capítulo VIII “Das Disposições Transitórias”, prevê a possibilidade de contratação de professores em caráter suplementar e a título precário quando não houver profissionais com as habilitações previstas.

Art. 77. Quando a oferta de professores, legalmente habilitados, não bastar para atender às necessidades do ensino, permitir-se-á que lecionem, em caráter suplementar e a título precário:

- a) no ensino de 1º grau, até a 8ª série, os diplomados com habilitação para o magistério ao nível da 4ª série de 2º grau;
- b) no ensino de 1º grau, até a 6ª série, os diplomados com habilitação para o magistério ao nível da 3ª série de 2º grau;
- c) no ensino de 2º grau, até a série final, os portadores de diploma relativo à licenciatura de 1º grau.

Parágrafo único. Onde e quando persistir a falta real de professores, após a aplicação dos critérios estabelecidos neste artigo, poderão ainda lecionar:

a) no ensino de 1º grau, até a 6ª série, candidatos que hajam concluído a 8ª série e venham a ser preparados em cursos intensivos;

b) no ensino de 1º grau, até a 5ª série, candidatos habilitados em exames de capacitação regulados, nos vários sistemas, pelos respectivos Conselhos de Educação;

c) nas demais séries do ensino de 1º grau e no de 2º grau, candidatos habilitados em exames de suficiência regulados pelo Conselho Federal de Educação e realizados em instituições oficiais de ensino superior indicados pelo mesmo Conselho.

Art. 78. Quando a oferta de professores licenciados não bastar para atender às necessidades do ensino, os profissionais diplomados em outros cursos de nível superior poderão ser registrados no Ministério da Educação e Cultura, mediante complementação de seus estudos, na mesma área ou em áreas afins, onde se inclua a formação pedagógica, observados os critérios estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação (BRASIL, 1971).

Há, dessa forma, o reconhecimento da impossibilidade de atender às necessidades de contratação de professores requerida pela Lei, em seu artigo 30 e, portanto, a necessidade de formação de profissionais para ingressar na carreira. Diante dessa evidência e do tempo que demanda tal formação, a Lei continuou a permitir a contratação (ou permanência de uma prática de contratação que já havia no sistema) de professores sem a formação considerada necessária para a promoção de uma educação de qualidade.

Uma leitura mais atenta do artigo 30 da Lei nº 5.692/71 revela os indícios da vinculação entre essa Lei e a que determinou a reforma universitária; isso é observável também na leitura do artigo 23 da Lei nº 5.540/68 (Reforma Universitária),

Art. 23. Os cursos profissionais poderão, segundo a área abrangida, apresentar modalidades diferentes quanto ao número e à duração, a fim de corresponder às condições do mercado de trabalho.

§1º Serão organizados cursos profissionais de curta duração, destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau superior.

§2º Os estatutos e regimentos disciplinarão o aproveitamento dos estudos dos ciclos básicos e profissionais, inclusive os de curta duração, entre si e em outros cursos (BRASIL, 1968).

Esse artigo 23 fixa as normas de organização e funcionamento do Ensino Superior e sua articulação com a escola média com vistas ao atendimento do mundo do trabalho. Essa Lei modificou ainda os currículos dos cursos superiores a fim de adequá-los a essa necessidade, e isso se aplicou inclusive ao curso de Pedagogia

(um dos responsáveis pela formação de professores). Nesse curso, fracionou-se em habilitações técnicas para a formação de especialistas e não somente para professores da escola normal mediante estudo de Metodologia e Prática de Ensino de 1º grau (SILVA C., 2003). Com isso, observa-se que a formação de professores se consolidou de fato nos discursos e na legislação como algo fundamental para alcançar a qualidade no ensino.

Imbuída da mesma ideia, a Resolução nº 2/69 do Conselho Federal de Educação de 12.05.1969 fixa os mínimos de conteúdo e duração do curso de Pedagogia (BRASIL, 1969). Trata também da formação de professores para o ensino normal, de especialistas para atividades de orientação, administração, supervisão e inspeção com diversas modalidades de habilitações, e o currículo compreenderia uma parte comum a todas as modalidades de habilitações e outra diversificada em função de habilitações específicas. A Resolução ainda contempla a duração mínima para cada habilitação escolhida, e o diploma poderia ser composto por uma ou duas habilitações.

É importante enfatizar que durante o regime militar as decisões em matéria educacional eram tomadas na esfera técnico-burocrática, anulando, por conseguinte, a participação dos educadores nas decisões relativas à educação. Saviani (1997), ao abordar a história e política educacional do regime militar, faz referência ao contexto político e argumenta tratar-se de:

[...] um contexto político em que as decisões em matéria de educação passavam a ficar circunscritas ao grupo militar-tecnocrático que havia assumido o poder, excluídos dos educadores de modo especial enquanto organizados em suas associações representativas. Adotou-se, em consequência, a diretriz segundo a qual as decisões em matéria de educação não competem aos educadores. A este caberia executar de modo eficiente as medidas tomadas na esfera da tecnoburocracia ocupada por técnicos oriundos predominantemente da área econômica (SAVIANI, 1997, p. 33).

Essa situação não era aceita de forma passiva pelos professores, que inconformados com a ausência de autonomia e autoridade na organização do processo educativo, organizaram-se em associações em meados da década de 1970 e nos anos 1980. Saviani (1997) classifica em dois vetores a organização dos professores nesse período: o primeiro caracterizado pelo significado social e político

da educação, e o segundo, de caráter reivindicativo, marcado pela preocupação com o aspecto econômico-corporativo.

O primeiro vetor é representado pelas entidades de cunho acadêmico-científico, isto é, voltadas para a produção, discussão e divulgação de diagnóstico, análises, críticas e formulações de propostas para a construção de uma escola pública de qualidade. Nesse âmbito situam-se a ANPEd (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação), criada em 1977, o CEDES (Centro de Estudos Educação & Sociedade), constituído em 1978 e a ANDE (Associação Nacional de Educação), fundada em 1979. O segundo vetor é protagonizado pelas entidades sindicais dos diferentes estados do país, articuladas em âmbito nacional pela CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação) e ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior). Nesse caso, embora a motivação dominante tenha sido de caráter econômico-corporativo, o movimento foi evoluindo de modo a incorporar progressivamente preocupações econômico-políticas e, mesmo, especificamente político-pedagógicas (SAVIANI, 1997, p. 33-34).

Nota-se que a criação dessas associações envolvendo professores tanto da Educação Básica como do Ensino Superior representam o descontentamento expresso em críticas ao modelo de política educacional vigente naquele contexto. Elas representam a resistências dessa categoria profissional aos desmandos e autoritarismo que marcaram a ditadura militar no país.

Ainda nesse contexto, na década de 1980, os professores reivindicaram mais conteúdos em sua formação por meio do comitê Pró-Formação do Educador de 1983 e a posterior criação da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope)³⁶, em 1990. Como se vê, o próprio nome dá indicativos de que esses movimentos abrigavam a ideia de transformação do curso de Pedagogia em um desdobramento da práxis dos educadores, em especial em universidades públicas. Por conta desse movimento, surge a expressão “base comum nacional” para a formação de todo e qualquer profissional da educação escolar. Isto significa

³⁶ Art. 1. A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), criada em 26 de julho de 1990, em assembleia nacional do 5º. Encontro Nacional da Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação do Educador (Conarcfe), realizado em Belo Horizonte (MG) entre 24 a 27 de julho, tem como finalidade fazer avançar o conhecimento no campo da formação e da valorização dos profissionais da educação por meio da mobilização de pessoas, de entidades e de instituições dedicadas a essa finalidade. Parágrafo único: Por instituições dedicadas à formação do profissional da educação entendem-se aquelas que mantêm cursos cuja finalidade é a formação inicial e continuada dos profissionais da educação integrantes do Sistema nacional de Formação dos Profissionais da Educação (ESTATUTO DA ANFOPE, Campinas, 01 de dezembro de 2009). Disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/anfope/menu2/links/arquivos/Estatuto_Anfope.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2014.

que a visão profissionalizante da docência vai se consolidando, tanto que passa a ser contida na legislação educacional.

O período de transição entre os anos finais da ditadura militar e o regime democrático foi de intensa luta dos movimentos da sociedade civil organizada pela ampliação de direitos, que conforme Vieira (2000, p. 22) se “[...] constituiu num momento histórico fértil nas discussões sobre cidadania”. Marcam os anos finais do regime as manifestações populares, sendo a mais expressiva a das “Diretas Já” que reivindicavam eleições diretas para Presidente da República.

O início da Nova República foi inaugurado com a eleição do presidente Tancredo Neves em 1985, que mesmo escolhido por eleições indiretas pôs fim a vinte cinco anos de ditadura militar no país. Em virtude da morte de Tancredo Neves, o vice José Sarney assume o compromisso de conduzir o Brasil em tempos de democracia.

Nos primeiros anos de abertura democrática, a atenção centrou-se na elaboração de uma nova Constituição Federal e as associações e entidades educacionais voltaram seus esforços para garantir espaço para suas reivindicações. Era o momento de garantir na letra da lei as aspirações de todos os setores da vida social. Vieira (2000, p. 22) afirma que “[...] no campo educacional, o principal marco do período é, de fato, o capítulo da educação na nova Constituição”.

Neves (2002) explica que naquele contexto vários projetos de sociedade estavam em disputa e neles era possível evidenciar tanto interesses conservadores como progressistas:

[...] cada uma das forças sociais em confronto tentava tornar hegemônico o seu projeto de sociedade, no momento delicado em que estavam sendo delineados os marcos institucionais de uma sociedade em transição de um regime ditatorial para um regime de normalidade democrática. Estavam em jogo, portanto, as normas de convivência social, nos seus aspectos econômicos, políticos e sociais. Conservação e mudança, nos seus diversos matizes, disputavam a manutenção de privilégios ou a obtenção de novas conquistas. O resultado, como não poderia deixar de ser no quadro de uma transição nitidamente conciliadora, foi simultaneamente conservação e mudança (NEVES, 2002, p. 99).

Entre as forças sociais que buscavam por mudanças, as associações de professores se fizeram presentes e antes mesmo da abertura da Assembleia Nacional Constituinte foi realizado em Goiânia, nos dias 02 a 05 de setembro de

1986, a IV Conferência Brasileira de Educação, organizada pela ANDE, ANPEd e Cedes, que reuniu cinco mil participantes de todos os estados do país. O debate girou em torno dos problemas da educação brasileira, com o objetivo de indicar propostas para essa área na nova Constituição. Como resultado da Conferência, as propostas para a educação foram consubstanciadas em documento intitulado “Carta de Goiânia”, que assim se manifestou:

A IV Conferência Brasileira de Educação, ao propor princípios básicos a serem inscritos na Constituição, tem presente que o país enfrenta graves problemas sociais e econômicos, de natureza estrutural, que entravam a efetiva democratização do conjunto da sociedade. Tem presente, também, que o não enfrentamento urgente de tais problemas acarretará o comprometimento da viabilização das políticas sociais, especialmente da política educacional (CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 1986, p. 1).

Ao chamar a atenção para os problemas econômicos e sociais, a Carta demonstra não ser possível pensar a educação desvinculada desses setores, pois além de direito de todo cidadão, ela é fundamental para a garantia dos demais direitos sociais, políticos e civis. Especificamente em relação à educação, enfatiza que o país enfrenta problemas crônicos de universalização, gratuidade e qualidade do ensino, condições de trabalho do magistério e escassez e má distribuição das verbas públicas.

Quanto à situação dos professores, a Carta denuncia a precariedade da formação e aperfeiçoamento profissional dos professores de todo o país; os salários aviltantes em todos os graus de ensino e a atuação de professores leigos nos sistemas de ensino. Diante desse quadro, apresenta medidas a serem concebidas como princípio na organização da nova Constituição: definição da carreira nacional do magistério; acesso à carreira por concurso; salário digno e condições satisfatórias de trabalho; aposentadoria com proventos integrais aos 25 anos de serviço no magistério; e direito à sindicalização (CONFERÊNCIA..., 1986).

Após a exposição dos problemas educacionais considerados cruciais naquele período, foram renovados os compromissos das entidades e associações com a constante luta em prol de uma educação pública e de qualidade que atenda às reais necessidades e interesses da sociedade por meio da seguinte reivindicação:

Os participantes da IV Conferência Brasileira de Educação reivindicam, assim, que a nova Carta Constitucional consagre os princípios de direito de todos os cidadãos brasileiros à educação, em todos os graus de ensino, e o dever do Estado em promover os meios para garanti-la. Ao mesmo tempo, comprometem-se a lutar pela efetivação destes princípios, organizando-se nas suas entidades, exigindo compromissos dos candidatos às Constituintes a nível federal e estadual e cobrando o cumprimento das medidas propostas para a democratização da educação (CONFERÊNCIA..., 1986, p. 2).

Constata-se, portanto, a importante atuação das associações de professores no momento de elaboração da nova Carta Constitucional, bem como a relevância dos debates para a construção de práticas democráticas em uma sociedade recém-saída da ditadura militar.

É evidente que esse processo de elaboração da nova Constituição, em especial a organização do capítulo da educação, foi marcado por muitas contradições e lutas entre o público e o privado, entre centralização e descentralização da educação e reivindicações das instituições confessionais³⁷.

A Constituição Federal foi promulgada em 1988 e destinou um capítulo com dez artigos à educação. Ali foram contempladas muitas das reivindicações da sociedade, entre elas a educação como direito de todo cidadão e dever do Estado; a obrigatoriedade do ensino fundamental; educação pública e gratuita em todos os níveis de ensino; a liberdade de ensino; a gestão democrática da educação; autonomia pedagógica e administrativa das universidades; vinculação de recursos públicos para a educação; valorização dos profissionais do ensino garantidos em lei; fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental; regime de colaboração entre os entes federados; previsão de plano nacional de educação aprovado por lei; entre outras questões (BRASIL, 1988).

A valorização de professores foi contemplada no artigo 206, inciso V, da Constituição Federal de 1988, que inclui entre os princípios “que devem nortear a organização do ensino”, “a valorização dos profissionais do ensino”. Volta-se a essa questão na próxima seção, em que se procede a um detalhamento de leis e outros documentos referentes à temática após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

³⁷ Para aprofundamento da leitura sobre a educação na Constituição de 1988 ver: Saviani (1997); Abreu (1999); Vieira (2000); Fávero (2001); Costa (2002); Cury (2002).

Ao realizar a retomada histórica e compreender o formato em que se constituem e se desenvolvem as políticas para a valorização de professores no país, encontra-se no cenário nacional um quadro inconstante de decisões tomadas e revogadas. O despreparo atual dos professores, assim como sua baixa remuneração e suas precárias condições de trabalho devem-se principalmente à construção histórica dessa profissão. Uma construção que sofreu profundas e bruscas transformações, inconstantes mudanças a cada momento histórico. Assim, pondera Kuenzer (1999, p. 166):

[...] as demandas de formação de professores respondem a configuração que se originam nas mudanças ocorridas no mundo do trabalho e nas relações sociais, e a configurações oriundas das diferentes posições que são assumidas em relação aos projetos apresentados pelo grupo que ocupa o poder a partir de determinada correlação de forças. [...] cada etapa de desenvolvimentos social e econômico correspondem projetos pedagógicos, aos quais correspondem perfis diferenciados de professores, de modo a atender às demandas dos sistemas social e produtivo com base na concepção dominante.

A tomada de consciência da real situação em que se encontram os professores é imprescindível para que se possa empreender movimentos e práticas direcionados à modificação desse quadro que se perpetua no Brasil. Faz-se necessário que os professores conheçam a sua história, se inquietem e se organizem enquanto classe na busca por melhores condições, valorização e reconhecimento da profissão. Essa luta deve ser imbuída juntamente com todos os intelectuais orgânicos, com os sujeitos humanamente emancipados e conscientizados da sua realidade histórica concreta.

Ao pensar em medidas que possam mudar a situação da valorização do professor tropeça-se na crença do papel transformador da educação. A fim de encontrar caminhos aos desafios que se colocam, Mézáros (2005) contribui para a reflexão que a educação está diretamente ligada às possibilidades de superação do capital, ou seja, da construção de uma sociedade não mais determinada pelas necessidades da produção de mercadorias, pelo lucro, pela exploração alienante do trabalho.

Todavia tal caráter só é possível mediante um processo de mudança social no sentido da emancipação humana. A superação da ordem do capital não significa apenas a sua negação pura e simples, e sim a construção de uma nova ordem

capaz de sustentar a si própria. Postula-se, conforme Minto (2005), que é por meio da educação que se pode produzir essa nova concepção, como que “antecipando” uma nova forma de metabolismo social e orientando, tal como uma “bússola”, os meios para sua execução.

Ser um professor com valorização é ser *político*. Há na atuação desse *intelectual orgânico* a capacidade de coletivamente construir políticas contra-hegemônicas em sua práxis educativa.

4 POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES NO PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: UMA POLÍTICA EM PROCESSO

Nesta seção, mediante análise documental de legislações e outros documentos oficiais, discorre-se sobre as principais determinações a respeito do processo de construção da política para a valorização de professores no Brasil. Cabe esclarecer que na seção anterior apresentou-se um panorama histórico das políticas de valorização de professores até a promulgação da CF de 1988. O que se pretende é dar continuidade à compreensão da construção e implementação das políticas de valorização de professores com foco no contexto pós-Constituição de 1988, especialmente nos seis governos brasileiros ao longo desses últimos 26 anos, por meio da análise de fontes e documentos oficiais.

Examinar a legislação e os documentos oficiais da educação em um período histórico determinado é compreender a história da própria educação. Não é um objeto isolado dessa história. Nesse sentido, ao compreender a política para a valorização de professores no período pós-Constituição de 1988 também se compreende sobre essa história da educação:

Fontes e história das políticas educacionais [...] é um tema recorte da história da educação, por sua vez recorte da história. Recorte apenas oportuno no sentido de privilegiar a análise de um objeto específico e não no sentido de isolamento do mesmo objeto [...] o recorte não tem o sentido de isolar o objeto específico a ser estudado (SANFELICE, 2004, p. 98).

Em relação a essa questão, Ozga (2000) pontua que as políticas educacionais não estão limitadas às relações formais e aos processos de governo, nem apenas às escolas e aos professores e à legislação que os regula. É preciso que sejam entendidas em seu contexto político, social e econômico. O recorte do tema é apenas para destacá-lo como objeto de análise, mas de forma alguma desconectado do contexto que o gerou.

A Constituição Federal do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988 constitui um marco para o desenvolvimento da política de valorização de professores no país. Foi a primeira Constituição Federal que trouxe o termo 'valorização' e

estabeleceu a “valorização de professores” como um princípio constitucional a ser observado na organização dos sistemas de ensino:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (BRASIL, 1988a, p. 138)³⁸.

Para que esse preceito legal e princípio de ensino não fique apenas como letra de lei, mas se torne realidade, faz-se necessário o desenvolvimento de políticas públicas que garantam esse direito aos professores, e compete aos governos federal, estadual e municipal o desenvolvimento de ações que viabilizem a devida valorização.

Conforme exposto na seção anterior, o contexto de aprovação da Constituição de 1988 é de um país que havia recém-saído da ditadura militar, que caminhava a passos lentos rumo à democracia. No governo do presidente José Sarney foi elaborada a Constituinte e promulgada a Constituição Federal de 1988. É importante destacar que logo após a aprovação da Constituição foi apresentado à Câmara dos Deputados Federal o primeiro Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional³⁹ que regulamentaria o capítulo da educação na Constituição então promulgada.

Ainda em 1988, o governo Sarney apresentou à nação o documento “Plano de Ação da Secretaria do Ensino Básico 1988-1991”, que ao retratar a realidade da Educação Básica estabelece ações programáticas divididas em dois programas: Programa de Melhoria da Educação Básica⁴⁰ e Programa de Aperfeiçoamento do

³⁸ Texto original aprovado em 05 de outubro de 1988. Essa redação foi modificada em 2006 pela Emenda Constitucional nº 53, na qual se lê: V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

³⁹ O primeiro Projeto da LDB foi apresentado à Câmara dos Deputados em dezembro de 1988 pelo Deputado Octávio Elísio (SAVIANI, 1997).

⁴⁰ Esse Programa foi organizado em quatro subprogramas: Subprograma de Educação Pré-Escolar; Subprograma de Alfabetização; Subprograma de Ensino de 1º grau – regular e supletivo; Subprograma de Valorização do Profissional da Educação (BRASIL, 1988b).

Processo Técnico-Administrativo⁴¹. Entre os subprogramas do primeiro está o “Subprograma de Valorização do Profissional da Educação”, que ao justificar sua proposição expõe a situação desses profissionais naquele contexto:

A situação do professor da educação básica vem, através dos anos, tornando-se altamente preocupante e apresenta hoje o seguinte quadro: salários aviltados, ingresso na carreira sem concurso público, contratação de pessoal não habilitado, número elevado de docentes leigos mesmo na zona urbana, professores desatualizados, o que, por conseguinte, vem contribuindo para a baixa qualidade do ensino e para a evasão e repetência nas primeiras séries do 1º grau (BRASIL, 1988b, p. 14).

Diante desse quadro, o referido Subprograma tinha como pretensão

[...] desenvolver duas linhas de frente: uma, direcionada para o avanço técnico-pedagógico do professor e sua constante atualização e a outra, direcionada para sua carreira, visando despertar nos professores uma consciência crítica sobre seu papel, bem como sensibilizar a sociedade e os dirigentes da Educação para a importância e o valor desses profissionais (BRASIL, 1988b, p. 14).

Isso ocorreria por meio do desenvolvimento de pesquisas e estudos sobre a situação do professor de 1º grau e da educação pré-escolar; apoio a programas de capacitação a distância de professores leigos e capacitação de professores da pré-escola; apoio a programas de implantação, reformulação e implementação de estatuto do magistério; e por meio da promoção de um movimento nacional em prol da valorização magistério.

O Subprograma de Valorização do Profissional da Educação apresenta os resultados buscados:

São efeitos esperados deste subprograma: tornar o Estatuto do Magistério um instrumento real de valorização do professor, despertar a consciência da sociedade para a importância e valor do professor, melhorar as condições de trabalho do professor, garantir a qualificação progressiva de docentes leigos que atuam nas quatro primeiras séries do 1.º grau e assegurar a atualização constante dos professores de 1º grau e de educação pré-escolar (BRASIL, 1988b, p. 16).

⁴¹ Este, também estruturado em quatro subprogramas: Subprograma de Suporte à Gerência Educacional; Subprograma de Sistematização da Informação para a Administração Educacional; Subprograma de Capacitação de Recursos Humanos para a Administração Educacional; Subprograma de Aperfeiçoamento do Planejamento Educacional (BRASIL, 1988b).

Essas eram as ações esperadas para serem desenvolvidas em um período de quatro anos (1988 a 1991), mas como a história comprova, vários programas⁴² sucederam a este sem que tais resultados tivessem sido alcançados.

As políticas aqui apresentadas têm início precisamente no governo do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), primeiro presidente eleito pelo voto direto. São as políticas desenvolvidas nesse período doravante contempladas.

Reitera-se que as discussões sobre os documentos dos períodos governamentais são empreendidas de modo a destacar as ações políticas direcionadas aos professores, mas o foco específico é a valorização desses profissionais.

4.1 GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELO⁴³: ANÚNCIOS E ENSAIOS

De acordo com a análise de Vieira (2000), o governo do Fernando Affonso Collor de Mello foi marcado por muito discurso e pouca ação. Seu governo teve início em 15 de março de 1990 e terminou com o *impeachment*⁴⁴ em 29 de dezembro de 1992. Antes de assumir a presidência, havia sido governador do Estado de Alagoas.

Datam desse governo alguns programas na área da educação, a saber: o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) (BRASIL, 1990a); o Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de Educação 1991-1995 (BRASIL, 1990b); e Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional. Embora não seja objeto do presente estudo as políticas desse governo, buscam-se nos documentos

⁴² Referem-se aos programas propostos nos governos seguintes ao governo Sarney, apresentados no decorrer desta seção.

⁴³ Foi o primeiro Presidente eleito pelo voto popular depois de 25 anos de regime de exceção. Seu curto período de governo foi marcado por escândalos de corrupção que levou a Câmara dos Deputados a autorizar a abertura do processo de impeachment em 02.10.1992 e Collor foi afastado do poder. Na sessão de julgamento, em 29.12.1992, o Presidente Fernando Collor renunciou ao mandato para o qual fora eleito. Os senadores aprovaram a inabilitação política de Fernando Collor por oito anos. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

⁴⁴ Para compreensão de todo o processo, ver o livro “A Era Collor: da Eleição ao *Impeachment*”, de Rodrigo de Carvalho, em que é apresentado um resgate histórico dos acontecimentos políticos e sociais que culminaram no afastamento do presidente Fernando Collor de Mello.

dos referidos programas as políticas direcionadas aos professores e se estas tratavam da valorização desses profissionais.

O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania foi lançado em setembro de 1990, Ano Internacional da Alfabetização (VIEIRA, 2000). Nesse ano, em âmbito internacional ocorreu a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, da qual resultou a Declaração Mundial de Educação para Todos.

Embora o PNAC estivesse comprometido com o princípio constitucional da “universalização do ensino fundamental e da eliminação do analfabetismo” é possível encontrar no documento orientador⁴⁵ recomendações sobre a situação dos professores, pois entre as metas do PNAC está a “[...] revisão da política de valorização de professores, garantindo-lhes melhor formação e remuneração” (BRASIL, 1990, p. 36). Entre os princípios norteadores das políticas e das estratégias do Programa está a valorização do professor (item 5).

O profissional que integra na sua prática cotidiana a responsabilidade de contribuir na formação do ser social tem que ser socialmente valorizado. A valorização do professor – definida por princípio constitucional como garantia de planos de carreira, piso salarial profissional, e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos – passa também, necessariamente, por uma sólida formação e um permanente aperfeiçoamento, e por condições adequadas de trabalho que favoreçam o alcance de resultados qualitativamente desejáveis. Valorizar o professor significa reconhecer a relevância do seu papel profissional e da sua contribuição nas ações concretas de qualidade da educação e do ensino, numa perspectiva de compromisso social. A valorização do professor, no Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, incorpora a dimensão do Professor-Cidadão, que participa de forma consciente na sociedade e, dessa mesma forma, atua como profissional na escola e em sala de aula (BRASIL, 1990a, p. 16).

É destaque também a situação do magistério no período em questão, que revela a urgência do desenvolvimento de ações que efetivem o compromisso com a valorização desses profissionais.

Merecem especial registro as questões relacionadas ao magistério, dentre as quais se destacam uma formação insatisfatória, baixos salários, padrões de remuneração com acentuada desigualdade entre as diversas regiões do país e entre os níveis de administração

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania**: marcos de referência. Brasília, DF: MEC/INEP, 1990a.

estadual e municipal, permanência, ainda, de significativo contingente de professores leigos nos sistemas de ensino. Há, portanto, que se adotar medidas de valorização do magistério, que incluam uma maior participação dos professores nos processos de tomada de decisão da escola, o respeito aos princípios constitucionais de ingresso por concurso e a garantia dos planos de carreira do magistério, assegurando ao professor uma formação adequada, permanente aperfeiçoamento e, simultaneamente, padrões compatíveis de remuneração (BRASIL, 1990a, p. 24-25).

O documento apresenta essas questões como um marco de referência essencial para a universalização do ensino fundamental e, conseqüentemente, a erradicação do analfabetismo. A valorização do magistério é apresentada como condição para que a melhoria do sistema educacional aconteça. No entanto, não basta apenas reconhecer essa necessidade em documentos escritos, são necessárias ações concretas que demonstrem o reconhecimento dos professores.

Quanto ao financiamento do Programa, o documento estabelece que:

- Serão destinados recursos públicos oriundos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes de receita orçamentária própria, podendo ser também utilizados recursos de operações de crédito interno e externo;
- Buscar-se-ão recursos provenientes de setores organizados da sociedade, de entidades não-governamentais e de segmentos da iniciativa privada (BRASIL, 1990a, p. 38).

Destaca ainda ser competência do Ministério da Educação apenas a “[...] ação de cooperação técnica e financeira no apoio aos sistemas estaduais do Distrito Federal e municipais de ensino[...].” (BRASIL, 1990a, p. 38) e que seu papel é de parceiro e não de agente financiador pleno. Por fim, o Programa especifica que compete ao Ministério da Educação (MEC) garantir maior agilidade no fluxo de liberação de recursos federais.

Com base no exposto, é possível afirmar que se trata de encaminhamento de políticas de desresponsabilização do Estado na garantia da promoção de educação de qualidade para todos, uma vez que não será o poder público o responsável pelo custeio do Programa. Anunciada como descentralização da educação, autonomia e maior participação da comunidade, tais políticas evidenciam desconcentração de tarefas sem a devida transferência de poder de decisão aos estados e municípios (BRZEZINSKI, 2003).

O Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de Educação 1991-1995 foi lançado em dezembro de 1990 e apresenta as propostas governamentais para a área da educação no referido período. O documento foi organizado em quatro partes: I – Fundamentos; II – Diagnóstico; III – Prioridades e Inovações Setoriais; IV – Elenco de Programas Setoriais. Por ocasião do lançamento do Programa o presidente Fernando Collor de Mello, acompanhado do Ministro da Educação fez um discurso destacando a importância da área educacional em seu governo.

O Ministro Chiarelli, companheiro de lutas, me trouxe no decorrer desta semana – e hoje me faz oficialmente a entrega – o Programa Setorial de Ação do Governo na área de educação. Se queremos um país moderno, se queremos um país inserido nessa nova conformação geopolítica do mundo, teremos que obrigatoriamente e necessariamente voltar a maior e melhor das nossas preocupações para a área educacional. Não podemos ter um país onde a cidadania não esteja plenamente realizada. E o cidadão tem que ter acesso às letras, à leitura, às informações, para poder julgar, para poder discernir, para poder decidir. A questão da cidadania está, portanto, profundamente vinculada à questão educacional. Daí o nosso desejo de aumentar crescentemente a fatia do nosso PIB destinada à educação (BRASIL, 1990b, p. 8).

O governo Collor, de acordo com Vieira (2000, p. 99), anunciou muito, mas cumpriu pouco. Foi uma gestão que se caracterizou por “[...] palavras soltas ao vento, por um governo que nada mais fez do que anunciar”. Na prática, o documento orienta o desenvolvimento de políticas compensatórias aos carentes ao afirmar que “[...] é preciso dar atendimento às camadas mais pobres, o que no caso da educação significa capacitar as pessoas mediante o provimento dos níveis básicos de instrução” (BRASIL, 1990b, p. 9).

Constata-se ainda que as ações setoriais dão destaque às ideias de equidade, qualidade, competitividade e eficiência amplamente difundidas nas políticas para a educação brasileira na década de 1990. Conforme o documento, “[...] equidade em educação significa o direito à escolarização obrigatória gratuita” (BRASIL, 1990b, p. 18), que naquele contexto restringiu-se ao ensino fundamental, pois era esse o nível de ensino obrigatório, gratuito, dever do Estado e direito público subjetivo⁴⁶.

⁴⁶ Constituição Federal de 1988, artigo 208, inciso I, §§1º e 2º. Redação sem as alterações da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que amplia a escolaridade obrigatória para a educação básica dos quatro aos dezessete anos.

Verifica-se um processo de focalização das políticas para a educação nesse nível de ensino, como, por exemplo, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Em relação aos professores, isso significou a concentração de políticas de valorização somente para aqueles que atuavam no nível de Ensino Fundamental, desconsiderando e deixando à margem do processo os professores da Educação Infantil e do Ensino Médio.

Entre as prioridades e as inovações do Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área da educação (BRASIL, 1990b) salienta-se a melhoria da qualidade da educação e o treinamento e atualização de professores. Quanto ao primeiro, constata-se que “[...] o sistema educacional brasileiro, apesar de ter alcançado significativas taxas de expansão quantitativa, encontrava-se bem distante dos padrões requeridos por uma nação moderna” (BRASIL, 1990b, p. 19). Nesse sentido, foi preciso desenvolver ações que viabilizassem medidas para a melhoria da qualidade, que entre outros aspectos, requeria a capacitação dos professores com formação inicial e continuada. Os professores foram registrados no documento como elementos fundamentais na promoção de uma educação de qualidade.

O documento Brasil: um projeto de reconstrução nacional (1991) não trata especificamente da educação, nem da valorização de professores, mas aponta orientações quanto à valorização do funcionalismo público.

O dilema entre produtividade do funcionalismo público e gastos com pessoal não pode deixar de ser enfrentado. Existe a necessidade de redução dos gastos com pessoal, embora também seja inegável que uma política de contenção dos salários seria altamente danosa à qualidade dos serviços prestados. O Governo, ao lado do esforço de redução de custos via demissões e colocação de servidores em disponibilidade, vem trabalhando no sentido da estruturação de carreiras, valorização do funcionário e melhoria na qualidade gerencial (COLLOR, 2008, p. 39).

Para tanto prevê, por meio da criação de decreto, programa de formação e valorização do funcionalismo, cujo objetivo é aumentar a capacitação e a produtividade dos servidores públicos e também prevê estruturação de carreira para o funcionalismo público mediante projeto de lei a ser apreciado pelo Congresso, com a finalidade de valorização do funcionário e melhoria da qualidade gerencial.

Na perspectiva apresentada no documento, focou-se na necessidade de qualificação de recursos humanos em áreas diversas do sistema produtivo para fazer frente às demandas do mercado competitivo, seja no setor público ou privado, exigindo do sistema educacional uma formação adequada aos desafios da modernidade. Conforme o próprio documento,

[...] o sistema educacional do país não vem preparando a população para o exercício da cidadania e nem vem oferecendo as condições mínimas necessárias à capacitação profissional. O ensino básico no Brasil revela profundas carências materiais e pedagógicas, que se traduzem em altos índices de repetência e evasão. Este é o desafio mais importante – e urgente – que as várias instâncias de governo precisam enfrentar. Os sistemas de formação profissional não possuem a dimensão exigida pelo atual momento em termos de abrangência e profundidade, merecendo, portanto, um redimensionamento para que alcancem padrões de qualidade compatíveis com as necessidades emergentes do desenvolvimento social e econômico. Hoje, o problema fundamental da educação no Brasil não é mais a da oferta insuficiente, mas o da baixa qualidade em seus diferentes níveis (COLLOR, 2008, p. 74).

Como já explicitado, a questão central desse documento não é a educação, embora esta seja considerada condição para o desenvolvimento produtivo e econômico da nação. A importância desse documento está em apresentar a nação e os rumos que serão tomados na organização do Estado brasileiro, principalmente nos aspectos políticos e econômicos.

A retomada do crescimento sustentado se dará a partir da transformação da estrutura produtiva que contemple aumento sistemático da produtividade, melhoria permanente da qualidade de produtos e serviços e fomento à capacidade de inovação. Caberá ao Estado criar as condições macroeconômicas e prover, em trabalho conjugado com a iniciativa privada, a infra-estrutura econômica, tecnológica e educacional necessárias à reestruturação competitiva das empresas. A realização dessas tarefas requer uma mudança significativa na natureza do Estado e nas suas formas de atuação. O que se propõe é um estado menor, mais ágil e bem informado, com alta capacidade de articulação e flexibilidade para ajustar suas políticas. A tarefa de modernização da economia terá na iniciativa privada seu principal motor. Ao Estado cabe, porém, um importante papel de articulador dos agentes privados, com vistas a mobilizar esse conjunto de forças em direção aos objetivos de progresso e justiça social (COLLOR, 2008, p. 33).

Vê-se, portanto, já no período do governo Collor, os postulados da reforma do Estado, que embora anunciada nesse governo só ocorreu mais adiante, no governo de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Silva I. (2003), Bresser Pereira recuperará a proposta do governo Collor e a rerepresentará em um momento politicamente mais favorável.

Segundo Vieira (2000), a análise do programa de governo vale mais pelo anúncio do que viria depois do que pela identificação de princípios e estratégias que seriam implantadas na gestão do governo Collor, interrompido pelo processo de impeachment.

Esse período significou na política de valorização de professores um anúncio de políticas e idealizações não concretizadas. No entanto, estas tiveram continuidades nos governos seguintes mediante a consolidação das orientações centradas na reforma do aparelho do Estado e da administração pública, conduzidas pelo ideário neoliberal e firmadas por políticas de cunho econômico que visaram a um ajuste estrutural da economia via educação.

4.2 GOVERNO ITAMAR FRANCO⁴⁷: FORMAÇÃO VERSUS QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994) assumiu a presidência devido ao afastamento do Presidente Collor. Na área educacional, ressalta-se a implementação de reformas como a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e a Conferência Nacional de Educação para Todos (BRASIL, 1994); ambas contaram com a participação da sociedade na definição dos rumos da educação. Em seu governo, foi elaborado o documento Linhas Programáticas da Educação Brasileira de 1993/1994, publicado em agosto de 1993, que expressou um planejamento estritamente governamental para a educação.

⁴⁷ Em 29.12.1992, foi empossado formalmente pelo Congresso Nacional em razão da vacância do cargo de Presidente da República, em sessão conjunta do Congresso Nacional. Ficou à frente da presidência da República até 01.01.1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/itamar-franco/discursos-1/1994>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) foi criado em cumprimento às recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em 1990, em Jomtien, Tailândia⁴⁸. Como resultado da Conferência, foi elaborada e assinada pelos países participantes, entre eles o Brasil, a Declaração Mundial de Educação para Todos, que serviria de base para a criação dos planos decenais de educação.

O Ministério da Educação (MEC) foi o responsável e coordenador dos trabalhos de elaboração do Plano. Por meio da Portaria nº 489, de 18 de março de 1993, criou-se uma Comissão Especial para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos, sob a coordenação da Secretaria de Educação Fundamental do MEC. A referida Portaria, em seu artigo 2º, estabeleceu que a Comissão contaria com um Grupo Executivo composto por 1 representante da Secretaria de Educação Fundamental; 1 representante da Secretaria de Projetos Educacionais Especiais; 1 representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP); 1 representante da Coordenação Geral de Planejamento Setorial; 2 representantes do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED); e 2 representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

A Portaria estabeleceu ainda que a Comissão Especial contaria com um Comitê de Apoio integrado por representantes de entidades governamentais e não governamentais representativas do setor educacional⁴⁹ (artigo 4º) e que no período de 10 a 14 de maio de 1993 seria realizada a Semana Nacional de Educação para Todos com o objetivo de debater a versão preliminar do Plano (artigo 5º).

O Plano Decenal de Educação para Todos expressou “[...] os compromissos que o governo brasileiro assumiu, de garantir a satisfação das necessidades básicas de educação [...]” e tinha como objetivo “[...] assegurar, até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea” (BRASIL, 1993, p. 12-13). Ficou

⁴⁸ A Conferência foi convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Banco Mundial (BM) (BRASIL, 1993a, p. 11).

⁴⁹ Participaram do Comitê de Apoio as seguintes entidades: o CONSED e a UNDIME, o Conselho Federal de Educação (CFE); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Confederação Nacional das Indústrias (CNI); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base (CNBB/MEB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Unesco e Unicef. Posteriormente, este colegiado foi ampliado, incluindo-se o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, a Confederação Nacional das Mulheres do Brasil (CNMB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério da Justiça (BRASIL, 1993a).

definido como um “[...] conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deverá coincidir com a reconstrução do sistema nacional de educação básica” (BRASIL, 1993, p. 15).

Essas diretrizes deveriam servir de referência para os estados e municípios na elaboração de seus planos para a educação. É importante enfatizar que o Plano Decenal tinha como foco o Ensino Fundamental; não se trata de um plano nacional para todos os níveis e modalidades da educação, como ocorreu com o Plano Nacional de Educação aprovado em 2001⁵⁰.

Embora o “Plano Decenal de Educação para Todos” se propusesse a ser instrumento que viabilizasse o esforço integrado das três esferas de governo no enfrentamento dos problemas da educação, ele praticamente não saiu do papel, limitando-se a orientar algumas ações na esfera federal. Em verdade, ao que parece, 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 (SAVIANI, 1998, p. 80).

Trata-se, portanto, de um plano elaborado para atender às recomendações internacionais para a educação focadas na erradicação do analfabetismo e na universalização do Ensino Fundamental. Nesse sentido, as políticas direcionadas aos professores deram prioridade àqueles que atuavam nesse nível de ensino, o que ocasionou a insatisfação daqueles que atuavam na Educação Infantil e no Ensino Médio.

O capítulo I do Plano Decenal intitulado “Situação e perspectivas da educação fundamental”⁵¹, ao abordar o desempenho do sistema escolar, destaca, no item dois: “Magistério: formação e gestão”. A condição dos professores do Ensino Fundamental no início da década de 1990 era de aumento do número de professores habilitados, mas ainda em quantidade e qualidade insuficientes. Havia também escassez de formação continuada dos educadores, precariedade no recrutamento e na política salarial e de carreira que tornavam a profissão pouco

⁵⁰ Saviani (1998) apresenta uma discussão esclarecedora quanto ao sentido e conceito de Plano na história da educação brasileira no livro “Da LDB ao Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional”, publicado em 1998. Nesta obra o autor traz informação e análise dos planos para a educação em cada uma das Constituições Brasileiras.

⁵¹ Esse capítulo está organizado em dois itens: A) Contexto social, político e econômico do desenvolvimento educacional; e B) Desenvolvimento do sistema escolar (BRASIL, 1993a).

atraente, e também havia por parte da maioria dos professores baixa expectativa quanto ao sucesso dos alunos (BRASIL, 1993a).

No capítulo II, “Obstáculos a enfrentar”, são apontados alguns desafios para a superação do insucesso escolar e melhoria do desempenho. Entre os obstáculos elencados destaca-se:

Inexistência de política e de comprometimento mais amplo com as questões do magistério. Embora o nível de titulação dos professores tenha aumentado nos últimos anos, persistem problemas de desempenho. Há necessidade de aperfeiçoar o sistema de formação e capacitação, bem como de melhorar as condições de trabalho e de profissionalização dos docentes; [...] (BRASIL, 1993a, p. 28).

Essa situação era denunciada e reconhecida quer pelos educadores e suas associações, quer pelo poder público nas três instâncias federativas. No entanto havia diferenças substanciais entre o que propunham as entidades representantes dos professores e os órgãos governamentais para equacionar essa questão. Basta lembrar que no Plano essas políticas se limitam aos professores do Ensino Fundamental e essa realidade diz respeito a todos os professores da Educação Básica. Assim, as ações que viessem a ser desenvolvidas para sanar essa problemática ficariam limitadas ao Ensino Fundamental.

No capítulo III, “Estratégias para a universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo”, são apresentados objetivos, metas e linhas de ação estratégica. São objetivos do Plano:

- 1- Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a plena participação na vida econômica, social, política e cultural do país;
- 2- Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;
- 3- Ampliar os meios e o alcance da educação básica;
- 4- Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromissos;
- 5- Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;
- 6- Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;
- 7- Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional (BRASIL, 1993a, p. 31-34).

Já as metas globais a serem alcançadas em um período de dez anos teriam como objetivos mínimos:

- Incrementar, em cerca de 50%, os atuais níveis de aprendizagem nas matérias do núcleo comum, tomando como referência os novos padrões de conteúdos mínimos nacionais e de competências básicas a serem determinados para o sistema;
- Elevar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar;
- Assegurar a melhoria do fluxo escolar, reduzindo as repetências, sobretudo na 1ª e 5ª séries, de modo a que 80% das gerações escolares, do final do período, possam concluir a escola fundamental com bom aproveitamento;
- Criar oportunidades de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do seguimento social mais pobre;
- Proporcionar atenção integral a 1,2 milhões de crianças e adolescentes através do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), em áreas urbanas periféricas;
- Ampliar o atendimento de jovens e adultos, priorizando a faixa de 15 a 29 anos, de modo a oferecer oportunidades de educação básica equivalente a quatro séries para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados (BRASIL, 1993a, p. 35).

O alcance dos objetivos e metas propostos foi estruturado pelo desenvolvimento de duas linhas de atuação. A primeira dizia respeito à atuação sobre a demanda, correspondendo ao esforço de elevar o reconhecimento da importância política e estratégica da educação fundamental tanto na construção da ética e da cidadania quanto na condução de um desenvolvimento sustentado, socialmente justo. A segunda linha correspondia à atuação sobre a oferta e tinha como eixo norteador o reordenamento do binômio qualidade e equidade que visava atingir novos padrões educacionais compatíveis com o direito social de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (BRASIL, 1993a).

Entre as ações enfatizadas, destaca-se a ação três, “Valorização do magistério”, que previa:

A fixação e implementação de políticas de longo alcance para o magistério é condição precípua para o alcance dos objetivos de elevação dos padrões de qualidade educacional. Sendo uma questão complexa, sua elaboração deverá ser objeto de agenda especial de acordos e compromissos de co-responsabilidade, entre os três níveis de governo (União, Estados e Municípios), com o envolvimento de instituições de ensino superior, sindicatos e associações profissionais e demais segmentos sociais interessados. Devem ser adotadas medidas legislativas e administrativas para tornar realidade o dispositivo constitucional que determinava a valorização dos

profissionais da educação. Planos de carreira capazes de promover efetiva profissionalização do magistério, com base em referencial comum de padrões de remuneração e qualificação, devem ser assegurados (BRASIL, 1993a, p. 37-38).

Além dessas, foram previstas também a intensificação de ações de reestruturação dos processos de formação inicial e continuada, com revisão dos currículos dos cursos médios e superiores. Essas ações deveriam se estender também aos demais profissionais da educação, principalmente aos dirigentes escolares, responsáveis pela gestão da escola.

O Plano prevê ainda “Medidas e instrumentos de implementação” (capítulo IV), as quais se constituem na “consolidação das alianças e parcerias”; na “eficiência e equalização no financiamento”; no “desenvolvimento da cooperação e intercâmbio internacional”; e na “intensificação de ações governamentais em curso” (BRASIL, 1993a, p. 45-50).

Em relação às ações governamentais em curso⁵², ressaltam-se, nas políticas direcionadas aos professores, o Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB), o Programa de Capacitação de Professores, Dirigentes e Especialistas, o Programa de Desenvolvimento da Leitura e da Escrita e o Sistema Nacional de Educação a Distância.

O Sistema Nacional de Avaliação Básica foi implementado em 1990 com a finalidade de aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de 1º grau e prover informações para a avaliação e revisão de planos e programas de qualificação profissional visando prover políticas públicas para melhorar a qualidade da educação. O Programa de Capacitação de Professores, Dirigentes e Especialistas objetiva melhorar os níveis de qualificação técnico-profissional dos docentes e especialistas por meio da melhoria da formação inicial e continuada dos profissionais da educação. Integra esse Programa de Capacitação o Programa Um Salto para o Futuro, veiculado pela Televisão Educativa, dirigido a professores das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental. O Programa de Desenvolvimento da

⁵² São eles: Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica); Projeto Nordeste de Educação; Sistema Nacional de Avaliação Básica – SAEB; Programa de Capacitação de Professores, Dirigentes e Especialistas; Programa de Apoio a Inovações Pedagógicas e Educacionais; Desenvolvimento da Leitura e da Escrita; Expansão e Melhoria da Educação Infantil; Sistema Nacional de Educação a Distância; Estratégia de Equalização no Financiamento; Descentralização dos Programas de Assistência ao Estudante; Eficiência e Agilização do Sistema de Financiamento; e Participação no Pacto pela Infância (BRASIL, 1993a).

Leitura e da Escrita, que em parceria com o governo francês⁵³ desenvolveu o Projeto Pró-Leitura na Formação dos Professores para a Educação Fundamental, objetiva melhorar a qualidade da formação profissional dos docentes. E o Sistema Nacional de Educação a Distância, que objetiva ampliar os programas de capacitação e atualização dos professores (BRASIL, 1993a).

Nesse contexto, as novas exigências decorrentes do desenvolvimento das forças produtivas ocasionadas pelo avanço da ciência e das tecnologias passaram a exigir mudanças e reestruturação dos sistemas educacionais. Era necessário o desenvolvimento de políticas educacionais para atender às demandas da sociedade, principalmente aquelas direcionadas aos professores responsáveis pela formação do novo homem, capaz de atender às necessidades de reprodução da sociedade globalizada.

No início da década de 1990, a Unesco e a Cepal publicam um documento, intitulado “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”⁵⁴, que passou a constituir referência para as reformas educacionais nos países da América Latina e Caribe. O documento trata do caráter central da educação e da produção de conhecimento no processo de desenvolvimento. Redefine o papel do Estado na área educacional ao propor políticas de descentralização por meio da “gestão institucional responsável”; da participação e compromisso financeiro da sociedade com a educação; e da função atribuída aos educadores no processo educacional, de modo especial na busca da melhoria da qualidade da educação, de modo a satisfazer as necessidades competitivas do mercado (CEPAL.UNESCO, 1995).

A formação e a capacitação de professores para o Ensino Fundamental, foco central das políticas educacionais, ficaram em evidência diante da necessidade de implantação das políticas neoliberais. A formação de um novo tipo de homem,

⁵³ Trata-se do “Programa de Cooperação Educativa Brasil-França, coordenado pela Secretaria de Educação Fundamental – Departamento de Políticas Educacionais – Coordenação Geral do Magistério e pela Embaixada da França no Brasil, elegeu, como eixo central, a formação de professores para a educação básica com o objetivo de contribuir para a redefinição das estruturas, conteúdos e atores responsáveis pela formação inicial e continuada dos docentes, em conformidade com as diretrizes políticas traçadas pelo Plano Decenal de Educação para Todos – 1993-2003” (BRAULT, 1994, p. 9).

⁵⁴ Publicado em 1992, “*Educación y conocimiento: Eje de La transformación productiva con equidad*” foi traduzido e publicado no Brasil em 1995 em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (CEPAL. UNESCO, 1995). As orientações desse documento estarão presente nas políticas para a educação que serão desenvolvidas ao longo da década de 1990.

flexível, empreendedor e adaptável as rápidas e constantes mudanças do mundo de trabalho, estaria a exigir a construção de uma nova escola e a preparação de um novo professor, capaz de atender às novas demandas do mercado e às novas formas de sociabilidade requeridas pelo atual estágio de desenvolvimento capitalista.

É interessante observar a aproximação entre as recomendações internacionais para a área educacional e as políticas assumidas nos documentos nacionais. A centralidade das políticas governamentais propostas para o Ensino Fundamental no Brasil está em sintonia com as orientações internacionais que recomendam prioridade para a Educação Básica⁵⁵, bem como as políticas de formação e valorização de professores justificadas na crença de que esta é condição para a melhoria da qualidade da educação.

Elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos nos termos aqui expostos, este foi encaminhado para diversos segmentos sociais (empresariais, sindicais, políticos, entre outros) para o recolhimento de sugestões. Ainda em junho de 1993, o Brasil participou de uma reunião internacional na Unesco, em Paris, para apresentação do Plano Decenal como formalização do compromisso brasileiro com a Educação para Todos. Concomitantemente, deveria acontecer entre os meses de junho a setembro desse ano a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais junto à intensificação de campanhas de mobilização e de sensibilização social em torno da Educação para Todos. De setembro a outubro de 1993 ocorreria a preparação de relatórios para a Conferência Mundial de Nova Delhi que aconteceria em novembro do mesmo ano (BRASIL, 1993a).

Como já mencionado, o documento “Linhas Programáticas da Educação Brasileira – 1993/94”, publicado em agosto de 1993, expressa o planejamento governamental para a educação. Esse documento foi elaborado por técnicos do Ministério da Educação e teve como ponto de partida as discussões e propostas do I Seminário Interno do Ministério da Educação e do Desporto realizado em Brasília em 15 de janeiro e 04 de março de 1993. Tinha como finalidade “[...] consolidar e sintetizar as conclusões e propostas daquelas reuniões, buscando resgatar a essência dos pontos mais importantes apresentados pelos diversos órgãos e entidades que compõem o Ministério” (BRASIL, 1993b, p. 7).

⁵⁵ Básica refere-se tanto aos conhecimentos da leitura, da escrita, da matemática e solução de problemas como à identificação com os primeiros anos da educação (CORAGGIO, 1996).

Não se trata de uma programação detalhada do MEC para o período de 1993 e 1994, mas de um referencial para os corpos técnicos do governo federal em seus diversos órgãos e entidades localizados em todo o país e das demais esferas governamentais integrantes do sistema educacional.

É interessante observar que ao mesmo tempo em que era elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos, o referido documento era lançado pelo MEC como orientador das políticas para a educação daquele governo.

O documento está organizado em duas partes: a) Principais linhas de ação – atividades-fim, que abrangem o ensino fundamental, a educação de nível médio e educação tecnológica, a educação superior, a educação especial e a atenção integral à criança; e b) Linhas de apoio à ação educacional, que contempla a valorização do magistério para a educação fundamental, a melhoria das condições de oferta, os estudos e pesquisas educacionais, o aperfeiçoamento do pessoal de nível superior, a assistência ao estudante, o apoio tecnológico a educação, a ciência, cultura e tecnologia, o fundo nacional de desenvolvimento, e por fim, o aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento da Educação Básica (BRASIL, 1993b).

A valorização do magistério para a educação fundamental é tratada especificamente na parte B como linha de apoio à ação educacional. A valorização leva em consideração que para a elevação dos padrões de qualidade da educação fundamental é requisitada a melhoria da formação. Nesse sentido, fixam-se três linhas programáticas para essa valorização.

- (a) aperfeiçoamento da formação inicial dos professores em nível médio e superior, atentando-se particularmente para o fortalecimento dos cursos de licenciatura (sobretudo noturnos), das escolas normais e dos colégios de aplicação;
- (b) incremento da capacitação de professores especialistas;
- (c) atenção especial para o aperfeiçoamento das carreiras do magistério, a melhoria das condições de trabalho e a elevação dos níveis de remuneração dos professores (BRASIL, 1993b, p. 31).

É importante enfatizar que tais políticas são destinadas apenas ao professores do Ensino Fundamental, e mais tarde culminaram na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério (FUNDEF)⁵⁶. Ao tratar do apoio tecnológico à educação é apresentada como uma das linhas programáticas a preferência para a produção e veiculação de programas de rádio e televisão voltados para o aperfeiçoamento do magistério do Ensino Fundamental. Nas principais linhas de ação para o Ensino Fundamental a educação a distância é apresentada como estratégia para a “[...] ampliação e aceleração do processo de capacitação de professores em todo Brasil” (BRASIL, 1993b, p. 20).

Embora esse documento represente uma política governamental para a educação, organizado pelo grupo político à frente do Ministério da Educação, ele não se distancia das políticas elaboradas no mesmo período na construção coletiva do Plano Decenal de Educação para Todos. Esse, no entanto, deveria representar uma política de estado para a educação, uma vez que teria vigência por um período de dez anos, e mesmo não abordando todos os níveis e modalidades da educação deveria se constituir em um documento de importância estratégica para atender às necessidades mais urgentes com relação à erradicação do analfabetismo e universalização do Ensino Fundamental com qualidade para todos.

Em 1994, foi realizada em Brasília, no período de 29 de agosto a 02 de setembro, a Conferência Nacional de Educação para Todos. Foi um momento importante de discussões em torno do Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado e discutido com a sociedade no ano anterior. Além das discussões em torno do Plano destaca-se a plenária sobre “Estratégias de sustentação e continuidade da política de educação para todos: pressupostos do Acordo Nacional”, que ao final da Conferência resultou no “Acordo Nacional de Educação para Todos”. O Acordo representa um esforço do Fórum Permanente do Magistério, juntamente as discussões no processo de elaboração do Plano Decenal (BRASIL, 1994).

De acordo com Vieira (2000), a Conferência foi organizada em duas reuniões plenárias, uma tratava do Plano Decenal e as Escolas e a outra das Estratégias de Sustentação e Continuidade da Política de Educação para Todos: pressupostos do Acordo Nacional. Além das plenárias, houve a exposição de painéis durante a Conferência e um diálogo com os presidentiáveis, pois em 1994 ocorreram as eleições para a Presidência da República no Brasil. Ao encerrar a Conferência

⁵⁶ Esse Fundo foi criado no governo Fernando Henrique Cardoso por meio da Emenda Constitucional nº 14/96 e como o nome especifica, era direcionado apenas ao Ensino Fundamental e, conseqüentemente, aos profissionais da educação desse nível de ensino.

Nacional foi apresentado como resultado dos debates em torno do Plano Decenal de Educação para Todos e do trabalho desenvolvido pelo Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação⁵⁷ o “Acordo Nacional de Educação para Todos”, que representava o compromisso do país com as proposições expostas no Plano e com a valorização do magistério. Para tanto, estabelece um conjunto de compromissos entre as esferas governamentais, os órgãos representantes dos professores e outros segmentos sociais, definindo competências e responsabilidades das diferentes esferas de governo em relação à Educação Básica. Propõe ainda programas emergenciais para o atendimento das “necessidades básicas de aprendizagem” e a profissionalização do magistério (BRASIL, 1994).

Logo após a Conferência, em 19 de outubro de 1994, foi assinado o “Pacto de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação”. Esse Pacto retoma as ideias apresentadas no Acordo. Era pauta de reivindicação das entidades a criação de um fundo destinado ao financiamento de todas as etapas da Educação Básica garantindo investimentos na formação inicial e continuada, piso salarial nacional, melhoria nas condições de trabalho, jornada integral, horário reservado a atividades de planejamento incluído na carga horária de trabalho.

Entre estes, salientam-se as disposições do Pacto sobre o “novo regime de trabalho” e o piso salarial profissional

- instituição do regime de trabalho de 40 (quarenta) horas-semanais, em que, pelo menos, 25% do tempo seja destinado a atividades extra-classe, como planejamento, preparação de material, ações junto à família e à comunidade, pesquisa, formação continuada e outras atividades requeridas pelo projeto pedagógico da instituição educacional para a promoção do sucesso escolar;
- estabelecimento do piso salarial nacional de, no mínimo, R\$ 300,00 (trezentos reais), com garantia de seu poder aquisitivo em 1º de julho de 1994, como a remuneração total no início da carreira e excluídas as vantagens pessoais, para o professor

⁵⁷ Instituído em 08 de junho de 1994 pelo Ministro Murílio Hingel, o Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica era composto por representantes do: Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Ministério do Trabalho, o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e a Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (ANFOPE). “Este Fórum tinha uma difícil e urgente missão: a de formular um conjunto de medidas que assegurassem a valorização, inclusive salarial, do Magistério da Educação Básica Pública” (MONLEVADE, 2000, p. 157).

habilitado, pelo menos, em nível médio e que esteja no exercício de atividade técnico-pedagógica em instituição educacional (MEC, s.d., p. 7 apud VIEIRA, 2000, p. 147).

Essas questões eram apresentadas como imprescindíveis para a valorização do magistério. A condição de trabalho e salário, juntamente com as demais condições necessárias para a construção de uma política de valorização docente, deveria ser contemplada e aprovada em Estatutos e Planos de Carreira e Remuneração do Magistério.

É possível constatar que tanto no governo Collor quanto no de Itamar Franco muitas foram as propostas de valorização dos profissionais do magistério, no entanto estas se constituíram apenas como instrumentos importantes para a luta contínua dos professores na busca por efetivação de uma valorização. Também representaram o alicerce no qual se desenvolveram as políticas públicas para valorização de professores nos anos seguintes.

Com base no exposto, é possível inferir que a política de valorização de professores no governo Itamar Franco centrou-se no lema “formação como condição para a melhoria da qualidade da educação”. Tal lema esteve presente nas ações empreendidas na formação de professores, cuja ênfase esteve ancorada na teoria do capital humano⁵⁸. Nesse período, as orientações da Unesco (1990) se fizeram presentes com a focalização na equidade, na qual a educação recebeu contornos para viabilizar o desenvolvimento e crescimento econômico dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

⁵⁸ Sua origem está ligada ao surgimento da disciplina **Economia da Educação**, nos Estados Unidos, em meados dos anos 1950. Seu fundador foi o professor Theodore W. Schultz, do departamento de economia da Universidade de Chicago à época, é considerado o principal formulador dessa disciplina e da ideia de capital humano. Esta disciplina específica surgiu da preocupação em explicar os ganhos de produtividade gerados pelo “fator humano” na produção. A conclusão de tais esforços redundou na concepção de que o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, era um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital. Aplicada ao campo educacional, a ideia de capital humano gerou toda uma concepção tecnicista sobre o ensino e sobre a organização da educação, o que acabou por mistificar seus reais objetivos. Sob a predominância desta visão tecnicista, passou-se a disseminar a ideia de que a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento do indivíduo, que, ao educar-se, estaria “valorizando” a si próprio, na mesma lógica em que se valoriza o capital. O capital humano, portanto, deslocou para o âmbito individual os problemas da inserção social, do emprego e do desempenho profissional e fez da educação um “valor econômico”, numa equação perversa que equipara capital e trabalho como se fossem ambos igualmente meros “fatores de produção” (das teorias econômicas neoclássicas). Além disso, legitima a ideia de que os investimentos em educação sejam determinados pelos critérios do investimento capitalista, uma vez que a educação é o fator econômico considerado essencial para o desenvolvimento. Em 1968, Schultz recebeu o prêmio Nobel de Economia pelo desenvolvimento da teoria do capital humano (MINTO, 2005).

Em linhas gerais, a valorização de professores no âmbito da formação inicial e continuada centrou-se na proposta da ampliação da educação a distância, formação pautada na focalização do Ensino Fundamental, etapa que era obrigatória, para propiciar uma formação melhor para atender às demandas do mercado. Nesse contexto, a educação foi vista como alavanca para o desenvolvimento econômico do país. Ao professor atribuiu-se o papel de melhorar as condições da educação. Por outro lado, mesmo com a centralidade no papel do professor, houve um apelo à participação da comunidade até mesmo na condução pedagógica do processo educativo.

4.3 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E FOCALIZAÇÃO

O governo de FHC (1995-1998; 1999-2002) foi marcado pela efetivação das políticas neoliberais no início da década de 1990 no país. Inicialmente apresenta a modificação no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, anterior, portanto, à aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96. Essa Emenda modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Como é possível verificar no artigo 5º da referida Emenda, a nova redação prevê a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef):

Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

Art. 60. **Nos dez primeiros anos** da promulgação desta emenda, **os Estados, o Distrito Federal e os Municípios** destinarão não menos de **sessenta por cento dos recursos** a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a **manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.**

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a **criação**, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um **fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério**, de natureza contábil.

[...]

§ 5º Uma **proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo** referido no § 1º será destinada ao **pagamento dos professores do ensino fundamental** em efetivo exercício no magistério (BRASIL, 1996a, p. 1, grifos nossos).

Como o próprio nome especifica, trata-se de um Fundo que prioriza os recursos da educação para o Ensino Fundamental e a valorização dos professores que atuam nesse nível de ensino. Como especificado, o Fundef teria duração de dez anos, período em que estados, Distrito Federal (DF) e municípios deveriam destinar, no mínimo, 60% dos 25% previstos na Constituição ao referido Fundo para manter a escolaridade obrigatória (Ensino Fundamental) e valorizar os professores que atuam nessa etapa da Educação Básica. Trata-se, portanto, de uma subvinculação de recursos prevista na Constituição para garantir o Ensino Fundamental. É interessante observar que não foi previsto nessa Emenda o percentual de subvinculação dos recursos da União para a composição do Fundo, o que pode ser caracterizado como uma medida descentralizadora do Ensino Fundamental ao concentrar nos estados e municípios a responsabilidade por manter (financiar) esse nível de ensino.

Esse encaminhamento vem de encontro às políticas que passaram a orientar a organização e gestão pública nos anos 1990, que de acordo com a análise de Shiroma, Moraes e Evangelista (2000, p. 116) pretendiam desvencilhar a imagem de “Estado promotor de bem-estar social”, de resto pouco realizada, da obrigação de ofertar o ensino compulsório para transformar-se em Estado avaliador e articulador de políticas.

Isso não significa que o Estado promoveria total descentralização da educação

Não se trata de afirmar que o Estado abre, ou abrirá, mão do controle sobre a educação, mas sim que busca adquirir flexibilidade administrativa adotando um tipo de gestão que mescla aspectos de descentralização e centralização. Descentraliza decisões operacionais específicas e a responsabilidade pela eficiência da escola, contudo acirra o controle sobre decisões estratégicas – avaliação, currículo, programa de livro didático, formação de professores, autorização de cursos e escolha de dirigentes (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 118).

Ao analisar as mudanças e a produção da legislação educacional da década de 1990, particularmente no governo FHC, evidencia-se claramente que a reforma

proposta para a educação foi marcada por políticas que combinavam de maneira harmoniosa a descentralização e a centralização.

A ênfase dada ao Ensino Fundamental e aos professores que atuam nessa etapa da Educação Básica leva a refletir sobre o direito à educação proposto na Constituição de 1988, que especifica que esta é direito de todos e dever do Estado.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988a, p. 137).

Essa redação permanece sem alteração desde a promulgação da Constituição, em 1988; dessa forma, entende-se que a educação, e não somente o Ensino Fundamental, é direito de todos e deve ser garantida a todos.

Ao estabelecer a educação como direito de todos e dever do Estado, compreende-se que todos terão direitos iguais a todos os níveis educacionais, pois não é especificado que se trata apenas do nível fundamental. No entanto, é preciso destacar que quando promulgada a Constituição, em 1988, o dever do Estado com a educação seria efetivado da seguinte forma:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I. ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II. progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III. atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV. atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V. acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI. oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII. atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1.º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2.º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3.º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou

responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988a, p. 138-139, grifos nossos).

Naquele contexto, havia um apelo ao desenvolvimento de políticas que promovessem a melhoria da qualidade da educação e conseqüentemente, a valorização docente em decorrência do Pacto firmado pelo país em 1994. É preciso destacar o caráter focalizador dessas políticas que se limitavam ao Ensino Fundamental, uma das etapas da Educação Básica, e deixava à margem a Educação Infantil e o Ensino Médio, as duas outras etapas que compõem a Educação Básica no país.

Ao rememorar o texto original da Constituição de 1988 é possível verificar que ao estabelecer o regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, estes tinham como responsabilidade o seguinte:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e **prestará assistência técnica e financeira** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios **para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.**

§ 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar (BRASIL, 1988a, p. 139, grifos nossos).

Nota-se, por conseguinte, que a União era responsável técnica e financeiramente em prestar assistência aos estados e municípios no atendimento à escolaridade obrigatória, que como já especificado, era o Ensino Fundamental. A focalização nesse nível de ensino ocorre devido ao compromisso assumido pelo país de priorizar os recursos da educação para a erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, considerado obrigatório no texto constitucional. Diante desse compromisso a União assumiu a responsabilidade de auxiliar os estados e municípios a garantir e manter a escolaridade obrigatória. Outra observação importante a se fazer é a ausência no texto constitucional da responsabilidade dos estados na organização dos sistemas de ensino, algo que será claramente especificado pela Emenda nº 14/96.

Ao abordar essas responsabilidades, é preciso ressaltar o percentual de recursos vinculados à educação nessa Constituição. Conforme o artigo 212, a União

deveria investir no mínimo 18% e os estados, Distrito Federal e municípios 25% da arrecadação de impostos⁵⁹. Assim, a União deveria, com os 18%, prestar a devida assistência aos estados, DF e municípios.

Com a aprovação da Emenda nº 14/96, o artigo 211 foi modificado e passou a ter a seguinte redação:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º **A União** organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e **exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;**

§ 2º Os **Municípios** atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e na educação infantil.**

§ 3º Os **Estados e o Distrito Federal** atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e médio** (BRASIL, 1996a, p. 140).

É possível notar que o papel da União, que antes era de prestar assistência técnica e financeira aos estados, DF e municípios na garantia da escolaridade obrigatória, passa por modificações e desde então a União passou a exercer as funções redistributivas e supletivas por meio do Fundef para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino nos estados, DF e municípios. Essa medida vinha de encontro as políticas neoliberais implantadas no país, em que, recomendava-se um Estado forte no controle, regulamentação e avaliação das políticas públicas, mas um Estado mínimo na realização e implementação dessas políticas, transferindo assim, as responsabilidades de execução para os estados e municípios.

A Emenda Constitucional nº 14/1996 foi regulamentada no mesmo ano por meio da Lei nº 9.424, aprovada em 24 de dezembro de 1996. O Fundo era composto por 15% dos seguintes impostos: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação

⁵⁹ A vinculação de recursos para a educação nem sempre esteve presente nas Constituições Brasileiras. As Constituições de 1824 e 1891 nada estabeleceram sobre essa questão. A primeira Constituição a prevê a vinculação de recursos para a educação foi a Constituição de 1934, que previu que a União e os Municípios investiriam 10% e os Estados e DF 20%. A Constituição de 1937 não estabeleceu a vinculação de recursos para a educação. A Constituição de 1946 previu a vinculação de 10% para a União e 20% para Estados, DF e Municípios. A Constituição de 1967 não previu vinculação de recursos para a educação. A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 estabeleceu vinculação de 20% apenas para os municípios. Em 1983, a Emenda Constitucional nº 24 restabeleceu a vinculação e previu a aplicação de 13% para a União e 25% para os Estados, DF e Municípios (OLIVEIRA, 2001).

de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Frisa-se que o dever constitucional de os estados e municípios investirem 25% da arrecadação de impostos em educação permanece. Assim, os 10% restantes dos impostos e os 25% dos demais impostos arrecadados que não faziam parte da composição do Fundo deveriam ser investidos em educação, que no caso dos Estados era destinado ao Ensino Médio e no caso dos municípios à Educação Infantil, conforme previsto no artigo 212 da Constituição.

A Lei nº 9.424/96 previu que dos recursos do Fundef repassados aos estados e municípios pelo menos 60% deveriam ser destinados ao pagamento de professores do Ensino Fundamental em efetivo exercício. E que nos primeiros cinco anos a partir da publicação da Lei seria possível investir parte desse percentual na formação de professores leigos (BRASIL, 1996c, artigo 7º).

Como forma de promover a valorização dos professores foi estabelecido prazo para a elaboração de novos planos de carreira e remuneração do magistério público a serem elaborados pelos estados e municípios. Os planos deveriam contemplar, além da remuneração dos professores, a formação necessária ao exercício da profissão.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

- I. a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;
- II. o estímulo ao trabalho em sala de aula;
- III. a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração (BRASIL, 1996c, p. 6).

A elaboração dos planos de carreira foi orientada pelo Conselho Nacional de Educação por meio da Resolução nº 3, de 08 de outubro de 1997⁶⁰, que fixou as

⁶⁰ Essa Resolução não se encontra mais em vigor, foi substituída pela Resolução CNE/CEB nº 2, 28 de maio de 2009, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (BRASIL, 2009f).

diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração do magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Essa Resolução constituiu um importante instrumento para a garantia de direitos aos professores e demais profissionais da educação que ofereciam suporte direto aos professores, como diretores, orientadores e supervisores. No entanto muitos estados e municípios se negaram a elaborar os novos planos, pois os recursos do Fundef, que em alguns municípios se constituía na principal fonte de recursos para a educação, e conseqüentemente para o pagamento de professores, só podia ser gasto com a manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e o plano deveria contemplar todos os professores e demais profissionais da Educação Básica; não poderia se restringir somente aos professores que atuavam na etapa fundamental.

Art. 1º Os novos Planos de Carreira e Remuneração para o Magistério Público deverão observar às diretrizes fixadas por esta Resolução.

Art. 2º Integram a carreira do Magistério dos Sistemas de Ensino Público os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional (BRASIL, 1997c, p. 1).

A Resolução disciplinava ainda sobre as condições de trabalho dos professores, como número de alunos em sala de aula (artigo 7º, III), percentual de 20% a 25% de hora atividade incluída na jornada de trabalho (artigo 6º, IV), programas de formação e aperfeiçoamento em serviço aos professores em exercício (artigo 5º) e a remuneração com base no custo médio aluno-ano (artigo 7º) do Ensino Fundamental, que deveria ser aplicada de forma equivalente aos professores das demais etapas do ensino, pois como estabelece o artigo 7º, inciso V, “a remuneração dos docentes do ensino fundamental, estabelecida na forma deste artigo, constituirá referência para a remuneração dos professores da educação infantil e do ensino médio” (BRASIL, 1997c).

Diante do exposto, que representava apenas os primeiros passos rumo à valorização de professores no país, muitos estados e municípios não conseguiram cumprir com o dever de elaborar seus planos, de carreira, negando aos professores o reconhecimento profissional na carreira pública.

No mesmo ano da criação do Fundef, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996⁶¹. No que se reporta aos professores, além de reafirmar os princípios já estabelecidos na Constituição de 1988, destina o Título VI da Lei aos Profissionais da Educação, que abrange os artigos 61 a 67.

O artigo 61⁶² da LDBEN estabelece a associação entre teoria e prática, a capacitação em serviço e o aproveitamento da formação e experiência em instituições de ensino e outras atividades como fundamentos da formação do profissional da educação. A esse respeito, Brzezinski (2005) chama a atenção para o fato de que o referido artigo dá margem à substituição da indispensável base teórica da formação do magistério pela simples prática de sala de aula ou experiências acumuladas em instituições de ensino ou em outras atividades. Desse modo, a formação dos profissionais da educação, especificamente a formação do professor realizada pelas licenciaturas em cursos universitários se torna dispensável, uma vez que, para ser professor, basta possuir diploma de nível superior relacionado à disciplina, curse a parte teórica e comprove capacitação de no mínimo 300 horas, como prevê a Resolução nº 2/97⁶³ do Conselho Nacional de Educação, entrando em conflito, portanto, com todos os movimentos existentes em favor do aperfeiçoamento do professor.

Nesse sentido, Brzezinski (2005) alega que ao invés do desenvolvimento de uma política efetiva de formação e valorização docente, o texto aprovado na Resolução propiciou o desenvolvimento de políticas de desqualificação dos profissionais da educação.

A condição para ser professor na Educação Básica assim consta no artigo 62 da LDBEN:

⁶¹ O projeto dessa Lei tramitou por oito anos no Congresso Nacional. Muitas foram as lutas e embates em torno da aprovação do projeto que se tornaria a “nova Lei da Educação” em substituição as Leis nº 4.024/61, nº 5.540/68, nº 5.692/71. Para um histórico completo desse processo indico a leitura do livro “A nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas”, de Dermeval Saviani.

⁶² Conforme redação aprovada em 1996, portanto sem as alterações que aconteceram no governo Lula, por meio da Lei nº 12.014 que altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. A discussão decorrente dessa alteração é realizada feita na seção que trata das políticas de valorização de professores no governo Lula.

⁶³ Aprovada em 26 de junho de 1997. 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 (BRASIL, 1997b).

Art.62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 1996b).

Verifica-se, por conseguinte, que embora seja enfatizada a necessidade de formação em nível ensino superior para ser professor na Educação Básica, foi admitido como formação mínima para atuação nos anos iniciais do Ensino Fundamental e na Educação Infantil o Ensino Médio na modalidade normal, contrariando, dessa maneira, a luta histórica em prol da formação de professores em nível superior. Nas Disposições Transitórias da Lei, artigo 87, parágrafo 4º, foi estabelecido que até o final da década, que se iniciou um ano a partir da publicação da LDBEN n. 9.394/96, ou seja, até o ano de 2007, só seriam admitidos professores formados em nível superior ou por treinamento em serviço.

A Lei prevê os Institutos Superiores de Educação que manterão os cursos de formação dos profissionais da Educação Básica, programas de formação pedagógica para portadores de diploma de educação superior que queiram se dedicar à Educação Básica, e programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis (BRASIL, 2006b, artigo 63, incisos I, II e III).

Sobre o desdobramento das políticas para formação e valorização de professores decorrentes dessa norma jurídica, Freitas (2002, p. 148) explica que:

[...] o discurso da valorização do magistério e sua profissionalização, tem aprofundado a desqualificação e a desvalorização deste profissional. Ao privilegiar a expansão de novas instituições e novos cursos principalmente no setor privado em vez de investimento massivo no aprimoramento das atuais licenciaturas nas universidades públicas, as políticas atuais do MEC acabaram por colocar nas mãos da iniciativa privada a grande demanda oriunda da dívida histórica do Estado para com a formação em nível superior dos quadros do magistério.

Muitas foram as críticas no meio acadêmico em relação à possibilidade de retirada da formação de professores da universidade e priorização dos Institutos Superiores de Educação, uma vez que, em meio ao discurso de valorização, o que se via era o encaminhamento de ações que levavam ao desprestígio da carreira, aligeirando-a e esvaziando-a de conteúdo ao deixar de contemplar na formação do professor os elementos básicos que caracterizam o Ensino Superior nas

universidades, que é o ensino, a pesquisa e a extensão, reduzindo essa formação apenas ao ensino.

A formação de profissionais da educação para atuar nas funções de suporte pedagógico à docência, ou seja, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional foi especificada no artigo 64 da LDB/96, que prevê que essa formação seja ofertada nos curso de Pedagogia ou em nível de pós-graduação. Essa matéria foi contemplada também na Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 03/97, reafirmando-a ao tratar da qualificação mínima exigida para o exercício da docência na carreira do magistério⁶⁴.

Os artigos 65 e 66 da LDBEN tratam, respectivamente, da carga horária de 300 horas destinada ao estágio na formação docente, afirmando que a preparação para o magistério superior deve ser feita em nível de pós-graduação, em programas de mestrado e doutorado.

O artigo 67 pode ser considerado fundamental no desenvolvimento de políticas públicas destinadas aos professores, pois estabelece o modo como os sistemas de ensino deverão promover a valorização dos profissionais da educação:

Art. 67 Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

- I. Ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II. Aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III. Piso salarial profissional;
- IV. Progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, ou na avaliação do desempenho;
- V. Período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
- VI. Condições adequadas de trabalho.

Parágrafo único. A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino (BRASIL, 1996b)⁶⁵.

Como especificado, compete aos sistemas de ensino desenvolver políticas e ações que assegurem a valorização dos professores, porque não basta a letra da Lei para garantir valorização, é preciso que estados e municípios disciplinem em

⁶⁴ § 1º. O exercício das demais atividades de magistério de que trata o artigo 2º dessa Resolução exige como qualificação mínima a graduação em Pedagogia ou pós-graduação, nos termos do artigo 64 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1997c, art. 4º).

⁶⁵ Redação original, portanto sem as alterações do parágrafo único pelas Leis nº 11.301, de 2006 e nº 12.796, de 2013, que são abordadas nesta tese no conjunto das políticas de valorização de professores dos respectivos governos que as aprovaram.

seus Planos de Carreira e Remuneração, de que forma estes ocorrerão. Nesse sentido, a Resolução nº 3/97 constitui um instrumento importante na elaboração dos novos planos de carreira e readequação dos já existentes ao estabelecer as diretrizes a serem observadas nesse processo.

Essa Resolução apresenta de forma detalhada como deve ser contemplada nos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério a valorização dos professores. É esclarecedor o que consta nos seguintes artigos:

Art. 5º. Os sistemas de ensino, no cumprimento do disposto nos artigos 67 e 87 da Lei 9.394/96, envidarão esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior, em instituições credenciadas, bem como em programas de aperfeiçoamento em serviço.

Parágrafo único – A implementação dos programas de que trata o *caput* tomará em consideração:

- I. a prioridade em áreas curriculares carentes de professores;
- II. a situação funcional dos professores, de modo a priorizar os que terão mais tempo de exercício a ser cumprido no sistema;
- III. a utilização de metodologias diversificadas, incluindo as que empregam recursos da educação a distância.

Art. 6º. Além do que dispõe o artigo 67 da Lei 9.394/96, os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão ser formulados com observância do seguinte:

- I. não serão incluídos benefícios que impliquem afastamento da escola, tais como faltas abonadas, justificativas ou licenças, não previstas na Constituição Federal;
- II. a cedência para outras funções fora do sistema de ensino só será admitida sem ônus para o sistema de origem do integrante da carreira de magistério;
- III. as docentes em exercício de regência de classe nas unidades escolares deverão ser assegurados 45 (quarenta e cinco) dias de férias anuais, distribuídos nos períodos de recesso, conforme o interesse da escola, fazendo jus os demais integrantes do magistério a 30 (trinta) dias por ano;
- IV. a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até 40 (quarenta) horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas correspondendo a um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada, consideradas como horas de atividades aquelas destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola;
- V. a remuneração dos docentes contemplará níveis de titulação, sem que a atribuída aos portadores de diploma de licenciatura plena ultrapasse em mais de 50% (cinquenta por cento) a que couber aos formados em nível médio;
- VI. constituirão incentivos de progressão por qualificação de trabalho docente:
 - a) a dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino;

- b) o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema;
- c) a qualificação em instituições credenciadas;
- d) o tempo de serviço na função docente;
- e) avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos.

VII. não deverão ser permitidas incorporações de quaisquer gratificações por funções dentro ou fora do sistema de ensino aos vencimentos e proventos de aposentadoria;

VIII. a passagem do docente de um cargo de atuação para outro só deverá ser permitida mediante concurso, admitido o exercício a título precário apenas quando indispensável para o atendimento à necessidade do serviço (BRASIL, 1997c, p. 1-2).

Essas são, em tese, a linha mestre que orientaria estados e municípios rumo a políticas de valorização dos professores, mas para isso seriam necessárias a elaboração e a aprovação, por parte dos entes federados, de planos de carreira e remuneração do magistério. Dependeria de mobilização da classe dos professores, reivindicando a aprovação do Plano e as garantias mínimas previstas na legislação, entretanto, a história mostra que no Brasil a luta por direitos das classes trabalhadoras não se encerra com a aprovação de leis.

Como detalhado no conjunto da legislação produzida nos anos 1990, é direito dos profissionais da educação e dever do Estado a oferta de formação continuada, que tem entre seus objetivos promover a valorização profissional e a melhoria da qualidade da educação.

Visando auxiliar os estados e municípios a garantir esse direito aos profissionais da educação, em 1999, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria do Ensino Fundamental, ofertou o Projeto de Formação Continuada Parâmetros em Ação, cujo objetivo era apoiar e incentivar o desenvolvimento profissional de professores e especialistas em educação de forma articulada com a implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais⁶⁶ (PCNs), dos Referenciais

⁶⁶ Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) se constituem em “[...] um referencial de qualidade para a educação no Ensino Fundamental em todo o País. Sua função é orientar e garantir a coerência dos investimentos no sistema educacional, socializando discussões, pesquisas e recomendações, subsidiando a participação de técnicos e professores brasileiros, principalmente daqueles que se encontram mais isolados, com menor contato com a produção pedagógica atual” (BRASIL, 1997a, p. 13). Composto de dez volumes organizados da seguinte forma: um documento de introdução, que apresenta, justifica e fundamenta as áreas de conhecimento e os temas transversais; seis documentos referentes às áreas de conhecimentos: Português, Matemática, Ciências Naturais, História, Geografia, Arte e Educação Física; três volumes com os documentos dos Temas Transversais, são eles: Ética, Pluralidade Cultural, Orientação Sexual, Meio Ambiente e Saúde.

Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, da Educação Indígena, da Educação de Jovens e Adultos e da Formação de Professores (BRASIL, 1999a).

Tanto os PCNs como os Referenciais passaram, a partir dos anos finais da década de 1990, a orientar as políticas curriculares das Secretarias de Educação de estados e municípios, e conseqüentemente, o Projeto Político-Pedagógico dos estabelecimentos de ensino. Por se constituírem em referenciais, esses documentos não tinham um caráter de obrigatoriedade, como tem as Diretrizes Curriculares Nacionais⁶⁷, no entanto a forma como foi apresentado, proposto e encaminhado levou estados e municípios a concebê-los como se fossem obrigatórios, porque a contribuição da União sobre a formação continuada dos professores, o repasse de auxílios complementares, a distribuição do livro didático, bem como as avaliações do Ensino Fundamental estiveram pautadas em seus pressupostos.

Ainda no governo FHC, foi desenvolvido, no ano de 2001, o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (Profa) que se constituiu em um curso de aprofundamento destinado a professores e formadores, que objetivava desenvolver as competências profissionais necessárias a todo professor alfabetizador. Embora tenha sido destinado em especial aos professores alfabetizadores, foi possibilitada a participação de outros profissionais da educação que desejassem aprofundar seus conhecimentos na área. Por intermédio desse Programa seriam oferecidos meios para criar um contexto favorável para a construção de competências profissionais e conhecimentos necessários a todo professor que alfabetiza. Como se tratava de um curso que abordava especificamente o ensino e a aprendizagem iniciais da leitura e da escrita, não substituiu programas destinados ao trabalho com outros conteúdos da formação profissional, como, por exemplo, os Parâmetros em Ação (BRASIL, 2001c).

⁶⁷ As Diretrizes Curriculares Nacionais se constituem em normas obrigatórias para a Educação Básica na orientação do planejamento curricular dos sistemas de ensino. São fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e são fundamentadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, que destaca entre as incumbências da União “estabelecer, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e os seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum” (art. 9º, IV). As DCNs aprovadas no período em questão são as seguintes: Res. CNE/CEB nº 01/99 – Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil; Res. CNE/CEB nº 02/98 – Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental; Res. CNE/CEB nº 03/98 – Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio; Res. CNE/CEB nº 02/99 – Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal. Cabe ressaltar, que essas diretrizes já não se encontram mais em vigor no país, pois foram substituídas por outras no governo Lula.

A Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação justificou o desenvolvimento desse Programa sob alegação da necessidade de oferecer aos professores brasileiros o conhecimento didático de alfabetização que vinha sendo construído ao longo dos últimos anos. Isso foi realizado por meio de curso de 160 horas, com encontros semanais de 4 horas, durante 40 semanas. O curso foi certificado pelas instituições que o ofertaram, juntamente com o MEC (BRASIL, 2001c).

Esses cursos de formação continuada foram proporcionados aos professores devido à parceria entre União, estados e municípios prevista na legislação. Representaram não somente o cumprimento da norma legal, mas também a condução dos rumos que se queria dar à educação no país por meio do encaminhamento da reestruturação das propostas curriculares nas instituições de Educação Básica pública brasileiras.

No documento de apresentação do Profa verifica-se que havia naquele período a compreensão de que a formação continuada de qualidade constitui instrumento importante para a melhoria da qualidade da educação, mas sozinha não daria conta de promovê-la. Seria preciso um conjunto de ações simultâneas para garanti-la.

É certo que a qualidade da formação dos educadores não garante, por si só, a qualidade da educação escolar. Mas é uma condição indispensável. As outras condições são: valorização profissional; adequadas condições de trabalho; contexto institucional favorável ao espírito de equipe, ao trabalho em colaboração, à construção coletiva e ao exercício responsável da autonomia. As transformações que a realidade hoje exige só poderão ser conquistadas com investimentos simultâneos em todos esses aspectos – já há alguns anos, a prática vem comprovando que são bem poucos os efeitos da priorização de um determinado aspecto, em detrimento dos demais (BRASIL, 2001c, p. 20).

Portanto, seria necessário investir em todos os aspectos que envolvem a construção de um sistema de educação de qualidade, entre eles formação, valorização profissional e condições de trabalho.

Quanto à valorização profissional, considerava necessário o investimento na carreira que evidenciasse valorização profissional real, salário justo e tempo previsto na jornada de trabalho para desenvolvimento profissional permanente,

planejamento, estudo e produção coletiva, conforme estabelece a legislação educacional.

Ao abordar a formação, denunciava o caráter compensatório da formação em serviço, que segundo o documento ocorria devido à baixa qualidade da Educação Básica, formação inicial deficitária dos professores e condições precárias de inserção na carreira.

Em geral, os jovens professores – que são maioria em várias regiões do país – já foram alunos de uma escola pública que não lhes garantiu os conteúdos básicos a que todo cidadão brasileiro tem direito [...]; passaram por um curso de magistério que, além de não habilitá-los adequadamente para o exercício profissional, roubaram-lhes o direito à formação de nível médio (ao ocupar o espaço do ensino médio com as disciplinas ditas profissionalizantes); e não contam com um processo assistido de inserção na carreira, como professores iniciantes. Não é raro que essa inserção ocorra por “tratamento de choque”: nas escolas mais distantes, nas classes mais difíceis, sem apoio para o trabalho pedagógico. Nessas condições, manter-se professor é um ato de valentia. Não é justo que os sistemas de ensino e seus gestores assumam uma posição de responsabilizar pessoalmente os educadores pelo fracasso do ensino. Se a sociedade demanda profissionais bem-formados para prestar um serviço de qualidade à população, é preciso que as instituições formadoras cumpram a tarefa de habilitá-los adequadamente para o exercício da profissão (BRASIL, 2001c, p. 19).

Diante desse quadro, seria necessário o desenvolvimento de políticas públicas no sentido de reverter essa situação, pois a carreira docente tornava-se cada vez mais desprestigiada e pouco atraente. Não seria possível “fechar os olhos” para isso e responsabilizar apenas o professor pela baixa qualidade da educação.

Como tentativa de reverter essa situação foram elaboradas no governo FHC as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de docentes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade normal – Resolução CNE/CEB nº 2/99 (BRASIL, 1999b) e Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena – Resolução CNE/CP nº 1/2002 (BRASIL, 2002). A intenção era melhorar a qualidade dos cursos de formação de professores, tanto em nível médio quanto superior, e conseqüentemente, melhorar a qualidade da Educação Básica no país.

No mesmo período de elaboração e publicação dessas Diretrizes pelo Conselho Nacional de Educação ocorreu o processo de construção e aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE). Esse Plano foi aprovado em 2001 pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 e não deve ser confundido com o Plano Decenal de Educação aprovado em 1993, pois enquanto este último se limitava ao Ensino Fundamental e à alfabetização, aquele abrange toda a educação brasileira, ou seja, todos seus níveis e modalidades.

A exigência legal da elaboração do PNE está estabelecida Constituição Federal de 1988:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: 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 (BRASIL, 1988a, p. 141).

E também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996:

Art. 9º A União incumbir-se-á de: I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

[...]

Art. 87. [...] § 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, 1996b, p. 4; p. 28).

Decorrentes do processo de elaboração do PNE tramitaram no Congresso Nacional dois projetos de lei, um do poder executivo e outro que constituiu Proposta Alternativa da Oposição. Ambos deram entrada na Câmara dos Deputados em fevereiro de 1998, o primeiro, o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 (BRASIL, 1998a) da oposição, na sequência o Projeto de Lei nº 4.173, de 1998 (BRASIL, 1998b) do poder executivo⁶⁸.

Valente e Romano (2002, p. 98) assinalam que

⁶⁸ O acesso a informações detalhadas e análise do processo de elaboração e tramitação inicial do PNE pode ser obtido no livro: Da nova LDB ao Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional, de Dermeval Saviani.

As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo.

A constatação dos autores evidencia que as políticas que tiveram início nos anos finais da década de 1980 e início da década de 1990 continuam a se impor nas orientações que fundamentam a organização do sistema educacional no país. Assim como permanecem também os movimentos de resistência da sociedade às políticas de subordinação da educação às demandas do capital financeiro internacional. Nota-se que no processo democrático a elaboração e aprovação de leis e planos para a educação envolvem interesses distintos de vários setores da sociedade. Na Tabela 4, são destacadas as metas propostas para os profissionais da educação nos dois projetos de PNE que tramitaram no Congresso Nacional.

Tabela 4: Metas propostas nos dois projetos destinadas aos profissionais da educação

Proposta do Poder Executivo	Proposta da Oposição
Formação de Professores e Valorização Profissional	Formação dos Profissionais da Educação
<p>1. Implantar, em 1998, a criação de novos planos de carreira para o magistério e de novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com piso salarial próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CNE, assegurando a promoção por mérito.**</p> <p>2. Institucionalizar, no prazo de cinco anos, sistemas de avaliação do desempenho dos docentes, integrados à avaliação das escolas.**</p> <p>3. Implementar, gradualmente, uma jornada de trabalho em tempo integral, cumprida em um único estabelecimento escolar, de forma a viabilizar 30 horas de atividade em sala de aula, com adicional de 10 horas para outras atividades.</p> <p>4. Impedir, imediatamente, a contratação de novos professores que não possuam as qualificações mínimas exigidas na LDB, a não ser em casos excepcionais, em caráter temporário e por prazo não superior a três anos.</p> <p>5. Estabelecer, dentro de um ano,</p>	<p>– Realizar, em 1998, recenseamento escolar na zona rural dos Estados da Região Norte, de modo a serem mapeadas as necessidades de serviços educacionais e dimensionadas a alocação de profissionais da educação.</p> <p>– Admitir, a partir de 1998, somente professores e demais profissionais do magistério, com a formação prevista na LDB.</p> <p>– Identificar e mapear portadores de diploma em cursos de licenciatura e na “habilitação de 2º grau específica para o magistério”, que se encontrem fora do sistema, antes de desenvolver medidas paliativas como “programas emergenciais de formação de professores”.</p> <p>– Identificar e mapear, os professores em exercício, que não possuem, no mínimo, a habilitação de nível médio para o magistério, de modo a: elaborar diagnóstico sobre a demanda de capacitação de professores leigos; e organizar, em um ano, em todos os sistemas de ensino, programas de formação de professores, com remuneração garantida</p>

parâmetros e diretrizes curriculares para os cursos superiores de formação de professores e de profissionais da educação para os diferentes níveis e modalidades do ensino.*

6. Estabelecer, onde quer que ainda não existam condições para a formação em nível superior de todos os profissionais necessários para o atendimento das necessidades do ensino, cursos de nível médio, em instituições específicas, que observem os parâmetros estabelecidos na meta anterior e preparem pessoal qualificado para a Educação Infantil, para Educação de Jovens e Adultos e para as séries iniciais do Ensino Fundamental, prevendo a continuidade de estudos desses profissionais em nível superior.

7. Incentivar a criação, dentro ou fora das universidades, de Institutos Superiores de Educação e de Escolas Normais Superiores como parte do processo de renovação e valorização da formação para o magistério.**

8. Definir recursos para organizar, dentro de um ano, em regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, programas de formação em serviço que assegurem a todos os docentes a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela LDB, observando os novos parâmetros e diretrizes curriculares.**

9. Desenvolver, de acordo com os mesmos parâmetros, programas de Educação à Distância que possam ser utilizados também em cursos semipresenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior.**

10. Generalizar, nas instituições de ensino superior pública, cursos regulares noturnos e cursos modulares que facilitem o acesso dos docentes em exercício à formação nesse nível de ensino.**

11. Incentivar as universidades e demais instituições formadoras a oferecer, no interior dos Estados, cursos temporários de formação de professores, no mesmo padrão dos cursos oferecidos na sede, de modo a atender à demanda local e regional por docentes graduados em nível superior.**

12. Promover nas instituições públicas de nível superior, a oferta, na sede ou fora dela, de cursos de extensão e aperfeiçoamento destinados à formação permanente do pessoal do magistério.

13. Promover, nas instituições públicas de nível superior, a oferta, na sede ou fora dela, de cursos de especialização voltados para a

a todos os decentes, possibilitando-lhes a formação mínima exigida pela LDB.

– Garantir que, no prazo de cinco anos, todos os professores em exercício na Educação Infantil possuam no mínimo, habilitação específica de nível médio (modalidade normal), aí incluída a preparação para o trabalho com portadores de necessidades educativas especiais, oferecendo àqueles que não possuem as condições para que atinjam a formação exigida por lei.

– Garantir, no prazo de dez anos, que os professores de educação infantil possuam formação específica em nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia.

– Garantir que, no prazo de cinco anos, todos os professores das quatro primeiras séries do ensino fundamental, possuam no mínimo, a habilitação específica em nível médio (modalidade normal), oferecendo-se àqueles que não a possuem as condições para que atinjam a formação mínima exigida por lei.

– Garantir, no prazo de dez anos, que os professores das séries iniciais do ensino fundamental possuam formação específica em nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia.

– Garantir, no prazo de dez anos, que todos os professores da Educação Básica, em quaisquer modalidade possuam formação específica em nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena, nas áreas de conhecimento em que atuam.

– Garantir, já a partir de 1998, que os sistemas estaduais e municipais de educação mantenham programas regulares de formação continuada de professores alfabetizadores, contando, para tal, com o apoio das universidades sediadas nas respectivas áreas geográficas.

– Ampliar o número de Cursos de Licenciatura, em especial de cursos noturnos, sobretudo nas universidades públicas.

– Consolidar e desenvolver a pós-graduação e a pesquisa na IESs.

– Consolidar e desenvolver os programas de pós-graduação e pesquisa em educação, como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades.

– Garantir, no prazo de dez anos, a contratação de todos os professores devidamente qualificados, nos termos

<p>formação de pessoal para as diferentes áreas de ensino e, em particular, para a educação especial, a gestão escolar, a formação de jovens e adultos, as creches e os profissionais do ensino que oferecem apoio pedagógico ao trabalho docente.</p> <p>14. Ampliar a oferta de cursos de mestrado e doutorado na área educacional e desenvolver a pesquisa nesse campo.</p> <p>* Metas que dependem do esforço conjunto dos Estados e Municípios com a União.</p> <p>** Metas que cabem prioritariamente à União.</p>	<p>exigidos pela LDB, para suprir todos déficits de funções docentes necessárias para atender à demanda por educação infantil.</p> <p>– Garantir, no prazo de cinco anos, a contratação de todos os professores devidamente qualificados, nos termos exigidos pela LDB, necessários para suprir todos déficits de funções docentes com vistas à erradicação do analfabetismo e à universalização do ensino fundamental.</p> <p>– Garantir, no prazo de dez anos, a contratação de professores devidamente qualificados, em Curso de Licenciatura Plena, necessários para suprir o déficit de 215 mil funções docentes no ensino médio, inclusive na formação profissional.</p> <p>– Implantar, no prazo de um ano, planos de carreira e de formação para profissionais do magistério, em todos os níveis e modalidade de educação, com garantia de recursos.</p> <p>– Implementar, imediatamente, o piso salarial nacionalmente unificado para o magistério público e para o corpo técnico e funcionários administrativos, de valor compatível com os dispositivos constitucionais específicos.</p>
--	---

Fonte: elaborada pela autora (2015) com base no contido nos Projetos de Lei nº 4.155/1998 e nº 4.173/1998, que deram entrada no Congresso Nacional em fevereiro de 1998.

Na Tabela 4, salientam-se as metas contidas nos projetos de Lei do poder executivo e da oposição em relação aos professores, de modo especial as metas referentes a sua valorização, que implicam necessariamente formação inicial e continuada em condições de trabalho e remuneração garantidas na carreira.

Analisando as propostas gerais do projeto de lei do executivo, Saviani (1998) pondera que a proposta de Plano do MEC se revela um instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação ao se empenhar em organizar a educação sob a égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos. Diante disso, indaga-se: Seria possível melhorar a qualidade da educação e promover a valorização dos professores sem aumentar os recursos financeiros disponíveis? Seria apenas uma questão de melhorar a gestão dos recursos públicos destinados a educação, que em tese, não estariam sendo bem aplicados?

Quanto ao projeto de lei da oposição, Saviani (1998) entende se tratar de um instrumento de política educacional para atender às reais necessidades educacionais da população brasileira, de modo a realizar o valor social da educação.

O autor o concebe dessa forma por se configurar em um projeto que contou com a participação de diversos setores da sociedade, bem como entidades e associações educacionais que defendem a educação como bem público e direito de todo cidadão brasileiro.

O PNE aprovado em janeiro de 2001, com duração de dez anos, apresentou, como objetivos a elevação do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade da educação; a democratização da educação e gestão do ensino público (BRASIL, 2001b). E eleger entre suas prioridades a valorização dos profissionais da educação. Sob o título de “Magistério da Educação Básica”, a formação de professores e a valorização do magistério, frisou que o principal objetivo do Plano era melhorar a qualidade do ensino, portanto formar e valorizar os professores eram imprescindíveis.

Nesse quesito, assim como nos demais, foi apresentado um diagnóstico sobre a condição do magistério da Educação Básica em relação à formação e valorização. Especificamente sobre a valorização aventou-se que esta só poderá ser obtida por meio de uma política global de magistério, que implica, simultaneamente, a formação profissional inicial e continuada e condições de trabalho, salário e carreira (BRASIL, 2001a).

Diante do exposto, foram apresentadas diretrizes a serem observadas por estados e municípios no desenvolvimento de políticas de formação e valorização de professores, na elaboração de seus respectivos Planos para a educação.

A partir do diagnóstico e das diretrizes foi fixado um conjunto de objetivos e metas para o magistério da Educação Básica. Dentre estes, salientam-se aquelas que estão relacionadas diretamente à valorização profissional. São elas:

1. Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério [...].**
2. Implementar, gradualmente, uma jornada de trabalho de tempo integral, [...] cumprida em um único estabelecimento escolar.
3. Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas.
5. Identificar e mapear, a partir do primeiro ano deste plano, os professores em exercício em todo o território nacional, que não possuem, no mínimo, a habilitação de nível médio para o magistério [...].
6. Nos Municípios onde a necessidade de novos professores é elevada e é grande o número de professores leigos, identificar e mapear, já no primeiro ano deste PNE, portadores de diplomas de licenciatura e de habilitação de nível médio para o magistério, que se

encontrem fora do sistema de ensino, com vistas a seu possível aproveitamento.

7. A partir da entrada em vigor deste PNE, somente admitir professores e demais profissionais de educação que possuam as qualificações mínimas exigidas no art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

8. Estabelecer, dentro de um ano, diretrizes e parâmetros curriculares para os cursos superiores de formação de professores e de profissionais da educação para os diferentes níveis e modalidades de ensino.

9. Definir diretrizes e estabelecer padrões nacionais para orientar os processos de credenciamento das instituições formadoras, bem como a certificação, o desenvolvimento das competências profissionais e a avaliação da formação inicial e continuada dos professores.

10. Onde ainda não existam condições para formação em nível superior de todos os profissionais necessários para o atendimento das necessidades do ensino, estabelecer cursos de nível médio, em instituições específicas, que observem os princípios definidos na diretriz nº 1 e preparem pessoal qualificado para a educação infantil, para a educação de jovens e adultos e para as séries iniciais do ensino fundamental, prevendo a continuidade dos estudos desses profissionais em nível superior.**

12. Ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares.**

13. Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semi-presenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior.**

14. Generalizar, nas instituições de ensino superior públicas, cursos regulares noturnos e cursos modulares de licenciatura plena que facilitem o acesso dos docentes em exercício à formação nesse nível de ensino. **

15. Incentivar as universidades e demais instituições formadoras a oferecer no interior dos Estados, cursos de formação de professores, no mesmo padrão dos cursos oferecidos na sede, de modo a atender à demanda local e regional por profissionais do magistério graduados em nível superior. **

16. Promover, nas instituições públicas de nível superior, a oferta, na sede ou fora dela, de cursos de especialização voltados para a formação de pessoal para as diferentes áreas de ensino e, em particular, para a educação especial, a gestão escolar, a formação de jovens e adultos e a educação infantil. **

17. Garantir que, no prazo de 5 anos, todos os professores em exercício na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos, possuam, no mínimo, habilitação de nível médio (modalidade normal)[...].

18. Garantir, por meio de um programa conjunto da União, dos Estados e Municípios, que, no prazo de dez anos, 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas.**

19. Garantir que, no prazo de dez anos, todos os professores de ensino médio possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam.
22. Garantir, já no primeiro ano de vigência deste plano, que os sistemas estaduais e municipais de ensino mantenham programas de formação continuada de professores alfabetizadores, contando com a parceria das instituições de ensino superior sediadas nas respectivas áreas geográficas.
23. Ampliar a oferta de cursos de mestrado e doutorado na área educacional e desenvolver a pesquisa neste campo. **
24. Desenvolver programas de pós-graduação e pesquisa em educação como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades de ensino.
25. Identificar e mapear, nos sistemas de ensino, as necessidades de formação inicial e continuada do pessoal técnico e administrativo, elaborando e dando início à implementação, no prazo de três anos a partir da vigência deste PNE, de programas de formação.
26. Criar, no prazo de dois anos, cursos profissionalizantes de nível médio destinados à formação de pessoal de apoio para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção de infra-estruturas escolares, inclusive para alimentação escolar e, a médio prazo, para outras áreas que a realidade demonstrar ser necessário.
27. Promover, em ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, a avaliação periódica da qualidade de atuação dos professores, com base nas diretrizes de que trata a meta nº 8, como subsídio à definição de necessidades e características dos cursos de formação continuada.
28. Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à formação de professores e valorização do magistério (BRASIL, 2001a, p. 152-157).

Esses objetivos e metas fazem parte de um conjunto de políticas a serem desenvolvidas nessa área em uma ação conjunta entre a União, estados e municípios. No total, 28 metas e objetivos são apresentados com o intuito de promover a valorização profissional e melhorar a qualidade da educação. Ao analisá-las, é importante esclarecer que no PNE, os objetivos e metas que aparecem com um asterisco requerem para seu cumprimento iniciativas que dependem da União e naqueles que aparecem com dois asteriscos é exigida a colaboração da União.

Como é possível verificar, nenhum dos objetivos e metas depende exclusivamente da União: dez dependem de sua colaboração junto aos estados e municípios e o restante não especifica a quem compete, dificultando, portanto, sua concretização. É importante observar também a ausência da previsão de recursos para a execução dos objetivos e metas. Essa ausência não está somente na parte que trata do magistério, mas no conjunto do Plano, porque a meta que previa o

percentual do Produto Interno Bruto (PIB) que seria investido em educação ao longo dos dez anos foi vetada pelo presidente FHC quando sancionou a Lei.

Ao vetar a meta que previa o percentual de investimento financeiro na educação, o presidente acabou por inviabilizar a execução do Plano. Como implementar os objetivos e metas do plano sem previsão orçamentária? A execução do Plano acabou por ficar nas mãos dos estados e municípios por meio da elaboração de seus planos estaduais e municipais de educação, que deveriam, conforme previsto no artigo 2º da Lei nº 10.172, ser elaborados quando de sua publicação.

Nesse sentido, o PNE pouco contribuiu para a efetivação de políticas de valorização dos professores, uma vez que não previu a participação financeira por parte da União na execução do Plano e transferiu a responsabilidade financeira para estados e municípios e sociedade civil. Ressalta-se ainda, “os limites à implementação do PNE, incluindo-se a necessidade de regulamentação do regime de colaboração entre a União, estados, Distrito Federal e municípios” (BRASIL, 2009a, p. 774). Na análise de Valente e Romano (2002), a proposta da sociedade brasileira para investimento em educação referente ao PIB era passar dos menos de 4% que se investiu na década de 1990 para 10% do PIB ao final de dez anos de PNE. Ainda de acordo com os autores, o PNE aprovado em 2001 desfigurou “[...] o projeto originário da sociedade, reduzindo-o a uma carta de intenções” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 96).

Ressalta-se que o Estado, no governo FHC, empreendeu políticas neoliberais que foram legalizadas na reforma educacional e em todo aparato legal do período, legitimizando políticas que vinham sendo gestadas desde o governo Collor de Mello.

O anúncio era de que o governo FHC estava empreendendo ações de financiamento na formação de professores, porém apenas aos professores do Ensino Fundamental, da etapa obrigatória. Além das orientações internacionais, tem-se na CF de 1988 que o ensino fundamental obrigatório é direito público subjetivo. Isso significa que os entes federados são obrigados a garantir a sua oferta a todos. Para o alcance dessa obrigatoriedade, focou-se na responsabilidade de que estados e municípios deveriam garantir esse ensino; todavia, caso esses não conseguissem garanti-lo, competia à União auxiliá-los técnica e financeiramente por meio da sua função supletiva e redistributiva, alcançada pelo estabelecido na EC nº 14.

A criação do Fundef representou uma forma de garantir os recursos da educação para essa etapa do ensino com o auxílio dos estados e municípios mais ricos, retirando da União a responsabilidade direta por estes. A política desenvolvida por meio desse fundo evidencia a focalização de uma etapa da educação básica, o Ensino Fundamental, em detrimento das demais etapas, Educação Infantil e Ensino Médio. Isso representa uma descentralização da responsabilidade com a etapa obrigatória e ao mesmo tempo uma centralidade na gestão do financiamento com a atuação de um Estado Regulador que orientou para a otimização de gastos com a educação. É a configuração de um Estado mínimo para a educação, mas máximo para investir no mercado, sem prover de fato as condições financeiras adequadas e necessárias para uma educação pública de qualidade.

4.4 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA: EXPANSÃO, ALIGEIRAMENTO E PRECARIZAÇÃO

Luiz Inácio Lula da Silva governou o país durante dois mandatos: 2003 a 2006 e 2007 a 2010. Sua chegada à presidência da República representou uma conquista da classe trabalhadora, já que o mesmo era oriundo da classe operária. Torneiro Mecânico formado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) trabalhou nas indústrias do ABC paulista, onde começou a participar do Sindicato dos Metalúrgicos e elegeu-se presidente do mesmo em 1975, sendo reeleito em 1978, quando já era considerado o principal líder sindical. Como líder, participou ativamente de movimentos grevistas, das contestações ao regime militar brasileiro e da luta por mais direitos e melhores salários para os trabalhadores. Ajudou a fundar em 1980, o Partido dos Trabalhadores (PT) que representava a união de pessoas ligadas aos movimentos sindicais, comunidades eclesiais de base da igreja católica, grupos de esquerda e intelectuais. Participou ativamente do movimento “Diretas Já” e foi eleito Deputado Federal em 1986. Após três tentativas, foi eleito Presidente do Brasil⁶⁹.

⁶⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.institutolula.org/biografia/>>. Acesso em: 4 jul. 2014.

No que diz respeito aos trabalhos na área das políticas educativas, não é possível afirmar que houve uma ruptura com relação aos encaminhamentos do governo anterior. Como alega Oliveira (2009), tendo Lula herdado a reforma educacional realizada na década de 1990 durante o governo que o precedeu (FHC), não lhe restou muitas alternativas diante de um cenário educacional composto de mudanças estruturais complexas. Sendo assim, a opção mais adequada para aquele momento foi conservar e manter as iniciativas anteriores.

Em seu primeiro mandato, não se observaram políticas que se contrapusessem ao movimento de reformas iniciadas no governo de FHC. Ao contrário, nos primeiros quatro anos de seu governo, o que se notou foram poucas ações nesse sentido e uma série de programas especiais, focalizando públicos específicos considerados vulneráveis, o que de certa forma caracterizou uma política de caráter compensatório. Apenas no último ano da sua primeira gestão é que Lula desenvolveu uma ação significativa para a educação pública direcionada ao aspecto de financiamento. Criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19.12.2006, atribuindo nova redação ao parágrafo 5º do artigo 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Este, depois de regulamentado e convertido na Lei nº. 11.494, de 20/06/2007, tornou-se o principal mecanismo de financiamento da Educação Básica, compreendendo suas três etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), a serem melhor detalhadas mais adiante.

Ainda com relação ao seu primeiro mandato, o Presidente Lula teve como Ministro da Educação Cristovam Buarque⁷⁰ e deu continuidade a algumas ideias propostas pelo seu antecessor. Desenvolveu o “Programa Toda Criança Aprendendo”, que constitui um conjunto de ações e mudanças estruturais na Educação Fundamental, uma “[...] proposta de pacto nacional em favor da educação pública, a ser construído por meio do diálogo com os professores, as instituições de ensino e os gestores dos sistemas e redes de Educação Básica” (BRASIL, 2003b, p. 6).

⁷⁰ Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque é engenheiro mecânico, economista, educador, professor universitário e político brasileiro filiado ao PDT. Foi governador do Distrito Federal de 1995 a 1998. Foi eleito senador pelo Distrito Federal em 2002. Foi Ministro da Educação entre 2003 e 2004, no primeiro mandato de Lula. Foi reeleito nas eleições de 2010 para o Senado pelo Distrito Federal, com mandato até 2018.

Esse Programa representa a continuidade, ou melhor, o desdobramento do “Programa Toda Criança na Escola” desenvolvido no governo FHC. Segundo o Ministro Cristovam Buarque, não basta que toda criança esteja na escola, é preciso que aprenda. E para alcançar tal propósito, o principal caminho apresentado foi a capacitação do professor. “É preciso fazer com que o professor seja um profissional bem remunerado, bem preparado e dedicado” (BRASIL, 2003b, p. 6). Eis o *slogan* utilizado pelo ministro: “Investir na cabeça, no coração e no bolso do professor”.

A exemplo de outras ações de continuidade das ideias do governo anterior, no quesito formação e valorização do profissional da educação o governo Lula também optou pela permanência da política educativa em andamento e a questão da valorização do professor foi apontada como o ponto principal do Programa, e ocorreria por meio da instituição do piso salarial e regulamentação da carreira docente, de modo a aumentar progressivamente a remuneração do professor. Era prevista também uma política de formação profissional que previa as seguintes medidas:

- (a) a instituição do Exame Nacional de Certificação de Professores, por meio do qual se afirmem parâmetros de formação e mérito profissional;
- (b) a proposição, por meio de projeto de lei, de uma bolsa federal de incentivo à formação continuada, a ser concedida ao professor certificado, e a implementação, em convênio com os entes federados, de um programa de apoio à formação continuada;
- (c) a ampliação da oferta de cursos e outros meios de formação docente, por meio da criação de uma rede de centros de pesquisa e desenvolvimento da educação (BRASIL, 2003b, p. 6).

Essas proposições foram regulamentadas pela instituição do Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores criada por meio da Portaria nº 1403, de 09 de junho de 2003 (BRASIL, 2003a). É importante lembrar que a instituição de exame de certificação de professores já havia sido prevista na Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 1, de 2002, que em seu artigo 16 estabelecia a implantação de um sistema de certificação de competências dos professores de Educação Básica:

Art. 16. O Ministério da Educação, em conformidade com § 1º Art. 8º da Lei 9.394, coordenará e articulará em regime de colaboração com o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação, o Fórum Nacional de Conselhos

Estaduais de Educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e representantes de Conselhos Municipais de Educação e das associações profissionais e científicas, a formulação de proposta de diretrizes para a organização de **um sistema federativo de certificação de competência dos professores de educação básica** (BRASIL, 2002, grifos nossos).

Nesse artigo da Resolução, vale repetir a interpretação de que cabe à União a coordenação da política nacional de educação por meio da articulação com diversos níveis e sistemas, e que o Conselho Nacional de Educação (CNE) é o responsável para delegar ao Ministério de Educação a tarefa de coordenar a formulação de proposta de diretrizes para a organização de um sistema federativo de certificação de competências dos professores de Educação Básica.

Entende-se que essa tarefa deveria ser executada em regime de colaboração com as seguintes entidades: Conselho Nacional de Educação, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação, Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e ainda com representantes de Conselhos Municipais de Educação e das associações profissionais e científicas. Scheibe (2003, p. 3) afirma que essa Portaria:

[...] surpreendeu aos educadores críticos às concepções que estão na base das reformas educacionais que vêm sendo implantadas no país. Contava-se, a partir da troca de governo, com a possibilidade de uma ampla discussão a respeito desta reforma, que incorpora entre outras questões, e de forma substancial, a concepção de avaliação por certificação de competências, idéia que já vem sendo denunciada por estes educadores e suas entidades e considerada como mais um passo na direção do desenvolvimento de capacidades subjetivas demandadas pelas novas formas de sociabilidade exclusiva que caracterizam as sociedades capitalistas contemporâneas (SCHEIBE, 2003, p. 3).

A resistência dos educadores representados por entidades e associações, somada à resistência do próprio governo, que teria de arcar com recursos para custear bolsas federais de incentivo à formação continuada dos professores certificados pela proposta desse Exame fizeram com que o Ministro da Educação fosse afastado do cargo e, com isso, a proposta do Exame Nacional de Certificação dos Professores ficou parada.

A proposta do Exame foi deixada momentaneamente de lado, mas a Resolução que prevê esse tipo de avaliação continuou em vigor, dando margem e

sustentação ao Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente, sendo instituído pela Portaria nº 14/2010. Porém, já no ano de 2009, com a Portaria Normativa nº 6/2009, houve a consolidação desse Exame, já que: “[...] instituiu o Exame Nacional de Admissão de Docentes [...]” que tinha como finalidade “[...] disponibilizar parâmetros nacionais para a realização de concursos para contratação de docentes para a educação básica no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2009c, artigo 1º).

A Portaria Normativa nº 14/2010 revogou a Portaria Normativa nº 6/2009. A Portaria recente define os seguintes objetivos ao Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente:

- I. Subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na realização de concursos públicos para contratação de docentes para a educação básica;
- II. Conferir parâmetros para a auto-avaliação dos futuros docentes com vistas à continuidade da formação e à inserção no mundo do trabalho;
- III. Oferecer um diagnóstico dos conhecimentos, competências e habilidades dos futuros professores para subsidiar as políticas públicas de formação continuada;
- IV. Construir um indicador qualitativo que possa ser incorporado à avaliação de políticas públicas de formação inicial de docentes (BRASIL, 2010a, artigo 2º).

Esse Exame consistiria em uma prova única e de periodicidade anual, com abrangência em todo o país. O concurso não seria obrigatório, e as secretarias municipais ou estaduais que optassem por utilizá-lo deveriam fazer a adesão e a partir daí os interessados em seguir a carreira docente poderiam utilizar a nota para preencher as vagas que eventualmente fossem abertas.

Mesmo com a mobilização de entidades educacionais que se posicionaram contra a Portaria nº 14/2010 e sua Matriz de Referência⁷¹, o Ministro Fernando Haddad publicou a Portaria nº 1.103, de 01 de setembro de 2010 (BRASIL, 2010b), que institui o Comitê de Governança do Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente, órgão de caráter consultivo voltado a discutir e acompanhar a elaboração e implementação do Exame.

⁷¹ Documento do Inep que apresenta uma matriz de referência para análise da sociedade com o objetivo de apresentar uma proposta dos conteúdos que seriam avaliados no Exame.

Os Referenciais para o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente (BRASIL, 2010c) define o perfil de um bom professor, os padrões para a profissão docente com vinte itens que expressam as competências, conhecimentos e habilidades específicas, além de abranger os temas gerais e específicos que representam os conteúdos a serem avaliados no Exame, quais sejam: *Temas Gerais*: direito à educação, políticas educacionais vigentes, processo de desenvolvimento humano e aprendizagem, planejamento pedagógico, estratégias, abordagens, atividades e recursos pedagógicos, avaliação pedagógica, adaptações curriculares para o atendimento de alunos com necessidades especiais. E os *Temas Específicos* são: leitura e compreensão de textos, produção de textos (a ser verificada por meio de redação), ensino de língua portuguesa, conhecimento matemático, ensino da matemática, conhecimento em ciências sociais e naturais, ensino de ciências sociais e naturais, educação infantil, educação de jovens e adultos (BRASIL, 2010c).

No ano de 2011⁷², novas alterações foram feitas na regulamentação da certificação de professores. Uma nova portaria foi publicada, a Portaria Normativa nº 3, de 02 de março de 2011, que instituiu a Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente. A Prova consiste em uma avaliação, de caráter voluntário mediante inscrição, para subsidiar a admissão de docentes para a Educação Básica nos estados, Distrito Federal e municípios. O artigo 2º da referida Portaria estipula como objetivo da Prova:

- I. subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na realização de concursos públicos para a admissão de docentes para a educação básica;
- II. conferir parâmetros para auto-avaliação dos participantes da Prova, com vistas à continuidade de sua formação e à inserção no trabalho docente;
- III. Fornecer subsídios qualitativos que possam ser incorporados à formulação e à avaliação de políticas públicas de formação inicial e continuada de docentes (BRASIL, 2011b).

Se o Programa for comparado às propostas de avaliações anteriores, é possível notar que os objetivos permanecem praticamente os mesmos, exceto as

⁷² Trata-se do primeiro ano do governo Dilma. Essa Portaria entrou em vigor no governo Dilma por fazer parte de ações que se desenvolveram desde o início do governo Lula, mas que até a presente data ainda não se materializaram e que ainda hoje (2016) não se concretizou efetivamente.

intenções explícitas da verificação de habilidades e competências do professor. O mesmo não pode ser afirmado quanto à Matriz de Referência, pois esta ainda apresenta de forma clara a intencionalidade de se verificar as competências dos docentes.

Atualmente no Brasil, as associações de educadores são diversas e têm posicionamentos heterogêneos quanto à Prova Nacional de Concurso de Ingresso na Carreira Docente. O desafio diante das novas reformulações seria não apenas avaliar as competências, mas o domínio do conhecimento do candidato a professor. Essas entidades (ANFOPE; ANPAE; ANPED; CEDES; CNTE; FORUMDIR) compreendem que o conceito do domínio do conhecimento engloba dois grandes blocos: conhecimentos didático-pedagógicos e conhecimentos disciplinares.

O modelo de avaliação proposto, segundo essas entidades, contribuiria para o ranqueamento da educação para uma lógica pautada na competitividade e não para a melhoria da qualidade da educação.

Entre os dias 17 e 22 de setembro de 2012 foi realizado, pelo Inep, o pré-teste da Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente. As provas foram aplicadas em 42 municípios de todas as regiões do Brasil com o objetivo de coletar dados para validar a Matriz de Referência (BRASIL, 2011a) a ser adotada na primeira edição do Exame, prevista para o segundo semestre de 2013, mas que até a presente data ainda não ocorreu.

No primeiro semestre de 2013, O Inep publicou Edital de Chamada Pública nº 01 de 2013, convocando as Instituições Públicas Federais de Educação Superior que possuíssem cursos de graduação e pós-graduação em Pedagogia interessadas em colaborar no processo de elaboração e revisão de itens para o Banco Nacional de Itens (BNI) do Inep. A Chamada Pública tinha como objetivo a elaboração de itens para as avaliações do Sistema Educacional Brasileiro, em específico para a Prova Docente.

Essa foi a última ação do Inep no tocante à implementação da referida Prova. O momento é de expectativa em relação aos próximos passos que serão dados rumo a essa política anunciada como valorização da carreira do magistério.

Diante desse cenário, cabe perguntar: essa nova forma de acesso à carreira docente ocasionará melhoria na qualidade da educação? Será possível limitar a melhoria da qualidade da educação à avaliação de professores sem o desenvolvimento de políticas favoráveis a uma real formação e valorização desse

profissional? Será que a realização dessa Prova contribuirá de fato para a valorização dos professores?

Entende-se que a formação do profissional da educação deve ter como referência a garantia do conteúdo a ser ensinado, do saber sistematizado e principalmente da formação da consciência política e profissional. Se essas políticas promoverão uma melhor formação e qualificação desse profissional é algo que se necessita de tempo para averiguar, bem como do encaminhamento a ser assumido pelo Executivo frente às lutas e proposições dos educadores.

Retomando as ações empreendidas no governo Lula para a formação e valorização de professores, destaca-se a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, que apresentou os seguintes objetivos:

- Institucionalizar o atendimento da demanda de formação continuada;
- Desenvolver uma concepção de sistema de formação em que a autonomia se construa pela colaboração, e a flexibilidade encontre seus contornos na articulação e na interação.
- Contribuir com a qualificação da ação docente no sentido de garantir uma aprendizagem efetiva e uma escola de qualidade para todos.
- Contribuir com o desenvolvimento da autonomia intelectual e profissional dos docentes.
- Desencadear uma dinâmica de interação entre os saberes pedagógicos produzidos pelos Centros, no desenvolvimento da formação docente, e pelos professores dos sistemas de ensino, em sua prática docente.
- Subsidiar a reflexão permanente na e sobre a prática docente, com o exercício da crítica do sentido e da gênese da sociedade, da cultura, da educação e do conhecimento, e o aprofundamento da articulação entre os componentes e a realidade sociohistórica.
- Institucionalizar e fortalecer o trabalho coletivo como meio de reflexão teórica e construção da prática pedagógica (BRASIL, 2005a, p. 20-21).

Alfabetização e linguagem; Educação matemática e científica; Ensino de ciências humanas e sociais; Artes e educação física; e Gestão e avaliação da educação foram as áreas consideradas prioritárias para a formação dos professores. Gatti e Barreto (2009) explicam que com a institucionalização da Rede, vários centros de formação especializados em diversas áreas de conhecimento, ligados à universidade, se credenciaram. E isso possibilitou o desenvolvimento de muitas ações dos centros de formação junto aos estados e municípios.

Com isso, propiciou-se o desenvolvimento, em universidades, de materiais didáticos diversos, fundamentados e validados, destinados a professores em serviço, o que configura atividade que esteve distante da pesquisa institucionalizada na vida acadêmica, trazendo contribuições para a instrumentalização de práticas educativas em sala de aula (GATTI; BARRETO, 2009, p. 207).

Com a criação da Rede, e pensando nos professores em exercício que não possuíam a habilitação mínima exigida pelo MEC, esse ministério criou programas de formação a distância, como o Proinfantil, destinado a professores que atuam na Educação Infantil em creches ou pré-escolas, oferecido em nível médio na modalidade normal com duração de dois anos e habilitação em educação infantil (BRASIL, 2005b). O Proformação foi criado para capacitar os professores que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental, porém sem habilitação mínima, ofertado em nível médio com habilitação para o magistério. O Pro-Licenciatura destina-se à capacitação dos professores que atuam nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio que não possuem curso de licenciatura específico em sua área de atuação.

Várias foram as medidas do governo federal para garantir formação inicial e continuada dos professores da Educação Básica, de modo a atender tanto as exigências de qualificação estabelecidas na LDBEN/96 como no PNE/2001. Gatti, Barreto e André (2011) afirmam que uma das medidas mais importantes pelas dimensões que assume é a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), por meio do Decreto nº 5.800/2006, sob a responsabilidade da Diretoria de Educação a Distância, ligada à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em parceria com a Secretaria de Educação a Distância do MEC (BRASIL, 2006a). A finalidade da UAB é “[...] expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país[...]”, com o intuito de promover a formação inicial e continuada de professores por meio da educação a distância.

A UAB foi instituída após a promulgação do Decreto nº 5.622/2005, que conferiu novo ordenamento legal à EaD, equiparando os cursos nessa modalidade aos cursos presenciais. A medida legal assenta-se no pressuposto de que a EaD constitui a iniciativa de maior alcance para enfrentar as novas demandas do número de egressos do ensino médio e de formação docente (GATTI; BARRETO, 2009).

A UAB é um sistema integrado por instituições públicas de ensino superior que oferece cursos dirigidos preferencialmente a segmentos da população que têm

dificuldade de acesso à formação superior. A prioridade é o atendimento aos professores que atuam na Educação Básica, seguidos de dirigentes, gestores e trabalhadores dos estados, Distrito Federal e dos municípios. É também seu objetivo a redução das desigualdades na oferta de educação superior, em sua maioria oferecida pela iniciativa privada, e desenvolver amplo sistema nacional de educação superior a distância⁷³.

Por meio dos programas da UAB foi possibilitada a formação inicial e continuada de professores da Educação Básica, principalmente, a formação em serviço, daqueles professores que atuavam sem a formação mínima exigida em lei, caracterizando assim, a denominação de professores leigos atuando no sistema de ensino. Embora existam dados mais atualizados referentes à demanda por formação de professores, na Tabela 5, elaborada com base na pesquisa de Gatti e Barreto (2009), as autoras oferecem um balanço da situação relativa à formação de professores para a Educação Básica nesse início de século, sendo possível verificar a demanda por formação de professores em nível superior no momento em que foi criada a UAB.

Tabela 5: Funções docentes e demanda de formação em nível superior

Nível de ensino	Total	Sem nível superior	Leigos
Educação Infantil	403.919	230.518	11.261
1ª a 4ª	840.185	355.393	8.538
5ª a 8ª	865.655	125.991	518
Ensino Fundamental	1.705.840	481.384	9.056
Ensino Médio	519.935	23.726	22
Total	2.629.694	735.628	20.339

Fonte: Brasil (2006 apud GATTI; BARRETO, 2009, p. 35).

Como é possível constatar, no ano em que foi instituída a UAB havia uma grande demanda por formação inicial de professores dada a quantidade de profissionais atuando sem nível superior e o número de professores leigos integrantes do sistema. Somando-se a UAB outras medidas foram empreendidas pelo governo no sentido de reverter esse quadro.

⁷³ Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/o-que-e>>. Acesso em: 25 out. 2015.

* BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2006.

Em 19 de dezembro de 2006 foi aprovada no Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 53 que possibilitou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em substituição ao Fundef.

Com a aprovação do Fundeb, os recursos que antes se limitavam ao Ensino Fundamental estenderam-se a toda Educação Básica. Porém inicialmente não em proporção igual para os níveis que a compõem. Houve uma distribuição gradual e diferenciada para as diversas fases e modalidades da Educação Básica. Como previsto no artigo 2º, parágrafo 4º, a distribuição de recursos do Fundo levará em conta a totalidade das matrículas no Ensino Fundamental e considerará para a Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos um terço das matrículas no primeiro ano, dois terços no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano (BRASIL, 2006b).

Essas matrículas se referem àquelas efetuadas pelo sistema municipal e estadual e não a toda a demanda existente por essas fases da Educação Básica, como ocorre com o Ensino Fundamental por ser constitucionalmente obrigatório, gratuito e dever do Estado. A Emenda Constitucional nº 53/2006 não amplia o nível de escolaridade obrigatória, que permanece sendo Ensino Fundamental, agora de nove anos. A ampliação da escolaridade obrigatória só ocorrerá com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009.

Em relação aos profissionais da educação, a EC nº 53/2006 prevê, no parágrafo único do artigo 1º, que uma lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da Educação Básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira. Essa Lei fixará um piso salarial profissional nacional para todos os profissionais do magistério público da Educação Básica (BRASIL, 2006b, artigo 2º, III, *alínea e*). Prevê ainda que uma proporção não inferior a 60% dos recursos do Fundo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício (BRASIL, 2006b, artigo 2º, XII).

O Fundeb foi regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007⁷⁴. A Lei estabelece as responsabilidades da União, Distrito Federal, estados e municípios

⁷⁴ A Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, regulamentou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em caráter provisório até a aprovação da Lei nº 11.494/2007.

sobre os recursos que compõem o Fundo. No que se refere aos profissionais da educação, estabelece que pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública (BRASIL, 2007c, artigo 22). Estabelece ainda que os estados, Distrito Federal e municípios deverão implantar Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais da Educação Básica de modo a assegurar remuneração condigna desses profissionais na da rede pública; integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem; e ainda que os planos de carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada para a formação continuada com vista à melhoria da qualidade de ensino (BRASIL, 2007c, artigo 40).

Também em 2007, dois instrumentos de ação política foram implantados: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi implementado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, e conforme artigo 1º do decreto o Plano “[...] é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007a). Entre as 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação apresentamos aquelas direcionadas aos professores:

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

[...]

XII. instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;

XIII. implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, **privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;**

XIV. **valorizar o mérito do trabalhador da educação**, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV. dar conseqüência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

- XVI. envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
- XVII. incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
- XVIII. **fixar regras claras, considerados mérito e desempenho**, para nomeação e exoneração de diretor de escola; [...] (BRASIL, 2007a, grifos nossos).

Nota-se que as diretrizes do Plano de Metas vão ao encontro das orientações e recomendações tanto do BM como da OCDE, principalmente no que se refere à valorização do mérito e responsabilização dos professores. São compromissos assumidos pelo país em conferências e documentos internacionais que buscam imprimir um caráter comum no encaminhamento das políticas para a educação, em especial as políticas destinadas aos professores. O próprio Decreto estabelece a participação desses organismos no Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, que tem como incumbência colaborar na formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados. “O Comitê Nacional poderá convidar a participar de suas reuniões e atividades representantes de outros poderes e de organismos internacionais” (BRASIL, 2007a, artigo 6º, §2º).

É interessante destacar a chamada à sociedade em geral para participar das ações, assumindo compromisso com a melhoria da qualidade da educação, a ser verificada por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Art. 7º Podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007a).

Fica aberta e autorizada, portanto, a participação e o compromisso das referidas instituições na área educacional; abertura que o empresariado brasileiro tem aproveitado muito bem. Luiz Carlos de Freitas (2012; 2014) tem desenvolvido estudos e pesquisas sobre a influência e participação do empresariado na área educacional e denuncia:

Novos atores estão se constituindo, entre eles movimentos organizados financiados por empresários, fundações privadas, institutos, organizações não governamentais (ONGs) e até mesmo uma nascente indústria educacional procura firmar-se em meio a este cenário. Tais atores alegam ter soluções mais diretas e objetivas para as questões educacionais do que os educadores profissionais, e isso tem levado a uma disputa de agendas entre estes e os reformadores empresariais da educação. [...] na lógica empresarial, a educação perde sua dimensão de um bem público mais amplo, cujos horizontes devem ser um projeto de nação e não apenas a expressão de uma demanda de um dos seus atores, os empresários, por mais importante que estes possam ser (FREITAS L., 2012, p. 345).

Essa situação retratada pelo autor está a ocorrer de forma ampla e legalizada, como se pode verificar na elaboração e aprovação de leis, planos e decretos na área educacional que dão margem ou deliberadamente abrem espaços para que a educação de bem público e direito de todos passe a ser concebida como mercadoria no meio empresarial.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação prevê ainda o Plano de Ações Articuladas (PAR) que se constitui em um “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a, artigo 9º). É por meio desse instrumento que estados e municípios farão o termo de adesão ao Compromisso e receberão apoio técnico e financeiro da União para o desenvolvimento de políticas de melhoria da qualidade da educação, inclusive o levantamento das necessidades e interesses dos partícipes quanto à formação de professores. Nesse sentido, constitui instrumento para a oferta de formação inicial e continuada dos professores das redes estaduais e municipais.

Em ação conjunta ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação foi apresentado ao país, em abril de 2007, pelo governo federal por meio do Ministro da Educação Fernando Haddad. O PDE não foi instituído por lei, trata-se de um plano coletivo de médio e de longo prazo, sistêmico, cujo objetivo é melhorar a qualidade da educação no país com foco prioritário na Educação Básica. Informações sobre o Plano estão disponíveis no site do MEC, especialmente no caderno “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” que especifica que “[...] o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social” (BRASIL,

2007b, p. 11). Seus programas estão organizados em quatro eixos: Educação Básica; Ensino superior; Educação Profissional; e Alfabetização.

Como o foco prioritário é a Educação Básica, destaca-se a importância da formação dos professores que nela atuam

A formação inicial e continuada do professor exige que o parque de universidades públicas se volte (e não que dê as costas) para a educação básica. Assim, **a melhoria da qualidade da educação básica depende da formação de seus professores**, o que decorre diretamente das oportunidades oferecidas aos docentes. O aprimoramento do nível superior, por sua vez, está associado à capacidade de receber egressos do nível básico mais bem preparados, fechando um ciclo de dependência mútua, evidente e positiva entre níveis educacionais (BRASIL, 2007b, p. 10, grifos nossos).

Há, nesse sentido, a proposição do estreitamento de relações entre as universidades, ou seja, o Ensino Superior e a Educação Básica, com o fito de promover a formação inicial e continuada de professores. Essa condição é compreendida como necessária para que se possa avançar na construção de políticas efetivas de melhoria na qualidade da educação. São exemplo dessa relação a já mencionada Universidade Aberta do Brasil e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação a Docência (PIBID) instituído pela Portaria Normativa nº 38, de 12 de dezembro de 2007.

A UAB e o PIBID, por seu turno, alteram o quadro atual da formação de professores, estabelecendo relação permanente entre educação superior e educação básica. É o embrião de um futuro sistema nacional público de formação de professores, no qual a União, por meio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), assume enfim uma responsabilidade que, a rigor, sempre foi sua (BRASIL, 2007b, p. 16).

O PDE abrange uma grande quantidade de programas na área da educação já executados na época pelo governo Lula, e demais programas que foram se instituindo ao longo do mandato. Para Saviani (2009, p. 5), o “PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”. O autor tece algumas críticas ao PDE por considerar que o governo deveria ter envidado esforços para a concretização do PNE/2001 e não criar um novo plano

para imprimir a sua marca. Na acepção deste autor, o PDE é um plano de governo, enquanto o PNE representa um plano de Estado para a educação (SAVIANI, 2009).

No ano em que foi lançado o PDE, juntamente com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) publicaram um guia de programas listando todos os projetos e programas nas áreas de gestão educacional, formação de professores e profissionais da educação e infraestrutura e apoio educacional⁷⁵. Entre eles salientam-se os programas de formação de professores e profissionais da educação:

1. Pro-Letramento;
2. Escola Ativa;
3. Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita – PRALER;
4. Programa de Formação Continuada Mídias na Educação;
5. Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil;
6. Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – Proinfantil;
7. Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio – Pró-Licenciatura;
8. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica;
9. Programa de Formação Inicial de Funcionários de Escolas – PROFUNCIONÁRIO;
10. Programa Universidade para Todos – Pró-Uni;
11. Programa TV Escola e DVD Escola;
12. Programa Ética e Cidadania;
13. Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio;
14. Programa Rádio Escola;
15. Rede Interativa Virtual de Educação – RIVED;
16. Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB;
17. Programa Educação em Direitos Humanos;
18. Projetos de Educação para o Reconhecimento da Diversidade Sexual;
19. Projetos de Educação para a Igualdade de Gênero;
20. Programa Escola que Protege;
21. Formação Continuada de Professores e Trabalhadores da Educação Básica em Educação Ambiental (BRASIL, 2007b, p. 3).

Todos esses programas e projetos desenvolvidos no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação já estavam em execução no momento em que foi lançado o PDE em 2007. Nos anos seguintes, outros projetos, programas

⁷⁵ Para conhecer cada um dos programas nas três áreas especificadas acesse: <<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Brazil/BrazilGuiadosProgramasdoMEC.pdf>>. Acesso: 22 maio 2015.

e ações somaram-se a esses, aumentando ainda mais o nível de abrangência do PDE.

Decorrente da recomendação constante na EC nº 53/2006, mas principalmente da Lei do Fundeb, que previa como valorização dos profissionais da educação que o poder público deveria “[...] fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica [...]” (BRASIL, 2007c, artigo 41) foi aprovada a Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica – Lei nº 11.738/2008 (BRASIL, 2008). Além de estabelecer o valor mínimo a ser pago ao professor formado em nível médio, modalidade normal, por uma jornada de quarenta horas semanais, estabelece também a carga horária de efetivo trabalho junto aos alunos 2/3 (BRASIL, 2008, artigo 2º, §4º). Isso significa que a jornada destinada a estudos, planejamento (hora-atividade) será de 1/3. A Lei reafirma também a incumbência da União, estados, Distrito Federal e municípios de elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério (artigo 6º).

O *caput* do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008 define: “O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal [...]” (BRASIL, 2008). Esse valor representa um acordo entre governo, partidos políticos e seguimentos da classe trabalhadora diante dos empasses que acompanharam o processo de tramitação da Lei do Piso, que conforme a análise de Vieira (2013, p.201) o piso salarial “[...] virou uma lei a partir de lutas sociais, mas somente se consolidará pela continuidade dessas pressões”.

Diante da alegação de muitos estados e municípios de que não conseguiriam cumprir o valor fixado, a Lei estabeleceu que a União deverá complementar os recursos do ente federado que comprovar a incapacidade financeira e a necessidade de complementação (BRASIL, 2008, artigo 4º). Ou seja, de que investem em educação o percentual de 25% previsto na Constituição Federal e que, destina no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb para o pagamento de professores.

A Lei nº 11.738/2008 define ainda, que o piso salarial dos professores “[...]será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, [...] ” e que a atualização “[...] será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido

nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007” (BRASIL, 2008, artigo 5º).

Dessa forma, é possível notar que a Lei do Fundeb contribuiu significativamente para a valorização dos profissionais da educação e representou um avanço à medida que estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de Plano de Carreira, Cargos e Salários, bem como a fixação de um piso salarial nacional, algo já previsto em legislações anteriores, mas sem a presença do termo “obrigatoriedade” expresso na Lei. Dentre as poucas ações que caracterizam uma ruptura com os encaminhamentos dos governos anteriores no que concerne à educação, a criação do Fundo trouxe uma possibilidade de luta para os professores na busca pela melhoria das condições de trabalho e conseqüentemente da educação, evidenciando que a qualidade no ensino não pode estar atrelada apenas à questão da formação docente, mas vai além, alcança patamares de estrutura do próprio sistema educacional e das condições de trabalho, envolvendo, inclusive, regime de trabalho, remuneração e plano de carreira.

Entretanto, cabe pontuar que, embora seja importante reconhecer essa conquista, não se pode afirmar que isso foi suficiente para garantir que a política de valorização dos profissionais da educação caminhasse rumo aos ideais vislumbrados pelos educadores e que fosse garantia de sucesso para o alcance de qualidade na educação e no ensino. Representou também uma possibilidade de aumento dos custos com a educação por parte dos estados e municípios.

Posteriormente à aprovação da Lei do piso salarial dos professores, foi impetrada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso do Sul e Ceará ingressaram com a ADIN nº 4.167, de 29 de outubro de 2008, por considerar que a Lei do Piso aumentaria os gastos com educação e também por entenderem a Lei como uma intervenção federal nos sistemas estaduais e municipais, ferindo assim o princípio da autonomia de estados e municípios.

Enquanto o STF julgava a constitucionalidade da Lei do Piso, estados e municípios não eram obrigados a cumprir a Lei. Em 24 de agosto de 2011, o Supremo Tribunal Federal publicou Acórdão sobre a Adin nº 4.167, considerando a Lei do Piso constitucional e seu imediato cumprimento por estados e municípios.

Entre os anos de 2009 a 2011, durante o período de julgamento da ADIN nº 4.167/2008 pelo STF, algumas ações foram desenvolvidas pelo Executivo federal com o objetivo de promover a valorização dos professores. Em janeiro de 2009, o Ministério da Educação instituiu, por meio do Decreto nº 6.755, a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica. Conforme o Decreto, o fomento a programas de formação inicial e continuada é de responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O Decreto prevê ainda a criação de Fóruns Estaduais de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação e apresenta os seguintes objetivos:

Art. 3º São objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica:

- I. promover a melhoria da qualidade da educação básica pública;
- II. apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério pelas instituições públicas de educação superior;
- III. promover a equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério em instituições públicas de educação superior;
- IV. identificar e suprir a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério;
- V. promover a valorização do docente, mediante ações de formação inicial e continuada que estimulem o ingresso, a permanência e a progressão na carreira;
- VI. ampliar o número de docentes atuantes na educação básica pública que tenham sido licenciados em instituições públicas de ensino superior, preferencialmente na modalidade presencial;
- VII. ampliar as oportunidades de formação para o atendimento das políticas de educação especial, alfabetização e educação de jovens e adultos, educação indígena, educação do campo e de populações em situação de risco e vulnerabilidade social;
- VIII. promover a formação de professores na perspectiva da educação integral, dos direitos humanos, da sustentabilidade ambiental e das relações étnico-raciais, com vistas à construção de ambiente escolar inclusivo e cooperativo;
- IX. promover a atualização teórico-metodológica nos processos de formação dos profissionais do magistério, inclusive no que se refere ao uso das tecnologias de comunicação e informação nos processos educativos; e
- X. promover a integração da educação básica com a formação inicial docente, assim como reforçar a formação continuada como prática escolar regular que responda às características culturais e sociais regionais (BRASIL, 2009b).

Para alcançar esses objetivos o Decreto prevê o desenvolvimento de ações e programas específicos do MEC, juntamente com os Fóruns Estaduais Permanentes

de Apoio à Formação Docente. Esses Fóruns deverão elaborar Planos Estratégicos que apresentem o diagnóstico e a identificação das necessidades de formação de profissionais do magistério e da capacidade de atendimento das instituições públicas de educação superior envolvidas; a definição de ações a serem desenvolvidas para o atendimento das necessidades de formação inicial e continuada, nos diferentes níveis e modalidades de ensino; e as atribuições e responsabilidades de cada partícipe, com especificação dos compromissos assumidos, inclusive financeiros (BRASIL, 2009b, artigo 5º).

Alguns meses depois da publicação do Decreto nº 6.755/2009, foi publicada a Portaria Normativa nº 9, de 30 de junho de 2009, do Ministério da Educação, que institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor). Esse Plano tem como objetivo estabelecer ações e metas para atender à demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de Educação Básica. Trata-se de uma medida decorrente da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, conforme se lê no artigo 1º da referida Portaria:

Art. 1º Fica instituído o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, uma ação conjunta do MEC, por intermédio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, em colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios e as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES), nos termos do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de atender à demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica (BRASIL, 2009c).

A Portaria disciplina que o atendimento às necessidades de formação inicial e continuada dos professores pelas Instituições Públicas de Educação Superior (Ipes) e Secretarias de Educação dos Estados, conforme quantitativos discriminados nos planos estratégicos elaborados pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, será realizado por meio da ampliação das matrículas oferecidas pelas Instituições Públicas de Ensino Superior em cursos de licenciatura e de Pedagogia, sendo estimulada preferencialmente a destinação emergencial de vagas para professores em exercício na rede pública de Educação Básica; e o fomento às Ipes para apoio à oferta de cursos de licenciatura e programas especiais emergenciais destinados aos docentes em exercício na rede pública de Educação

Básica e à oferta de formação continuada (BRASIL, 2009c, artigo 2º). Nesse contexto foi publicada a Portaria nº 1.129, de 2009 que constituiu a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica (BRASIL, 2009d).

De acordo com Freitas H. (2013), o Decreto nº 6.755 representou um ganho político importante para a formação de professores, no entanto argumenta que se trata de uma política emergencial para atender à demanda de formação de professores em exercício que não possuem formação em nível superior ou formação na área em que atuam. Na visão da autora,

Vários são, portanto, os desafios com os quais nos defrontamos historicamente e que permanecem na implementação da política nacional de formação de professores, instituída pelo Decreto 6.755 de 29 de janeiro de 2009. O principal deles é a perspectiva de tratá-la como um direito dos profissionais da educação e não apenas como exigência de cumprimento de metas pelos entes federados. Decorrente dessa compreensão está o desafio de comprometer Estados e municípios com a elevação da qualidade da formação dos profissionais da educação básica e a garantia das condições justas e dignas para o exercício do trabalho docente (FREITAS H., 2013, p. 240).

A execução e implementação das normais legais dependem do desenvolvimento de políticas estaduais e municipais, mais especificamente da elaboração ou reelaboração de Planos de Carreira e Remuneração. Nesse sentido, ainda em 2009, o Conselho Nacional de Educação, Câmara da Educação Básica, publicou a Resolução nº 2/2009 que fixou Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Todos os estados e municípios devem observar a referida diretriz na elaboração ou reelaboração de seus planos para o magistério.

Nesse contexto, foram feitas algumas alterações na LDBEN nº 9.394/96 nos artigos que tratam dos profissionais da educação, mais especificamente os artigos 61, 62 e 67. No artigo 61, a mudança foi feita por meio da Lei nº 12.014/2009, que passou a especificar legalmente quem são os profissionais da educação escolar básica:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009):

I. professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009);

II. trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009);

III. trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009);

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos: (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009);

I. a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009);

II. a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009);

III. o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009) (BRASIL, 2009g).

Essa definição é importante para a garantia de direitos estabelecidos nos planos de carreira e remuneração de todos os profissionais da educação que atuam nas escolas, pois antes dela havia a compreensão de que alguns benefícios seriam garantidos somente aos professores regentes de classe, desconsiderando, de certo modo, a importância do trabalho dos demais profissionais que prestam apoio pedagógico à docência.

Há também uma redefinição dos fundamentos que devem orientar a formação dos profissionais da educação que incluem sólida formação básica, associação entre teoria e prática e aproveitamento de formação e experiência anteriores.

O artigo 62, já especificado nesta tese, estabelece as condições mínimas de formação do docente para atuar na Educação Básica. Esse artigo foi modificado pela Lei nº 12.056, de 2009, e recentemente pela Lei nº 12.796, de 2013. Com essas alterações, passou a ter, além do *caput*, sete parágrafos e o desdobramento do artigo 62-A que disciplinam como ocorrerá a formação inicial e continuada dos professores.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação

plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

§ 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009).

§ 4º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios adotarão mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na educação básica pública (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013).

§ 5º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios incentivarão a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica pública mediante programa institucional de bolsa de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, de graduação plena, nas instituições de educação superior (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013).

§ 6º O Ministério da Educação poderá estabelecer nota mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do ensino médio como pré-requisito para o ingresso em cursos de graduação para formação de docentes, ouvido o Conselho Nacional de Educação – CNE (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013).

§ 7º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013).

Art. 62-A. A formação dos profissionais a que se refere o inciso III do art. 61 far-se-á por meio de cursos de conteúdo técnico-pedagógico, em nível médio ou superior, incluindo habilitações tecnológicas (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013).

Parágrafo único. Garantir-se-á formação continuada para os profissionais a que se refere o caput, no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013) (BRASIL, 2013a).

É importante destacar que em 2009 foi encaminhado à Presidência da República, por meio de envio de Mensagem nº. 011, pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad, a alteração do *caput* do artigo 62. No Projeto de Lei que acompanhava a Mensagem era previsto que o artigo passaria a ter a seguinte redação:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 2009e).

Se aprovada, a proposta elevaria o nível de exigência de formação para os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, que não poderiam mais atuar somente com Ensino Médio, modalidade normal, restringindo-se a possibilidade de atuação com essa formação somente na Educação Infantil. Na referida Mensagem, o Ministro Fernando Haddad justificou a alteração afirmando tratar-se de “[...] medida importante de valorização do magistério e que em muito contribuirá para a elevação da qualidade da Educação Básica, no nível do ensino fundamental” (BRASIL, 2009e, p. 2).

Além de aumentar a exigência de formação para atuar nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o projeto também previa, ao acrescentar um parágrafo único ao artigo 62, que o Ministério da Educação poderia estabelecer nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como pré-requisito para ingresso em cursos de graduação para formação de docentes. Conforme a justificativa apresentada na Mensagem, a finalidade era “instituir um filtro de qualidade na seleção de profissionais que atuarão como docentes na educação básica, valorizando a carreira do magistério” (BRASIL, 2009e, p. 2). Havia a compreensão de que essa inovação produziria “[...] efeitos positivos na qualidade da Educação Básica, ao tornar mais rigorosos os processos seletivos para admissão de estudantes que pretendem atuar no magistério público” (BRASIL, 2009e, p. 2).

No entanto, o Projeto de Lei não foi aprovado integralmente, e mesmo com as alterações feitas em 2013 ainda é permitido como condição mínima para ingresso da carreira o Ensino Médio, modalidade normal, para os professores que atuarão nos anos iniciais do Ensino Fundamental e na Educação Infantil. E até mesmo a perspectiva que a Lei abria para a exigência da formação em nível superior para atuação nessas etapas da Educação Básica foi alterada no sentido de reforçar a permanência dessa possibilidade⁷⁶. Se em 1996, quando foi aprovada a LDB

⁷⁶ Em redação original da LDB nº 9.394/96, era previsto nas Disposições Transitórias (Título IX, art. 87, §4) que: Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] § 4º Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço (Revogado pela lei nº 12.796, de 2013).

nº 9.394/96, já eram sinalizadas na Lei a importância e a necessidade da formação em nível superior para todos os professores que atuam na Educação Básica como condição para a melhoria da qualidade da educação e também da valorização desses profissionais, como explicar a retirada desse preceito legal dezessete anos depois, quando na verdade este já deveria ter sido incluído no corpo principal da Lei como condição de ingresso na carreira para todos os professores que atuam na Educação Básica?

Quanto a medida sugerida no parágrafo único do Projeto de Lei, é possível observar, no artigo 62, § 6º, que foi acatada. A partir de então, o Ministério da Educação poderá estabelecer nota mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do Ensino Médio como pré-requisito para o ingresso em cursos de graduação para formação de docentes. Isso não significa que isso acontecerá, pois como explicita a Lei, 'poderá'. Esse fato dependerá do encaminhamento das políticas em torno da melhoria da qualidade e da valorização dos professores, pois conforme justificativa do Projeto de Lei que deu origem ao referido parágrafo, "[...] trata-se de promover a valorização do magistério tendo em vista a melhoria da qualidade da educação básica pública" (BRASIL, 2009e, p. 2).

Além de tratar da condição para ser professor na Educação Básica, o artigo 62, com as mencionadas alterações e inclusões, também passou a disciplinar a formação dos profissionais trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

Com relação ao artigo 67, além da alteração feita em 2006, por meio da Lei nº 11.301, que incluiu mais um parágrafo ao artigo para disciplinar o que podem ser consideradas funções do magistério⁷⁷, foi acrescentado em 2013, por meio da Lei nº 12.796, mais um parágrafo, no qual ficou estabelecido que "A União prestará assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação" (BRASIL, 2013a, artigo 67, §3º).

⁷⁷ Art. 67 [...] § 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006) (BRASIL, 2006c).

Essa normativa remete à Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente, também já referida. Essa seria a forma de colaboração para com os estados e municípios na composição de seus quadros de professores para a Educação Básica. De que forma isso ocorrerá ainda não é possível afirmar, tendo em vista as idas e vindas dessas políticas ao longo dos anos.

Destaca-se ainda como ações do Executivo federal a Conferência Nacional de Educação (Conae) ocorrida entre os dias 28 de março a 01 de abril de 2010. Precederam a Conferência Nacional várias conferências municipais, intermunicipais, estaduais e interestaduais com participação ampla de representações da sociedade em geral. A construção de um sistema nacional articulado de educação e a elaboração do novo Plano Nacional de Educação foram os temas centrais. Entre os seis eixos propostos ressalta-se o Eixo IV – Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação. As deliberações da Conae 2010 tinham como perspectiva a “[...] formulação e materialização de políticas de Estado na educação, sobretudo para a construção do novo Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2010e, p. 9).

Na Conae 2010 foi reafirmada a indissociabilidade entre a formação e valorização dos profissionais da educação. Ao fazer referência aos profissionais da educação, o Documento Final da Conae reporta-se a todos “[...] professores/as, especialistas e funcionários/as de apoio e técnico-administrativo que atuam nas instituições e sistemas de ensino” (BRASIL, 2010e, p. 77). Nesse sentido, as reflexões e proposições da Conferência não estão limitadas aos professores, mas se estende a todos os profissionais da educação.

A partir de dezembro de 2010 passou a tramitar no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010 que estabelece o novo Plano Nacional de Educação. E neste, a valorização dos profissionais da educação também foi apresentada como um dos principais problemas e desafio para que o país tenha uma educação de qualidade. “Um dos principais desafios do Brasil é a melhoria da qualidade da educação básica. E se há um consenso atualmente na área da educação, este é o da relevância do papel do professor para esse processo” (BRASIL, 2010d, p. 1).

Entre as diretrizes do novo PNE está a melhoria da qualidade de ensino e a valorização dos profissionais da educação (BRASIL, 2010d, artigo 2º, IV, IX). Das 20 metas propostas no Plano, cinco tratam dos professores e profissionais da Educação Básica. São elas as metas 15, 16, 17, 18 e 19.

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Meta 16: Formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pós-graduação **lato e stricto sensu** e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.

Meta 17: Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Meta 18: Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.

Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar (BRASIL, 2010d).

Como é possível observar, o novo Plano apresenta velhos problemas e desafios que a sociedade vem tentando sanar ao longo de décadas. Analisando as metas do PL n. 8.035 juntamente com as proposições da Conae (2010), observa-se um distanciamento entre elas. Essa constatação leva a questionar: se a Conferência teve como propósito a elaboração do novo Plano Nacional de Educação, por que parte das proposições apresentadas por ela não foram contempladas no Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo à Câmara Federal?

As metas do novo PNE aproximam-se mais das recomendações de documentos internacionais como os do Banco Mundial e da OCDE, do que das discussões realizadas na Conferência. Com relação às metas do PNE, Oliveira (2014, p. 447) assevera que “[...] são metas que reforçam a centralidade na avaliação externa e desconsideram importantes dimensões do processo educacional, afetando diretamente os docentes, sobretudo a natureza do seu trabalho”. Fica premente a necessidade de promover políticas que possibilitem a valorização do trabalho docente na perspectiva das recomendações de documentos internacionais como os mencionados e não como das discussões realizadas na Conferência.

Segue-se ainda na trajetória das políticas de valorização de professores orientadas na vertente das agências internacionais e não na do movimento

organizado dos professores. Todavia, em levantamento da legislação e de documentos produzidos nos dois mandatos do governo Lula é possível constatar que foram muitas as conquistas políticas no campo da valorização e formação de professores, ainda que a análise desse processo no período revele ora atendimento à agenda globalmente estruturada para a educação, ora a abertura à participação da sociedade civil organizada nas definições do rumo da educação nacional.

Na sequência, apresenta-se a continuidade desse processo no governo Dilma, bem como o desenvolvimento de políticas específicas de seu governo direcionada aos professores.

4.5 GOVERNO DILMA ROUSSELF: RESPONSABILIZAÇÃO, RESULTADOS E MERITOCRACIA

Dilma Rousseff atualmente encontra-se em seu segundo mandato, já que assumiu a Presidência da República do país em 01 de janeiro de 2011 e foi reconduzida em 01 de janeiro de 2015. Foi a primeira mulher a chegar a esse cargo na história política brasileira. Dilma havia feito parte do governo Lula como Ministra de Minas e Energia e foi Ministra-Chefe da Casa Civil do Brasil. Iniciou sua gestão na Presidência dando continuidade à boa parte da política econômica de seu antecessor.

Como o recorte temporal desta pesquisa demarca os anos entre 1988 a 2014, aborda-se aqui apenas o primeiro mandato (2011-2014) da Presidente Dilma.

Em seu discurso de posse, a presidente defendeu um sistema financeiro sólido e eficiente como condição para o crescimento sustentável. No âmbito econômico, lançou um Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre outras ações com o intuito de promover desenvolvimento econômico e inovação.

No âmbito educacional, o governo Dilma encontrou no início de sua gestão índices alarmantes relacionados à repetência, alcançando a marca de 18,7%, uma das maiores taxas em comparação aos países da América Latina e Caribe, de acordo com o Relatório Monitoramento de Educação para Todos 2010 lançado pela Unesco. O Relatório também apresentava outras informações importantes, como o fato de o país estar distante do acesso e qualidade do ensino estabelecidos pela

organização. Naquela ocasião, o Brasil estava posicionado na 88ª colocação do ranking entre os 128 países elencados.

Em 2011, o governo federal criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de ensino profissional e tecnológico para alunos brasileiros.

Essas breves informações demonstram que no início do governo Dilma ainda havia muito a ser feito pela educação brasileira. Os dados divulgados pelos órgãos internacionais denunciavam que a almejada qualidade na educação ainda era algo a ser alcançado e que esta ainda não se enquadrava enquanto mecanismo de modernização do país. As reformas educacionais promovidas até então foram movimentos e organizações necessários que deram sustentação aos padrões desejados, mas a operacionalização desses padrões ainda estava por vir.

Durante o primeiro mandato do governo Dilma, as políticas que se destacaram no âmbito da valorização de professores da Educação Básica podem ser descritas pelo processo de tramitação e aprovação do PNE (2014-2024), pela instituição do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e pelo Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM).

No ano de 2011, dando continuidade aos encaminhamentos até então desenvolvidos, seguia a tramitação do Projeto de Lei nº 8.035/2010, que posteriormente daria origem à Lei do novo Plano Nacional de Educação que, pelo seu teor, observava-se que muito do que se vira no PNE/2001 permanecia enquanto meta no novo PNE, uma vez que mesmo já tendo sido desenvolvidas políticas em busca das superações das dificuldades já nominadas na educação brasileira, pouco havia se superado. Entre essas metas, a questão da valorização dos professores, novamente vinculada à qualidade do ensino, continuava presente na redação do documento.

Desse modo, é possível notar pela trajetória da tramitação do PL nº 8.035/2010 e pelas discussões que a acompanharam que a redação que foi se construindo e que posteriormente se concretizou no documento final, dando origem ao PNE/2014, acabou se afastando dos propósitos definidos pelas conferências e pelos registros no documento final da Conae e se identificando com as orientações dos documentos oriundos do BM e da OCDE, já que essas orientações conduziam para políticas que promovessem ações que operacionalizassem a qualidade no

ensino entendida como necessária ao crescimento e desenvolvimento econômico do país.

O Projeto passou a tramitar na Câmara dos Deputados. Em 20 de dezembro de 2010, a proposição foi distribuída às comissões de Educação e Cultura (CEC), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Entretanto, em 06 de abril de 2011, por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, foi constituída uma comissão especial para a matéria.

A tramitação do PNE 2014-2024 consumiu três anos e meio, mas o projeto foi enviado no último mês da legislatura. Qualquer analista bem informado sabe que, no ano de 2011, ao voltar a seu funcionamento, a Câmara teria ainda que consumir tempo e realizar negociações para eleger o novo presidente e os membros da Mesa, depois constituir as comissões permanentes, definir a tramitação do PNE – se pelas comissões permanentes ou por comissão especial – e organizar o debate, atendendo a cronograma de audiências públicas capazes de garantir a qualidade do debate e o confronto de ideias, e seminários regionais, para favorecer a necessária capilaridade e legitimidade ao futuro mecanismo legal de planejamento da educação brasileira, conforme reivindicou a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em *Nota à Sociedade Brasileira*, de 16 de março de 2011. Isto é, atribuiu-se um atraso que não houve, ou, se ocorreu, teve início no Executivo e “continuou” porque preferiu sacrificar o aligeiramento em favor do debate mais qualificado (com dezenove audiências públicas, dois seminários nacionais, catorze seminários estaduais na Câmara e oito audiências públicas no Senado). Realizar um processo transparente e democrático toma tempo (BRASIL, 2014c, p. 16).

Nota-se pelo exposto que se a educação fosse considerada realmente prioridade no país, não só nos discursos, mas nas ações e desenvolvimento de políticas públicas, fato como o relatado não teria acontecido. Não se teria esperado vencer o PNE/2001-2010 para encaminhar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de um novo PNE. Não teria sido apresentado à nação um projeto de lei que expressa a política de Estado para a educação sem o devido diagnóstico, pois o atual PNE (2014-2014) é composto por metas e estratégias para a educação sem a presença, no texto (como ocorreu no PNE/2001), do diagnóstico da situação educacional do país no momento de sua elaboração. É importante lembrar que realizar um diagnóstico para a elaboração do novo PNE evidenciaria a não concretização das muitas metas e objetivos do PNE/2001, ou seja, o

descompromisso com o documento que representa a política de Estado para a educação.

Retomando o processo de tramitação do PNE/2014 no Congresso Nacional, várias foram as audiências públicas, seminários nacionais e estaduais tanto da Câmara quanto do Senado. Na Câmara dos Deputados, duas audiências discutiram especificamente a formação e valorização dos professores, como pode-se observar no Quadro 2.

Tema / Data	Participantes	Entidade / Qualificação
Valorização dos Profissionais da Educação 31/08/2011	Sandra B. Moreira Heleno de Araujo Filho Helder Machado Passos Léia de Souza Oliveira Dalila Andrade Oliveira Iria Brzezinski Leocárdia M. da H. Neta	ANDES CNTE PROIFES FASUBRA ANPED ANFOPE UNDIME
Os Impactos na Qualidade da Educação oriundos da aprovação de 1/3 da jornada de trabalho dos Professores para atividade extrassala 19/10/2011	Heleno Araujo Filho Luiz Fernandes Dourado Madalena G. Peixoto Malvina Tuttmann	CNTE ANPED CONTEE Presidente do INEP

Quadro 2: Audiências Públicas na Câmara Dos Deputados sobre Formação e Valorização de Professores na Tramitação do PNE/2014

Fonte: elaborado pela autora (2015) considerando a relação de Audiências Públicas realizadas na tramitação do PNE/2014 na Câmara Federal. Dados disponíveis em: <<http://www.observatorio.dopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>.

De acordo com o relator do PL nº 8.035/2010, Deputado Ângelo Vanhoni, no total foram 2.906 proposições de Emendas ao PL como um todo, e ao detalhar as emendas, em cada uma das metas específica que em relação às metas 15 a 18, que tratam dos profissionais da educação, foram propostas 153 emendas para a Meta 15; 61 para a Meta 16; 56 para a Meta 17; e 64 para a Meta 18 (BRASIL, 2014c).

O novo PNE, Lei nº 13.005/2014, passou a estabelecer os rumos da educação brasileira para os próximos dez anos, propondo um projeto educativo que visasse à qualidade no ensino, melhorando os índices de alfabetização, reafirmando a gestão democrática como padrão de gestão da educação pública brasileira, universalizando a educação infantil na pré-escola para crianças de quatro a cinco anos de idade, oferecendo educação integral em pelos 50% das escolas públicas do país de modo a atender pelo menos 25% dos alunos da Educação Básica, entre outras metas propostas pelo Plano. E, claro, retomou a questão da valorização dos

professores, que nesse novo Plano aparece com um grau de evidência maior, já que vem acompanhado de outras metas vinculadas ao eixo valorização dos profissionais da educação.

Ao que parece, o novo PNE não rompe com as políticas que vinham sendo desenvolvidas. Ao contrário, procura dar continuidade ao que se propunha ao projeto educativo brasileiro. As vinte metas indicam os rumos que o Brasil pretende seguir buscando alcançar a qualidade da educação de crianças, jovens e adultos.

É oportuno lembrar que o fato de o novo PNE possuir vinte metas a serem atingidas nos próximos dez anos indica que, embora tenha havido avanços consideráveis, o país ainda possui desafios consideráveis a enfrentar nos anos que virão pela frente. E observando as metas, é possível notar que o desafio previsto é o da universalização. Portanto, o que se deverá buscar é o equilíbrio entre metas quantitativas e qualitativas; sem dúvida o caminho é difícil, sobretudo pelo país ser um lugar onde se vive a desigualdade em todos os seus aspectos.

Se o desafio é o da universalização, o objetivo continua sendo o alcance a qualidade na educação, cuja universalização e valorização dos profissionais da educação são instrumentos ou elementos preciosos na conquista dessa qualidade.

Quatro metas (15, 16, 17 e 18) e suas respectivas estratégias no PNE/2014 tratam especificamente da formação e valorização dos professores. São elas (Quadro 3):

METAS	ESTRATÉGIAS
<p>Meta 15: 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 <i>caput</i> 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.</p>	<p>15.1) 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;</p> <p>15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica;</p> <p>15.3) ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes</p>

	<p>matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica;</p> <p>15.4) consolidar e ampliar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada de profissionais da educação, bem como para divulgar e atualizar seus currículos eletrônicos;</p> <p>15.5) implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial;</p> <p>15.6) promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do (a) aluno (a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 deste PNE;</p> <p>15.7) garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares;</p> <p>15.8) valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação, visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da educação básica;</p> <p>15.9) implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;</p> <p>15.10) fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior destinados à formação, nas respectivas áreas de atuação, dos (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério;</p> <p>15.11) implantar, no prazo de 1 (um) ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre</p>
--	--

	<p>os entes federados;</p> <p>15.12) instituir programa de concessão de bolsas de estudos para que os professores de idiomas das escolas públicas de educação básica realizem estudos de imersão e aperfeiçoamento nos países que tenham como idioma nativo as línguas que lecionem;</p> <p>15.13) desenvolver modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e certificação didático-pedagógica de profissionais experientes.</p>
<p>Meta 16: 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.</p>	<p>16.1) realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;</p> <p>16.2) consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas;</p> <p>16.3) expandir programa de composição de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários, e programa específico de acesso a bens culturais, incluindo obras e materiais produzidos em Libras e em Braille, sem prejuízo de outros, a serem disponibilizados para os professores e as professoras da rede pública de educação básica, favorecendo a construção do conhecimento e a valorização da cultura da investigação;</p> <p>16.4) ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores e das professoras da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares, inclusive aqueles com formato acessível;</p> <p>16.5) ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da educação básica;</p> <p>16.6) fortalecer a formação dos professores e das professoras das escolas públicas de educação básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a</p>

<p>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.</p>	<p>bens culturais pelo magistério público.</p> <p>17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;</p> <p>17.2) constituir como tarefa do fórum permanente o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, periodicamente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;</p> <p>17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de Carreira para os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;</p> <p>17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos (as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.</p>
<p>Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</p>	<p>18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;</p> <p>18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do (a) professor (a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;</p>

	<p>18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;</p> <p>18.4) prever, nos planos de Carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu;</p> <p>18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério;</p> <p>18.6) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;</p> <p>18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os (as) profissionais da educação;</p> <p>18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira.</p>
--	---

Quadro 3: Metas e Estratégias que tratam da Formação e Valorização de Professores no PNE (2014-2024)

Fonte: elaborado pela autora (2015) com base no Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014b).

O PNE (2014/2024) demonstra a centralidade do professor no desenvolvimento das políticas educacionais da atualidade ao destinar a esses profissionais a quantidade de metas e estratégias expostas no Quadro 3. Além desses, podem-se encontrar no documento diversas estratégias das demais metas do Plano, referências diretas e indiretas aos professores. Diniz-Pereira (2013) argumenta que embora toda essa ênfase sobre a formação de professores se

mostre positiva, não se deve esquecer que existe uma tendência bastante forte e recorrente no país, e em vários outros, de responsabilizar ou culpabilizar os professores pelos problemas da educação, em especial aqueles relacionados à qualidade.

Há a compreensão de que o professor é o elemento fundamental para alcançar uma educação de qualidade. Esse posicionamento conduz a uma responsabilização do professor na implementação de mudanças necessárias para se alcançar uma escola de qualidade, induzindo-se o pensamento à ideia de que os problemas educacionais não são de natureza teórica e sim de ordem prática, e que as transformações educacionais podem ocorrer no interior da escola, tendo o professor como principal agente dessa transformação.

Esse entendimento quanto à responsabilidade do professor no alcance da qualidade da educação traz algumas implicações significativas nas políticas públicas educativas que reforçam a ideia de que é atribuição do professor o sucesso ou insucesso do processo educativo dos sujeitos e, conseqüentemente, a contribuição na modernização do país. Acaba ainda enfatizando a prática em detrimento da teoria como saber central na formação e atuação do professor, reforçando a ideia de que apenas a formação e/ou aperfeiçoamento profissional é suficiente para que o professor tenha um bom desempenho em sala de aula e isso garanta qualidade no ensino, superando dessa forma as dificuldades educacionais enfrentadas pela educação brasileira.

Outra consequência danosa desse entendimento é que tal proposta leva a processos individuais de reflexão docente sobre a prática pedagógica, induzindo a um movimento de busca pela melhoria de metodologias desvinculadas dos contextos em que a educação está imersa enquanto instituição social. Nessa perspectiva, a realidade dificilmente é discutida em uma visão panorâmica, vinculada à organização do trabalho pedagógico e com a organização do trabalho social.

Não se afirma com isso que não é importante o espaço de garantias de valorização dos profissionais da educação no PNE/2014, apenas que a valorização deve ir além da responsabilização do professor quanto ao sucesso ou insucesso da qualidade da educação. A valorização deve ser real e deve ultrapassar a questão da formação de ordem prática (prática pedagógica no sentido do fazer técnico/instrumental) para ser emancipatória/crítica e deve ainda incluir outros aspectos importantes da valorização profissional como condições de trabalho, sentimento de

pertença a uma categoria profissional e remuneração adequada. Como aponta Silva (2015, p. 3):

Um Plano Nacional de Educação visa estabelecer prioridades – uma vez constituídas passam a ser alvo de ações, nos próximos anos, para o desenvolvimento de uma educação com qualidade para todos. O pressuposto básico do par dialético de formação e valorização como facetas indissociáveis no processo de profissionalização dos educadores e indispensáveis para a melhoria da escolarização, bem como a necessidades de implantar planos de carreira e ampliar a melhoria das condições de trabalho docente no país tornou-se materializado em estratégias e metas. É momento de novos debates e organização das entidades e dos profissionais da educação, pois as proposições de formação/valorização pouco significado terão se não vierem acompanhadas de uma política mais ampla de valorização e desenvolvimento profissional articulada a um projeto de formação de professores construído pela e na sociedade civil (SILVA, 2015, p. 3).

Essa concepção esboça uma confusão existente entre o conceito de valorização e formação de professores e provoca a ideia de que valorização seria sinônimo de formação, ou ainda que a formação seria uma maneira de valorização do profissional da educação, quando, na verdade, a formação é elemento essencial da valorização e não a própria valorização. Como já assinalado no início desta tese, formação e valorização são elementos indissociáveis. Há, portanto, uma lacuna na política de valorização dos profissionais da educação que persiste em existir e que o governo Dilma Rousseff herdou de seus antecessores.

Ainda no que diz respeito à questão da valorização dos professores na política educacional do contexto do governo Dilma presente no PNE/2014, observa-se outro ponto frágil que faz pensar no conceito de valorização ali expresso, pois de acordo com Silva (2015, p. 10), as

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

Trata-se de desenvolver ações que conduzam à melhoria dos índices educacionais nas avaliações, como o Ideb, por exemplo. Será que é possível

reconhecer nesse tipo de política elementos que realmente promovam a valorização de professores? Pensar e agir em prol da valorização de professores requer várias outras coisas, como: salário, carreira, condições de trabalho e inclusive carga de trabalho na atuação docente, considerando o tempo de dedicação ao trabalho e as funções para além de suas atribuições em sala de aula e, obviamente, o reconhecimento social pelo trabalho realizado.

Alguns programas evidenciam de forma objetiva o desenvolvimento de políticas de melhoria da qualidade da educação, em que os professores são colocados no centro do processo e chamados à responsabilidade para alcançar metas pré-definidas, que na verdade constituem dívida histórica do país com a educação de crianças, jovens e adultos. Esses programas, em sua maioria, oferecem formação inicial ou continuada aos professores, mas muito pouco é feito em relação à realidade que os professores enfrentam no dia a dia nas escolas, em relação aos direitos estabelecidos em leis, mas que precisam ser lembrados e reconquistados a todo momento.

O PNAIC, instituído pela Portaria Ministerial nº 867, de 04 de julho de 2012, é um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. Quanto aos seus objetivos, a Portaria Ministerial nº 867, de 04 de julho de 2012 define que:

- Art. 5º As ações do Pacto tem por objetivos:
- I. garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental;
 - II. reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
 - III. melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
 - IV. contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;**
 - V. construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental (BRASIL, 2012, grifos nossos).

Trata-se de uma política de formação destinada a professores que atuam no Ensino Fundamental, mais precisamente nos anos iniciais: 1º, 2º e 3º anos, não atingindo diretamente os demais professores da Educação Básica. São propostos quatro eixos de ações do Pacto: formação continuada de professores

alfabetizadores; materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; avaliação; e gestão, controle e mobilização social.

Quanto ao eixo formação continuada de professores alfabetizadores trata-se de

Curso presencial de 2 anos para os professores alfabetizadores, com carga horária de 120 horas por ano, com base no programa Pró-Letramento, cuja metodologia propõe estudos e atividades práticas. Os encontros com os professores alfabetizadores serão conduzidos por orientadores de estudo. Os orientadores de estudo são professores das redes, que farão um curso específico, com 200 horas de duração por ano, ministrado por universidades públicas. É recomendável que os orientadores de estudo sejam selecionados entre a equipe de tutores formados pelo Pró-Letramento no município ou estado (BRASIL, 2012, p. 12).

Esse Programa pode ser considerado um desdobramento da política de valorização de professores, pois estabelece como uma de suas ações o alcance de seus objetivos voltados para alfabetização e letramento das crianças até os oito anos de idade, a formação para os professores alfabetizadores a fim de que estes possam se aperfeiçoar, melhorando seus conhecimentos e sua prática pedagógica.

Ainda sobre a formação, nesse caso formação continuada, esta é apresentada como elemento essencial da profissionalização do professor, que tem sido garantida por meio da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério para a Educação Básica.

A execução das ações de formação continuada de professores respalda-se na Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. A formação continuada como política nacional é entendida como componente essencial da profissionalização docente, devendo integrar-se ao cotidiano da escola, e pautar-se no respeito e na valorização dos diferentes saberes e na experiência docente. Logo, a formação continuada se constitui no conjunto das atividades de formação desenvolvidas ao longo de toda a carreira docente, com vistas à melhoria da qualidade do ensino e ao aperfeiçoamento da prática docente (BRASIL, 2015, p. 3).

Diante disso, é possível afirmar que há duas situações postas: uma é que a formação é elemento essencial para a valorização dos professores, que no caso do PNAIC é compreendida como condição para melhorar a qualidade na educação. E outra, que as políticas desenvolvidas nessa área pelo governo Dilma representa os

resultados das reformas educacionais processadas nos governos anteriores, pautados em um modelo de educação propalado pelas agências e organismos internacionais como ideal para modernização e desenvolvimento econômico dos países periféricos, como referido no início desta seção.

Ainda com relação ao PNAIC, constata-se que o Pacto é uma medida governamental concreta para operacionalizar as orientações prestadas pelas agências internacionais na busca pela melhoria dos índices, nesse caso especial no que diz respeito à alfabetização das crianças no Ciclo de Alfabetização, procurando cumprir com a Meta 5 – “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014b).

Essa ação tem como intuito alcançar melhores resultados nas avaliações externas, melhorando assim a posição do país nos *rankings* de qualidade da educação. Prova dessa intencionalidade é a Meta 7 do PNE, que além de estabelecer médias do Ideb a serem alcançadas até 2011 estabelece também a média de desempenho a ser alcançada no PISA (Quadro 4).

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:				
IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2
7.11. melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:				
PISA	2015	2018	2021	
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473	

Quadro 4: Médias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes previstas no PNE/2014

Fonte: elaborado pela autora (2015) com base no PNE/2014.

Sobre as avaliações externas nacionais e internacionais dos sistemas educacionais, Oliveira (2014) sublinha que do modo como são desenvolvidas e realizadas estas têm constituído mecanismos de regulação dos sistemas de ensino. E que, “[...] além disso, ao atribuir a ênfase aos resultados dos testes, é empobrecida a atividade docente, reduzindo-a ao treinamento e à perseguição de um foco mensurável” (OLIVEIRA, 2014, p. 456).

As políticas de formação de professores em busca de melhoria da qualidade da Educação Básica focalizaram também os profissionais que atuam no Ensino Médio. A exemplo do PNAIC, foi instituído pela Portaria nº 1.140, de 22 de novembro de 2013, o PNEM, pelo qual o Ministério da Educação, juntamente com as secretarias estaduais de educação, assume o compromisso com a valorização da formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos que atuam no Ensino Médio público. De acordo com a Portaria, as ações do Pacto têm os seguintes objetivos:

- I. contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores e coordenadores pedagógicos do ensino médio;
- II. promover a valorização pela formação dos professores e coordenadores pedagógicos do ensino médio; e
- III. discutir e atualizar as práticas docentes em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio – DCNEM (BRASIL, 2013b, artigo 3º).

Conforme informações contidas no site do MEC⁷⁸ sobre o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, a valorização docente em articulação com um conjunto de políticas desenvolvidas pelo MEC e pelas secretarias de educação marcam grandes desafios a serem vencidos no Ensino Médio, entre eles a universalização do atendimento dos 15 aos 17 anos até 2016, em cumprimento ao estabelecido na Emenda Constitucional nº 59/2009; o redesenho curricular nacional; a garantia da formação dos professores e demais profissionais da escola; carência de professores em disciplinas como Matemática, Física, Química e Inglês; a ampliação da oferta de educação profissional integrada e concomitante ao ensino médio; e a universalização do Enem.

A formação de professores ofertada por meio do Pacto deverá então caminhar nesse sentido de contribuir para a superação desses desafios postos ao Ensino Médio no país. Ainda conforme a referida Portaria, a formação continuada de professores e coordenadores pedagógicos do Ensino Médio caracteriza-se por: I – formação dos professores e coordenadores pedagógicos do ensino médio das escolas das redes de ensino participantes das ações do Pacto; II – formação de orientadores de estudo; e III – formação de formadores regionais (artigo 4º). Nesse sentido, a Portaria estabelece a competência de cada uma das instâncias

⁷⁸ Disponível em: <<http://pactoensinomedio.mec.gov.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

responsáveis pela realização do Pacto: o Ministério da Educação, as Instituições de Educação Superior e os estados e Distrito Federal, especificando as regras e as atribuições de cada categoria de participantes no Pacto.

Compete ao Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a responsabilidade de prestar apoio técnico e financeiro aos estados para o desenvolvimento da formação continuada dos professores e coordenadores do Ensino Médio no âmbito do Pacto. Esse apoio se materializa mediante a concessão de bolsa de estudo aos coordenadores, supervisores, formadores junto às IES, formadores regionais, orientadores de estudos, professores e coordenadores do Ensino Médio e também por meio de cursos de aperfeiçoamento ou extensão nas IES participantes do Pacto. Conforme dados apresentados em seu site, as secretarias de estado da educação dos vinte seis estados da federação, mais a do Distrito Federal aderiram ao Pacto e estão desenvolvendo a formação continuada de professores e coordenadores junto às instituições de Ensino Superior devidamente credenciadas.

As políticas de formação e valorização de professores no governo Dilma delineadas no PNE, no PNAIC e no Pacto do Ensino Médio não garantem a valorização dos professores, pois como se constatou esta depende de um conjunto de fatores; no entanto, não se pode desconsiderá-las, porque como afirma Aguiar (2015, p. 255), no terreno da valorização de professores a implantação e o desenvolvimento de ações como a aprovação do Plano Nacional de Educação “abrem espaço para a construção de novos patamares no tocante às formas de valorização dos profissionais da educação”.

É preciso, pois, aproveitar as possibilidades que são oferecidas sem perder de vista a capacidade dos professores de analisar criticamente todo o processo em que estão envolvidos e assim reconhecer os limites que ele encerra e com isso fortalecer a luta em prol de políticas e ações que de fato confirmem compromisso com a valorização profissional.

5 CONCLUSÃO: OS DESAFIOS QUE PERMANECEM NA CONSTRUÇÃO E CONCRETIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL PARA A VALORIZAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL

Ao chegar à fase final desta pesquisa, o processo percorrido permite inferir sobre a impossibilidade de conclusão, pois a política de valorização de professores no Brasil refere-se a um processo em construção, com muitas “idas e vindas”, com envolvimento de vários atores, e com muitas disputas em jogo.

Retoma-se a questão que levou à pesquisa: As políticas públicas que têm sido empreendidas pelos governos pós-Constituição de 1988 evidenciam compromisso com a valorização de professores da Educação Básica no Brasil?

Em busca dessa resposta, adentrei aos governos de Fernando Collor de Melo, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff com o intuito de verificar em seus programas as políticas desenvolvidas com o objetivo de valorizar os professores, uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a valorização de professores como um princípio constitucional a ser observado pelos sistemas de ensino.

Buscou-se compreender também a temática proposta no conjunto das relações capitalistas de trabalho, entendendo-a como resultado do modo de produção e organização dessa sociedade. Utilizou-se como referencial teórico a ciência da história por acreditar que a condição dos professores revela as contradições inerentes a esse processo de produção da vida material e social.

Procurou-se compreender a relação e a influência das organizações internacionais na definição das políticas para a educação no Brasil, em especial do BM e da OCDE com a finalidade de verificar possíveis aproximações de suas orientações nas políticas e legislações para a educação brasileira no período delimitado para este trabalho. O que esses organismos têm orientado em relação à valorização dos professores? É essa valorização que interessa aos professores da Educação Básica pública?

Constata-se que há, desde a década de 1990, um consenso sobre a necessidade de formar e valorizar os professores. Pensar em valorização de professores implica pensar em sua formação, pois ambas são indissociáveis. No entanto, verifica-se que o discurso tem sido muito mais presente do que as ações

que evidenciem compromisso com essa valorização. Mesmo quando direitos são garantidos em leis aos professores, faltam políticas que deem materialidade à garantia desses direitos. Situações como essas demonstram que não basta a letra da lei, é preciso vontade política que se traduza em ações.

Nos governos de Fernando Collor de Melo e Itamar Franco verifica-se a produção de documentos que afirmam a importância da formação e valorização de professores, no entanto, são poucas as ações empreendidas para dar materialidade a ela. A elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos em 1993, o compromisso firmado no Pacto pela Valorização do Magistério em 1994 são expressões de reivindicações políticas e sociais, pois embora representem atendimento a recomendações internacionais, por ocasião, da Conferência Mundial de Educação para Todos, de 1990, foram marcadas pela participação de entidades educacionais e evidenciavam reconhecimento da situação dos professores no país e a necessidade do desenvolvimento de políticas que viabilizassem a reversão da situação denunciada. O problema reside no desenvolvimento de ações que evidenciem real compromisso com a valorização de professores.

Mesmo com a criação do Fundef pela Emenda Constitucional nº14/96, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN nº 9.394/96) e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) no governo FHC, ainda assim não houve o atendimento total dos interesses dos professores, pois se observa, são muitos os interesses que permeiam esse processo. As recomendações previstas na LDBEN sobre a valorização e formação de professores de fato representam uma conquista no campo da legislação educacional. No entanto, há que se destacar que a mesma Lei que previu a formação inicial de professores em nível superior permitiu a criação dos Institutos Superiores de Educação e das Escolas Normais Superiores e acabou por fazer o que Saviani (2006, p. 9) classificou como “efetuar um nivelamento por baixo”, desvalorizando a formação do professor e propiciando a este condições precárias de formação, como prescreveu Dourado (2001, p. 51):

A situação docente, no Brasil, caracteriza-se, historicamente, por insuficiente formação inicial, baixos salários e precárias condições de trabalho, o que tem aberto caminho, dentre outros, para um processo de aguda proletarização docente.

O conceito de proletarização docente se refere à precarização do trabalho dos professores no que tange à falta de valorização dessa profissão, caracterizada por baixos salários e aumento de doenças desenvolvidas em decorrência das péssimas condições de trabalho. A LDBEN, o Fundef e o PNE formulados em um momento de mundialização do capital e permeados pela ideologia neoliberal, reforçou a ideologia do Estado Mínimo na configuração das políticas para a valorização de professores.

Com a insuficiente participação e responsabilização do Estado e o maior incentivo à iniciativa privada e voluntária, focalizaram-se as políticas de valorização docente no lema “fazer mais com menos” em nome da otimização dos custos nessa área.

As políticas de valorização de professores evidenciam um processo de desprofissionalização e precarização do trabalho docente. Essas ações são coerentes com o momento histórico, ou seja, com as reformas em curso que caracterizaram o período da década de 1990 e se estenderam nesse início de século. No que tange às reformas da década de 1990, Oliveira (2004, p. 1131) assevera que:

[...] tais reformas serão marcadas pela padronização e massificação de certos processos administrativos e pedagógicos, sob o argumento da organização sistêmica, da garantia da suposta universalidade, possibilitando baixar custos ou redefinir gastos e permitir o controle central das políticas implementadas. O modelo de gestão escolar adotado será baseado na combinação de formas de planejamento e controle central na formulação de políticas, associado à descentralização administrativa na implementação dessas políticas. Tais estratégias possibilitam arranjos locais como a complementação orçamentária com recursos da própria comunidade assistida e de parcerias. A equidade far-se-ia presente sobretudo nas políticas de financiamento, a partir da definição de custos mínimos assegurados para todos.

Em meio a essas políticas, nota-se a centralidade do papel do professor não no sentido de valorização, mas de responsabilização pelos resultados das políticas implementadas, recaindo sobre ele a responsabilidade pela melhoria da qualidade da educação, verificada por meio de avaliações externas, em geral orientadas por agências internacionais. Oliveira (2004, p. 1131) pontua ainda que

A Expansão da educação básica realizada dessa forma sobrecarregará em grande medida os professores. Essas reformas acabarão por determinar uma reestruturação do trabalho docente,

resultante da combinação de diferentes fatores que se farão presentes na gestão e na organização do trabalho escolar, tendo como corolário maior responsabilização dos professores e maior envolvimento da comunidade.

Essa situação em nada contribui para a construção de um sistema de valorização de professores, pois sua importância está em se responsabilizar pelo sucesso ou fracasso das políticas para educação, que, frisa-se, não é pensada tampouco elaborada por eles, que em meio a esse processo são destituídos da função de pensar sobre a estruturação do sistema. Nesse sentido, os professores são meros executores de políticas que são definidas por outrem, e que vêm geralmente “de cima para baixo” e sem muito critério, porque comumente essas políticas são pensadas em um contexto político de organização dos governos, sejam em nível federal, estadual ou municipal.

Em meio às inúmeras responsabilidades atribuídas e assumidas pela escola pública, os professores acabam por assumir funções que vão muito além de ensinar, e esse fato por vezes acaba por minimizar sua importância como profissional formado e qualificado para o exercício da docência, que tem como atribuição prioritária ensinar. Essa situação se agrava em meio a políticas de incentivo ao voluntarismo na área educacional, como ocorreu nos anos 1990.

Nesse contexto é que se identifica um processo de desqualificação e desvalorização sofrido pelos professores. As reformas em curso tendem a retirar deles a autonomia, entendida como condição de participar da concepção e organização de seu trabalho. O reconhecimento social e legal desse processo pode ser encontrado na própria legislação educacional, ao adotar a expressão “valorização do magistério” para designar as questões relativas à política docente: carreira, remuneração e capacitação (OLIVEIRA, 2004, p. 1132).

As políticas desenvolvidas pelos governos nesse início de século XXI também se comprometeram por meio de documentos e legislações com políticas de valorização de professores. No governo Lula foi aprovada uma série de legislações que evidenciam a preocupação com a questão da formação e valorização dos professores. Constituíram-se referências desse governo a criação do Fundeb, em substituição ao Fundef; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); a aprovação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei nº11.738/2008); a instituição da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da

Educação Básica; e a apresentação ao Congresso Nacional do projeto de lei do novo Plano Nacional de Educação. Verifica-se no desenvolvimento das políticas para a educação no governo Lula, pouco compromisso com o Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, no governo FHC. Ao invés de se comprometer com o PNE que representa a política de Estado para a educação, lançou o PDE como programa estratégico para melhorar a qualidade da educação e promover a formação e valorização de professores.

O primeiro mandato do governo Dilma em relação a valorização de professores se destaca a aprovação da Lei n. 13.005/2014, que aprova o PNE (2014-2024); o PNAIC e o PNEM. Juntamente com essas ações tiveram continuidade as políticas desenvolvidas no governo Lula. Ao analisar as contradições das políticas para formação e valorização de professores no contexto da aprovação do PNE (2014-2024) Silva (2015, p.11) assevera que:

As contradições apresentadas se mantêm e são decorrentes da historicidade material nas atuais relações de produção, portanto são disputas hegemônicas que, inclusive desvinculam formação, valorização, condições de trabalho e carreira. A análise na perspectiva dialética da realidade, nesse caso específico, formação e valorização pode nos possibilitar compreender a formação docente ao revelar o esvaziamento do trabalho docente de seu estatuto epistemológico de ciência.

Ao analisar essa situação, há que se perguntar: As políticas educacionais direcionadas aos professores da Educação Básica ao longo desses anos pós-Constituição de 1988 podem ser denominadas políticas de valorização? Analisadas sob a perspectiva da luta histórica dos profissionais da educação por valorização, não é possível evidenciar tais políticas como promotoras nem de reconhecimento social e muito menos valorização, pois elas têm se estruturado no sentido de evidenciar o papel do professor como responsável pela qualidade da educação e assim minimizar ou mesmo ocultar outros fatores fundamentais para entender esse processo, que não se limita somente ao papel desempenhado pelo professor, que embora de extrema importância, não pode ser analisado de forma isolada do contexto que o origina.

Como é possível notar na trajetória das políticas educativas de valorização dos professores desenvolvidas pelos governos pós-Constituição de 1988 até o governo atual, não há uma ruptura no encaminhamento nem o entendimento quanto

à relação existente entre valorização e qualidade na educação, sempre atrelando valorização à formação dos professores e concebendo a formação como eixo principal para a construção de uma prática pedagógica capaz de estabelecer as condições ideais de um processo formativo necessário à formação de um sujeito com o perfil que responda às exigências e necessidades da sociedade atual e do mundo do trabalho.

Defende-se que a reflexão sobre a política de valorização do profissional da educação deve continuar, pois ainda não se conseguiu estabelecer uma política real de valorização desse profissional, o que ocorre até o presente momento é uma política de responsabilização quanto aos resultados dos processos educativos na formação dos sujeitos e na atuação destes na sociedade, e não de fato um reconhecimento e uma valorização do professor que atua na formação dos sujeitos. Continua-se a assistir à precarização das condições de trabalho, baixas remunerações e formações deficitárias, aligeiradas e distantes das necessidades e interesses dos educadores. Todavia isso não significa que não tenha havido nenhum tipo de avanço no que diz respeito à questão da valorização desses profissionais e mesmo da atenção à educação. Significa que ainda não se alinharam os objetivos entre os interesses econômicos e educacionais. É fundamental, portanto, a organização e luta dos setores organizados da sociedade e dos professores para a construção de políticas e ações realmente comprometidas com a valorização dos professores.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. **Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 1999.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Valorização dos profissionais da educação: PNE e diretrizes para a formação. In: RONCA, A. C. C.; ALVES, L. R. **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação**: educar para a equidade. São Paulo: Fundação Santillana, 2015. p. 241-257.

ALFERES, M. A. **Formação continuada de professores alfabetizadores**: uma análise crítica do Programa Pró-Letramento. 2009. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Ministério das Relações Exteriores**. 2014. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/722MREEncDir.html>>. Acesso em: 2 jul. 2014.

ALTOBELLI, C. C. A. **As Dificuldades e queixas de professores alfabetizadores em tempo de formação continuada**. 2008. 108 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

ALVES, Giovanni. Toyotismo como ideologia orgânica da produção capitalista. **Revista Org&Demo**, Marília, v. 1, n. 1, p. 3-15, 2000. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article/view/455>>. Acesso em: 10 maio 2014.

ANDRÉ, M. E. D. A. A produção acadêmica sobre formação docente: um estudo comparativo das dissertações e teses dos anos 1990 e 2000. **Autêntica - Revista Brasileira de Pesquisa sobre Formação de Professores**, Goiânia, v. 1, n. 1, p. 41-56, ago./dez. 2009.

_____. Formação de professores: a constituição de um campo de estudos. **Educação**, Porto Alegre: PUC/RS, v. 33, n. 3, p. 6-18, jan./abr. 2010.

ANFOPE. Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação. **Estatuto**. Campinas, SP: ANFOPE, 2009. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/anfope/menu2/links/.../Estatuto_Anfope.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

ANFOPE. **Carta de Manifestação das Entidades Nacionais**. ANFOPE; ANPAE; ANPED; CEDES; FORUMDIR – vêm manifestar suas posições acerca da Portaria Normativa nº 14, de 21 de maio de 2010, que Institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. Brasília, DF: ANFOPE, 2010.

ANFOPE; ANPAE; ANPED; CEDES; CNTE; FORUMDIR. **Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente**: educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Brasília, DF: ANFOPE, 2011.

ARAÚJO, Heleno. Organização e luta dos docentes no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Org.). **Trabalho na educação básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 325-342.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves. Formação docente e o campo educacional: políticas, regulações e processos. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Org.). **Trabalho na educação básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 131-152.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Washington, DC: BM, 1995.

_____. **Mejorar La enseñanza y El aprendizaje por medio de incentivos**: qué lecciones nos entregan las reformas educativas de América Latina? Washington, DC: BM, 2005.

_____. **Estratégias 2020 para a Educação**. Aprendizagem para Todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento. Washington, DC: BM, 2011.

_____. **Professores Excelentes**: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. Washington, DC: BM, 2014.

BARBOSA, A. **Os salários dos professores brasileiros**: implicações para o trabalho docente. 2011. 208 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual de São Paulo, Araraquara, 2011.

BARROSO, João. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39, p. 19-28, jul. 2004.

BASBAUM, Leôncio. **Uma vida em seis tempos**: memórias. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

BAUER, A. **Avaliação de impacto de formação docente em serviço**: o Programa Letra e Vida. 2011. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 24 out. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União – Seção 1 de 27.12.1961.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União – Seção 1 de 29.11.1968.

_____. Conselho Federal de Educação. Resolução nº 2, de 11 de abril de 1969. Fixa os mínimos de conteúdo e duração a serem observados na organização do curso de pedagogia. **Documenta**, Brasília, DF: CFE, n.100, p. 113-117, 1969.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Lei nº 5.692/71, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial de 12.08.1971.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Básico. **Plano de Ação da Secretaria de Ensino Básico** – 1988-1991. Brasília, DF: MEC, 1988b.

_____. Ministério da Educação. **Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania**: marcos de referência. Brasília, DF: MEC/INEP, 1990a.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Discurso pronunciado por Sua Excelência o Senhor Fernando Collor, Presidente da República Federativa do Brasil, durante solenidade de lançamento do Programa Setorial de Ação do Governo na Área de Educação (1991-1995), no Palácio do Planalto. Brasília, DF: Presidência da República de 28.12.1990b.

_____. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, DF: MEC, 1993a.

_____. Secretaria Nacional de Educação Básica. Ministério da Educação. **Linhas Programáticas da Educação Brasileira** – 1993/94. Brasília, DF: SENEb, 1993b.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação para Todos**. Brasília, DF: MEC, 1994.

_____. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Estabelece a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério. Brasília, DF: Casa Civil, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 5 maio 2015.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1996b.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental de Valorização do Magistério. Brasília, DF: MEC, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm>. Acesso em: 5 maio 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília, DF: MEC/SEF, 1997a.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 2, de 26 de junho de 1997**. 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. Brasília, DF: CNE, 1997b. Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/abmes/legislacoes/visualizar/id/985>>. Acesso em: 5 maio 2015.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. **Resolução nº 3, de 08 de outubro de 1997**. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997c.

_____. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 4.155, de Iniciativa da Oposição, Institui o Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1998a.

_____. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 4.173, de Iniciativa do MEC, Institui o Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1998b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado – Parâmetros em Ação**. Brasília, DF: A Secretaria, 1999a.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. **Resolução nº 2/1999**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal. Brasília, DF: CNE, 1999b.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: MEC, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 28 jan. 2013.

_____. Senado Federal. Comissão de Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: UNESCO, 2001b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Programa de Formação de Professores Alfabetizadores**. Documento de apresentação. Brasília, DF: MEC, 2001c.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 1 de 18 de fevereiro de 2002**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Portal MEC. Brasília, DF: MEC/CNE/CP, 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 1403 de 09 de junho de 2003**. Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores. Brasília, DF: MEC, 2003a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Toda Criança Aprendendo**. Brasília, DF: MEC, 2003b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2005a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Proinfantil: Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil: guia geral**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2005b.

_____. Casa Civil. **Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília, DF: Casa Civil, 2006a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 22 mar. 2015.

_____. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1>. Acesso em: 27 fev. 2014.

_____. Casa Civil. **Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006**. Altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. Brasília, DF: Casa Civil, 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11301.htm>. Acesso em: 5 abr. 2014.

_____. Casa Civil. Presidência da República. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 25 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: MEC, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, DF: MEC, 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 26 jul. 2015.

_____. Casa Civil. **Lei nº 11.738 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. Brasília, DF: Casa Civil, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 18 set. 2014.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008**. Magistério da Educação Básica, financiamento e gestão educacional. Brasília, DF: INEP, 2009a. v. 3.

_____. Casa Civil. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 9, de 30 de junho de 2009**. Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica. Brasília, DF: MEC, Diário Oficial da União, 2009c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 1.129, de 27 de novembro de 2009**. Constitui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, DF: MEC, Diário Oficial da União, 2009d. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo2016.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Projeto de Lei – Altera o art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação de docentes para atuar na educação básica**. E.M. nº 11/2009. Brasília, DF: MEC, 2009e. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/663503.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009**. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Brasília, DF: MEC, 2009f. Disponível em: <<http://www.cne.gov.br/resolucoes>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 12.014/2009, 06 de agosto de 2009**. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Brasília, DF: Casa Civil, 2009g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12014.htm>. Acesso em: 12 dez. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 14 de 21 de maio de 2010**. Institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. Brasília, DF: MEC, 2010a. Disponível em: http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/portaria_normativa14_21_5_10.htm. Acesso em: 4 abr. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 1.103, de 01 de setembro de 2010**. Institui o Comitê de Governança do Exame Nacional de Ingresso na Carreira de Docente. Brasília, DF: MEC, 2010b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/8049315/pg-49-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-02-09-2010>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira **Referenciais para o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente**: documento para consulta pública. Brasília, DF: INEP, 2010c. Disponível em: <http://consultaexamedocente.inep.gov.br/publico/download/Referenciais_para_o_Exame_Nacional_de_Ingresso_na_Carreira_Docente.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035 de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) – 2011-2020. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010d. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. **Documento Final**. Brasília, DF: MEC, 2010e.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Matriz de Referência da Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente**. Brasília, DF: INEP, 2011a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_docente/legislacao_documentos/2011/documento_matriz.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2015.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Portaria Normativa nº 3 de 02 de março de 2011**. Institui a Prova Nacional de Concurso para ingresso na carreira docente. Brasília, DF: INEP, 2011b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/basica/concurso_docente/portaria_institui_prova_03032011.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Ministerial nº 867, de 04 de julho de 2012**. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília, DF: MEC, Diário Oficial da União, 2012. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/port_867_040712.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 1.140, de 22 de novembro de 2013**. Institui o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2013b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15069-pacto-dou-1-2&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)**. Brasília, DF: MTE, 2014a. Disponível em: <<http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTitulo.jsf>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

_____. Casa Civil. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 22 ago. 2015.

_____. Câmara Dos Deputados. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2014c.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Talis: Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem**. Relatório Nacional. Brasília, DF: MEC/INEP, 2014d.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores 2015. Brasília, DF: MEC/SEB, 2015. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/Formacao/documento_orientador_2015_versao_site.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2015.

BRAULT, Michel. **A formação do professor para a educação básica: perspectivas**. Tradução de Joaquim Osório Pires da Silva. Brasília, DF: MEC/UNESCO, 1994.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. A remuneração dos profissionais da educação e os desafios atuais. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Org.). **Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 191-210.

BRUNO, Lúcia. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 48, p. 545-562, set./dez. 2011.

BRZEZINSKI, Iria. O Plano Nacional de Educação e os desdobramentos para a sala de aula. In: LISITA, Verbena Moreira S. de S.; SOUSA, Luciana Freire E. C. P. (Org.). **Políticas Educacionais, práticas escolares e alternativas de inclusão escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 25-37.

BRZEZINSKI, Iria. A formação e a carreira de profissionais da educação na LDB 9.394/96: possibilidades e perplexidades. In: _____. (Org.). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 147-168.

CAMARGO, R. B. et. al. Remuneração docente no Brasil: antecedentes do Piso Salarial Profissional Nacional. In: SEMINÁRIO DA REDE LATINO – AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE – REDE ESTRADO, 8., 2010, Lima. **Anais...** Lima: Rede Estrado, 2010. 1 CD-ROM.

CEPAL. UNESCO. **Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade**. Brasília, DF: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

COLLOR, Fernando. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.

CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 4., 1986, Goiânia. **Carta de Goiânia...** Goiânia: CBE, 1986. p. 1-3. Disponível em: <http://www.floboneto.pro.br/_pdf/outrosdoc/cartadegoia%C3%A2nia1986_4cbe.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problema de concepção? Tradução de Mônica Corullón. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75-124.

COSTA, Messias. **A educação nas Constituições do Brasil: dados e direções**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CUNHA, C. da. Magistério: diretrizes de valorização e impasses. **Cadernos de Educação**, Brasília, DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; Diretrizes para a Carreira e Remuneração, ano 14, n. 21, p. 145-154, out. 2009.

CUNHA, T. M. M. C. **Fortalecimento das políticas de valorização docente: diagnóstico de avaliação curricular de cursos presenciais de 2ª licenciatura que estão sendo oferecidos pela Universidade Federal de Pernambuco para o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica do estado de Pernambuco; relatório**. Brasília: CAPES, UNESCO, 2010 (documento interno).

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

_____. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

DAVIS, C. L. F.; NUNES, M., M. R.; ALMEIDA, P. C. A. de. **Formação continuada de professores: uma análise das modalidades e das práticas em estados e municípios brasileiros; relatório final**. São Paulo: Fundação Victor Civita, Fundação Carlos Chagas, 2011.

DINIZ-PEREIRA, Júlio Emílio. Prioridades, metas, estratégias e ações para a valorização e a formação do profissional da educação. In: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco e (Org.). **Plano Nacional da Educação (PNE):** questões desafiadoras e embates emblemáticos. Brasília, DF: INEP, 2013. p. 217-228.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores no anos 90. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, V. P. (Org.). **Políticas Públicas & Educação Básica.** São Paulo: Xamã, 2001. p. 49-57.

_____. Uma política de Estado para a carreira na educação básica. In: CNTE. Diretrizes para a Carreira e Remuneração. **Cadernos de Educação**, Brasília, DF, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, ano 14, n. 21, p. 132-144, out. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, SP, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

EVANGELISTA, Olinda. Formação docente na América Latina e Caribe: a atuação da Rede Kipus. In: LARA, Angela Mara de Barros; DEITOS, Roberto Antonio. **Políticas Educacionais:** um exame de proposições e reformas educacionais. Cascavel: Edunioeste, 2012. p. 59-83.

FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988.** 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

FERNANDES, Maria D. E. A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras. **Caderno Cedes**, Campinas, SP, v. 34, n.125, p. 1095-1111, out./dez. 2013.

FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Direito à educação e compromisso docente: quando o sucesso e o fracasso escolar encontram o culpado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 29, n. 2, p. 347-365, maio/ago. 2013.

FOERST, E. **Parceria na formação de Professores.** São Paulo: Cortez, 2005.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun. 1998.

FONSECA, S. M. **Fortalecimento das políticas de valorização docente:** diagnóstico de avaliação curricular de 2ª licenciatura de física e matemática oferecidos pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) para o PARFOR no Estado do Maranhão: relatório. Brasília, DF: CAPES, UNESCO, 2010 (documento interno).

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embates entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 136-167, set. 2002.

_____. Cerificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n. 85, p. 1095-1124, dez. 2003.

_____. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n. 100, Especial, p. 1203-1230, out. 2007.

_____. Formação inicial e continuada: a prioridade ainda postergada. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Org.). **Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 91-132.

_____. A construção do sistema nacional de formação e valorização dos educadores: unitário, organicamente articulado e plural. In: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco e (Org.). **Plano Nacional da Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos**. Brasília, DF: INEP, 2013. p. 229-249.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo?** In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, 3., 2011, Campinas, SP. **Anais...** Campinas, SP: CEDES, p. 3-35, 2011.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

_____. Políticas Públicas e responsabilização da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 33, n. 119, p. 345-351, abr./jun. 2012.

_____. Responsabilização, meritocracia e privatização: como conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco e (Org.). **Plano Nacional da Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos**. Brasília, DF: INEP, 2013. p. 47-84.

_____. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década. **Documento PREAL**, n. 15, p. 1-53, jul. 2000. Disponível em: <http://www.oei.es/reformaseducativas/reformas_educativas_AL_balance_gajardo_portugues.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

GARIBA JÚNIOR, M. **Um modelo de avaliação de cursos superiores de tecnologia baseado na ferramenta Benchmarking**. 2005. 304 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

GATTI, B. A. Escola: multiculturalidade e universalidade. In: SCHWARTZ, C. M. et al. (Org.). **Desafios da educação básica**: a pesquisa em educação. Vitória: Edufes, 2007. p. 17-27.

_____. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 57-70, jan./abr. 2008.

_____. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out./dez. 2010.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília, DF: UNESCO, 2009.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de S.; ANDRÉ, M. E. D. de A. **Política Docente no Brasil**: um estado da arte. Brasília, DF: UNESCO, 2011.

GATTI, B. A.; NUNES, M. M. R. (Org.). **Formação de professores para o ensino fundamental**: instituições formadoras e seu currículo; relatório de pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Fundação Vitor Civita, 2008.

GATTI, B. A. et al. A atratividade da carreira docente no Brasil. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo: Fundação Victor Civita, n. 1, p. 139-210, maio 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da História**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

HÖLFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos do CEDES**, Campinas, SP, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Trabalho docente na educação básica no Brasil: as condições de trabalho. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Org.). **Trabalho na educação básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 211-230.

KLEBA, Maria Elizabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, out./dez. 2009.

KUENZER, A. Z. As políticas de formação: A constituição da identidade do professor sobrance. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, ano 20, n. 68, p. 163-185, dez. 1999.

LOURENÇO FILHO, Ruy (Org.). **Manoel Bergström Lourenço Filho**. A formação de professores: da Escola Normal à Escola de Educação. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais; Ministério da Educação e Cultura, Coleção Lourenço Filho, 2001. v. 4.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas, SP, Especial, p. 188-204, ago. 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2014.

MARQUES, M. O. A Reconstrução dos cursos de formação do profissional da educação. **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 12, n. 54, p. 43-50, abr./jun. 1992.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

_____. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MENEZES, Janaína Specht da Silva. **O financiamento da educação no Brasil: o Fundef a partir do relato de seus idealizadores**. 2005. 230 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINTO, Lalo Watanabe. **O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro: do golpe de 1964 aos anos 90**. 2005. 313 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MINTO, L. W.; ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C. **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Campinas, SP: Alínea, 2010.

MONLEVADE, J. A. C. **Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública**. 2000. 317 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MOREIRA, Jani Alves da Silva. **Políticas de financiamento e gestão da educação básica (1990-2010): os casos Brasil e Portugal**. Maringá: Eduem, 2015.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

NEVES, Lúcia Maria W.; PRONKO, Marcela A. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

NOSELLA, Paolo; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. A Educação em Gramsci. **Rev. Teoria e Prática da Educação**, Maringá, v. 15, n. 2, p. 25-33, maio/ago. 2012.

OCDE. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Professores são importantes**: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes; relatório de pesquisa. São Paulo: Moderna, 2005.

_____. **Brasil** – Nota sobre o país – Resultado Talis. 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/school/TALIS-2013-country-note-Brazil-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2015.

_____. Um pagamento baseado no desempenho melhora a atuação do professor? **Pisa em Foco**, Brasília, DF, n. 16, p. 1-4, maio 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA%20EM%20FOCO%20N16.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP: Autores Associados, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

_____. Os docentes no Plano Nacional de Educação: entre a valorização e a desprofissionalização. **Revista Retratos da Escola**, Brasília DF: CNTE, v. 8, n. 15, p. 447-461, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 22 nov. 2014.

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. **Sinopse do survey nacional**: pesquisa trabalho docente na educação básica no Brasil. Belo Horizonte: Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (Gestrado)/FAE/UFMG, 2010.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MAUÉS, Olgaíses Cabral. A formação docente no Brasil: cenários de mudança, políticas e processos em debate. In: OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. (Org.). **Trabalho na educação básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 63-90.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118.

OLIVEIRA, Sara Badra de; MENEGÃO, Rita de Cássia S. G. Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 33, n. 119, p. 647-660, abr./jun. 2012.

OZGA, Jenny. **Investigação sobre Políticas Educacionais**: terreno de contestação. Porto, Portugal: Editora Porto, 2000.

PALAFIX, Gabriel Humberto Munoz; KLINKE, Karina; SILVA, Marcelo Soares Pereira da. Políticas de Currículo, formação e valorização dos profissionais da educação pós-Constituição de 1988: um breve balanço. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 29, n. 2, p. 305-325, maio/ago. 2013.

PIMENTA, Selma Garrido. Professor reflexivo: construindo uma crítica. In: PIMENTA, Selma Garrido; GHEDIN, Evandro (Org.). **Professor Reflexivo no Brasil**: gênese e crítica de um conceito. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 20-62.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, DF: Editora Plano, 2000.

_____. Remuneração adequada do professor: desafio: educação brasileira. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 51-67. jan./jun. 2009.

PLACCO, V. M. N. de S.; ALMEIDA, L. R.; SOUZA, V. L. T. **A Formação de professores**: intenções, tensões e contradições. Relatório final. São Paulo: São Paulo: Fundação Victor Civita e Fundação Carlos Chagas, 2011.

PIRES, Valdemir. **Economia da Educação**: para além do capital humano. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RIGOLON, W. **Formação continuada de professores alfabetizadores**. 2007. 187 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia da Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

ROCHA, M. C. As políticas educacionais e a valorização da profissão docente: uma reflexão a partir da legislação e de documentos nacionais e internacionais. In: SEMINÁRIO DA REDE LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE-REDE ESTRADO, 8., 2010, Lima. **Anais....** Lima: Rede Estrado, 2010. 1 CD-ROM.

RODRÍGUEZ, Margarida Victoria. Políticas públicas e educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análise e perspectivas. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 17-35.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1985.

SANFELICE, José Luis. Fontes e história das políticas educacionais. In: LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, M. I. M. (Org.). **Fontes, História e Historiografia da Educação**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2004. p. 97-108.

SAVIANI. Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

_____. **Da nova LDB ao Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

_____. **Política e Educação no Brasil**. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

_____. Pedagogia e formação de professores no Brasil: vicissitudes dos dois últimos séculos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO: COMUNICAÇÃO COORDENADA, 4., 2006, Goiânia. **Anais...** Goiânia, 2006. Disponível em: <<http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe4/coordenada-eixo01-DS.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

_____. **A Pedagogia no Brasil: história e teoria**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. **PDE Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SCHEIBE, Leda. Políticas para a formação dos profissionais da educação neste início de século: Análises e perspectivas. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26., 2003, Poços de Caldas. **Anais...** Poços de Caldas: ANPED, 2003. CD-Rom.

SHIROMA, Eneida Otto; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Camila Crosso; AZZI, Diego; BOCK, Renato. Banco Mundial em Foco: um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina. **Ação Educativa**, São Paulo, p. 1-68, jul. 2005.

SILVA, Carmem Silvia Bissolli da. **O Curso de Pedagogia no Brasil: história e identidade**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Maria Abádia da. Dimensões da política do Banco Mundial para a educação básica pública. In. SILVA, M. A. da; CUNHA, D. da. **Educação Básica**: políticas, avanços e pendências. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 57-96.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis da; ANELLI JÚNIOR, Luiz Carlos; MANCEBO, Deise. O lulismo e a mudança da natureza do trabalho docente. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos: UFSCAR, v. 8, n. 1, p. 106-118, maio, 2014.

SILVA, Katia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da. **Políticas de formação e valorização dos profissionais da educação e o Plano Nacional de Educação (2014-2024)**: prescrições legais e contradições. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.enforsupunb2015.com.br/congresso/files/artigo/1425863119.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

SKINNER, B. F. **Ciência e comportamento humano**. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1967.

SOUZA, Aparecida Néri de. Relações de trabalho docente: emprego e precarização do trabalho. In: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco e (Org.). **Plano Nacional da Educação (PNE)**: questões desafiadoras e embates emblemáticos. Brasília, DF: INEP, 2013. p. 155-168.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 61-88, maio/ago. 2000.

TARDIF, M. A profissionalização do ensino passados trinta anos: dois passos para frente e três para trás. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 34, n. 123, p. 551-571, abr./jun. 2013.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida**: a dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: Plano de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem aprovada pela Conferência mundial sobre Educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 5 a 9 de março de 1990. Brasília, DF: UNICEF, 1990.

VAILLANT, D. **Formación de Docentes en América Latina**: re-inventando el modelo tradicional. Barcelona: Octaedro, 2005.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas SP, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VARKEY GEMS Foundation. **Global Teacher Status Index**. 2013. Disponível em: <<https://www.varkeygemsfoundation.org/sites/default/files/documents/2013GlobalTeacherStatusIndex.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

VEGAS, Emiliana; GANIMIAN, Alejandro J. What are the Teacher Policies of Top-Performing and Rapidly-Improving Education Systems? SABER – System Assessment and Benchmarking for Education Results. Education Sector Human Development Network the World Bank. **SABER – Teachers Background Paper**, n. 3, August 9, 2011. Disponível em: <<http://www.nnstoy.org/download/preparation/What%20Are%20Teacher%20Policies%20-%20Vegas.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

VIDAL, Diana G. **O exercício disciplinado do olhar**: livros, leituras e práticas de formação docente no Instituto de Educação do Distrito Federal (1932-1937). 1995. 287 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

_____. **O exercício disciplinado do olhar**: livros, leituras e práticas de formação docente no Instituto de Educação do Distrito Federal (1932-1937). Bragança Paulista: EDUSF, 2001.

VIEIRA, Juçara Dutra. **Piso Salarial para os educadores brasileiros**: quem toma partido? Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em tempos de transição**: (1985-1995). Brasília, DF: Plano, 2000.

_____. Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.