



Professora Drª Márcia Ângela da Silva Aguiar

*Drª Márcia Ângela da Silva Aguiar. Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Conselheira da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE).*

## Desafios e proposições para a formação docente no Brasil

### **Revista Com Censo – Em termos gerais, qual o perfil dos professores que atuam na Educação Básica no Brasil?**

**Márcia Ângela da Silva Aguiar** – Inicialmente, podemos considerar alguns dados sobre a situação dos professores que atuam na Educação Básica a partir de estudos divulgados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIESEE). Em 2013, segundo estudo realizado pelo DIEESE, havia um total de 3.337.222 professores, sendo que 24,9% destes lecionavam no setor privado; 27% no setor público estadual; e 46,5% no setor público municipal. O estudo mostra que ocorreu um aumento de 2,5 milhões para 3,3 milhões no número de professores da Educação Básica, crescimento de 32,9%, com maior velocidade no período de 2006 a 2013, o que coincide com a implementação do Fundo da Educação Básica, que estendeu o financiamento para todo ensino básico.

Com a progressiva municipalização do ensino que ocorreu na última década, o número de professores na rede estadual cresceu em 8,1%, enquanto na rede municipal o aumento foi de 60,3%. A profissão docente é majoritariamente exercida por mulheres. Entre 2002 e 2013, houve crescimento de 64,41% no número de homens no magistério, mas a profissão docente, no mesmo ano, era composta por 83,1% de mulheres. Em relação à faixa etária, no período em análise, houve queda expressiva do contingente que ingressava com até 25 anos, porém a maioria continuou com idade inferior a 35 anos. A segunda alteração, ainda segundo o DIESEE, refere-se ao aumento da permanência do professor na carreira, com o número dos que têm mais de 40 anos passando de 637 mil (34,9%) para 1,1 milhão (46,1%). No tocante ao professor com ensino superior completo (graduação e pós-graduação), verificou-se um crescimento de 1,251 milhão (74,5%), em 2002, para 2,187 milhões (88,3%), em 2013. É importante ressaltar também que o número de professores que não possuem formação superior completa ainda é representativo, o que foi reconhecido pelo PNE ao estabelecer a meta 15, que firma o prazo de um ano para implementação da política nacional de formação dos profissionais da educação, a qual assegura formação específica de nível superior para todos os professores. Em relação às condições de trabalho dos professores, o DIESEE mostra que parte dos professores não é contemplada pelos planos de carreira devido ao vínculo temporário. Tal situação é frequente em relação a várias redes que contratam os profissionais e os mantém com a vinculação temporária por tempo indefinido.

Quanto aos rendimentos, a remuneração do professor ainda permanece distante da dos demais profissionais com ensino superior completo. Daí a importância da meta do PNE que estabeleceu uma política de valorização para que o rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica seja equivalente ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente no prazo de seis anos. De acordo com dados da Pnad, ocorreu, também, uma ampliação da representatividade dos professores negros.

A baixa atratividade dos cursos de formação de professores é uma questão importante a ser considerada no que diz respeito ao perfil dos professores que atuam na educação básica. De um modo geral, e esse problema tem se tornado ainda mais agudo nos últimos tempos, uma parcela significativa dos profissionais que buscam os cursos de licenciatura e pedagogia acaba abandonando o curso antes do término, ou então desiste da profissão pouco tempo depois de ter ingressado na escola.

Porém, não é possível falar da formação dos professores da educação básica sem considerar as condições de trabalho às quais esses profissionais são submetidos. A questão da formação precisa ser articulada com a valorização dos professores e profissionais da educação, com a necessidade de fortalecer o vínculo entre formação inicial e continuada, e com uma melhora significativa nas condições de trabalho, de carreira, e salário desses profissionais. Todos os recursos que o Estado brasileiro investe na formação de professores perdem parte de sua eficácia justamente porque esses outros fatores que afetam o trabalho docente raramente são contemplados.

Essas são lutas que já se desenrolam há muito tempo, mas que assumiram um novo significado com a democratização do acesso à educação no Brasil.

### **RCC – Quais são os principais desafios que precisam ser enfrentados pelos professores da Educação Básica brasileira?**

**MA** – A concretização de políticas orgânicas de valorização profissional, abrangendo formação inicial e continuada, carreira, salário e condições de trabalho, constitui, sem dúvida, o principal desafio a ser enfrentado pelos professores. Apesar de, na última década, vários avanços nessa direção terem sido materializados – como, por exemplo, a Lei que instituiu o Fundeb, a Lei do Piso Salarial, a Lei que definiu os profissionais da educação escolar básica, bem como a realização das Conferências de Educação e a instituição do Fórum Nacional de Educação – as diretrizes nacionais de formação do magistério ainda precisam avançar significativamente visando à consolidação de um padrão de valorização profissional condizente com a responsabilidade e amplitude do trabalho que estes profissionais desenvolvem. O mais urgente, contudo, será conseguir que as metas concernentes aos profissionais

da educação inscritas no Plano Nacional de Educação sejam efetivamente cumpridas pelos órgãos e setores responsáveis, além de assegurar que seja instituído em lei o Sistema Nacional de Educação.

### **RCC – Quais são as instituições educacionais responsáveis pela formação dos professores que atuam na Educação Básica?**

**MA** – A Lei n. 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em correspondência à Constituição Federal, além de elencar dispositivos que incidem no campo da valorização dos profissionais da educação, refere-se, também, à sua formação (Título VI da Lei). Nesse sentido, o art. 62 dispõe que “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).

Por sua vez, o art. 63, ao se referir à formação de profissionais para a educação básica, sinaliza para o curso normal superior, no âmbito dos institutos superiores de educação, destinados aos docentes da educação infantil e dos anos iniciais da escolarização. No art. 64, a lei fala também dos profissionais de educação, referindo-se, neste caso, aos denominados especialistas, que deverão ser formados em cursos de pedagogia, realizados no nível de graduação ou de pós-graduação. Ressalte-se, contudo, que todos eles deverão ter uma base comum nacional. Vale, também, ressaltar que, dado o seu estatuto de autonomia, as universidades podem formar docentes para a educação básica em cursos com outra designação (art. 62), ou seja, diferentemente da que está prevista no art. 63.

Com a promulgação da Lei 11.892/2008, amplia-se a rede federal e são consolidados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como espaços de formação de professores. De acordo com a referida lei, os institutos devem destinar, no mínimo, cinquenta por cento das vagas para a educação profissional técnica de nível médio e, no mínimo, vinte por cento das vagas para “cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciência e matemática, e para a educação profissional”.

### **RCC – Qual a sua percepção sobre a qualidade da formação oferecida por estas instituições?**

**MA** – Uma das principais preocupações atualmente diz respeito ao fato de que ainda existe um significativo contingente de docentes na rede pública (25,2% do total de 2.141.676 de docentes) atuando na educação básica sem a formação adequada. Ainda encontramos,

na educação infantil, 40% dos docentes sem formação superior, enquanto no ensino fundamental (anos iniciais) são 27,6% e no ensino médio 7,3%. Estes números mostram a existência de professores que não têm formação em sua área de atuação, o que pode resultar, associado a outros fatores, em prejuízo para a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem.

Vale ressaltar que, de acordo com o Censo da Educação Superior de 2014, das matrículas nos cursos de licenciatura registradas em 2014, 41,2% estão em instituições públicas e 58,8% em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Além disto, mais da metade das matrículas em cursos de licenciatura na rede privada é oferecida na modalidade a distância (51,1%). Na rede pública, esse índice é de 16,6%. Tal quadro mostra que a maioria do professorado é formada em instituições privadas e, muitas vezes, não encontra as condições adequadas para a garantia de uma boa formação.

No caso da Pedagogia, dados mostram que das 307 mil matrículas em cursos presenciais, 42,9% delas (131.850) estão concentradas em faculdades privadas, 8% em centros universitários privados e 14,4% em universidades privadas. As IES públicas compõem com 33,9% das vagas, com 104.323 matrículas. Em relação aos cursos a distância, 87,4% das matrículas em curso de pedagogia estão no setor privado, enquanto apenas 12,6% das matrículas nas IES públicas.

### **RCC – Como você avalia a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010?**

**MA** – O PNE 2001-2010 enfrentou dificuldades desde quando a lei foi sancionada – a começar pelos nove vetos que o plano sofreu. Esses vetos, ainda sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, afetaram justamente as metas relacionadas ao financiamento, ou seja, que implicavam na vinculação de recursos para a educação. Naquele contexto, já se previa que o plano não daria muitos resultados, como constatado posteriormente.

Na gestão do ministro Fernando Haddad, no MEC, foi concebido o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Essa foi uma tentativa de aprimorar a articulação entre alguns programas que foram iniciados a partir de dispositivos e proposições do PNE. Entretanto, na ocasião da formulação do PDE, já havia transcorrido mais da metade do período estabelecido para a execução das metas do PNE. Assim, constata-se que o PNE chegou ao seu final sem ter efetivamente atingido suas metas.

Outro período delicado correspondeu ao “vácuo” de, praticamente, quatro anos entre o fim do PNE 2001-2010 e a aprovação do novo PNE 2014-2024, caracterizado pela falta de orientações nacionais articuladas em relação às ações no campo da formação de professores.

Por que o PNE 2014-2024 demorou tanto para ser aprovado no Congresso Nacional? Se tomarmos a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) como um marco, verificamos que dela resultou um conjunto diversificado de propostas que deveriam ser incorporadas ao PNE. Contudo, o projeto que o MEC enviou ao Congresso Nacional deixou de lado várias dessas proposições. No Congresso este projeto permaneceu por quase quatro anos, devido, sobretudo, aos conflitos e debates que o plano suscitou, principalmente em torno da questão do financiamento. O MEC, por exemplo, recomendou inicialmente a vinculação de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) à educação. Contudo, por meio de um esforço conjunto da sociedade civil organizada, que contou com o apoio de entidades como sindicatos e comunidade científica, foi possível elevar esse patamar para 10% do PIB, além da vinculação da receita dos *royalties* do pré-sal. Isso explica, em grande medida, a demora na tramitação do projeto, que finalmente foi sancionado, sem vetos, pela presidente Dilma Rousseff. No momento atual, a execução do PNE e o cumprimento de suas metas são objeto de monitoramento por parte das seguintes instâncias: Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Fórum Nacional de Educação (Art. 1º).

### **RCC – Quais os avanços e proposições do novo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), sobretudo em relação às políticas públicas voltadas para a formação e valorização dos profissionais da Educação Básica?**

**MA** – A implementação do PNE 2014-2024 representa um novo capítulo na luta pela valorização dos profissionais da educação. Como garantir que as metas propostas sejam atendidas? Este é o desafio que hoje enfrentamos. Um ano e pouco após o plano ter entrado em vigência, os resultados são incipientes. Talvez ainda estejamos vivenciando um estágio de tomada de decisão a respeito do desenvolvimento do Plano. Mas, também já podemos destacar alguns avanços configurados no Plano. Um deles diz respeito à meta de: “fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender o déficit de profissionais em áreas específicas” (meta 12, estratégia 12.4). Outro avanço se revela na meta 15: “ampliar programa permanente de iniciação a docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica”. Quanto à formação continuada, o PNE avança ao propor a estratégia 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”.

Tais metas e estratégias reforçam a necessidade de tratar o PNE como política de Estado.

### **RCC – Considerando a LDB nº 9.394/96 e o PNE 2014-2024, em que consiste a Base Comum Nacional de Formação de Professores?**

**MA** – No que se refere às iniciativas do CNE, tivemos recentemente alguns avanços muito importantes, particularmente com a homologação das Diretrizes Curriculares para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Resolução Nº 2, de 1º de Julho de 2015). O objetivo dessas diretrizes (que incluem a Base Comum Nacional) é contribuir para uma maior organicidade das políticas, programas e ações concernentes à formação inicial e continuada, de acordo com a LDB e o PNE, indicando os pressupostos que qualquer agência formativa deverá considerar no âmbito dos cursos de formação de professores, além de definir requisitos básicos em relação à carga horária, ao estágio curricular supervisionado, aos princípios orientadores da formação, etc. Essa resolução, que revoga as normativas anteriores do CNE relativas ao tema da formação, também dedica um capítulo inteiro à questão da valorização dos profissionais do magistério, no qual estão dispositivos concernentes às questões de salário e condições de trabalho. A composição desse documento foi fruto de um número muito expressivo de reuniões e audiências públicas, realizadas com o intuito de apreender as demandas dos segmentos envolvidos, como professores, gestores, ministério da educação, e assim por diante. Em síntese, a Resolução do CNE foi concebida com o objetivo de contribuir para uma maior articulação das políticas de formação de professores da educação básica. As Diretrizes Curriculares Nacionais incorporaram os princípios que configuram a base nacional comum construída pela Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), na direção do estabelecimento de uma política nacional de formação, profissionalização e valorização dos educadores.

### **RCC – Em sua opinião, qual a importância de se construir um Sistema Nacional de Educação e um Subsistema Nacional de Formação dos Profissionais da Educação?**

**MA** – A construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE) é provavelmente a questão mais importante que está no horizonte da educação. Embora exista uma demanda significativa para que o SNE se torne realidade, a instituição desse sistema depende de uma questão central: a articulação efetiva entre

a União, os estados da federação, e os municípios. A efetivação do SNE precisa ser fruto de um regime de colaboração entre os entes federados, pois, nenhum destes, de forma isolada, poderia construir um projeto dessa natureza e magnitude. O SNE atuaria como uma instância que garantiria uma articulação orgânica entre os entes federados, criando as condições necessárias para a definição e a implementação das políticas públicas para educação. No Brasil, não há, atualmente, uma instância consolidada que assegure um esforço conjunto entre os diversos subsistemas educacionais – atribuindo, por assim dizer, uma “unidade na diversidade” para as iniciativas esparsas que, até o momento, prevalecem no campo da educação. De acordo com o Artigo 214 da Constituição Federal de 1988, o SNE deve ser instituído no prazo de dois anos após a publicação da Lei 13.005/2014. Portanto, faz-se necessário um grande esforço conjunto dos entes federados para o cumprimento do dispositivo legal.

De acordo com documento da SASE/MEC, intitulado *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país – 2015*, o Sistema Nacional de Educação é entendido “como um aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro”.

Para tanto, é necessário considerar o Plano Nacional de Educação como plano de Estado, o que permite situá-lo como articulador do Sistema Nacional de Educação. Temos que avançar nessa agenda para garantir a organicidade das políticas educacionais e a materialização do direito constitucional de uma educação de qualidade para todos.

É importante ressaltar que alguns passos já foram dados neste sentido, como, por exemplo, a discussão em torno da instituição de uma política de valorização e profissionalização dos educadores que tenha o caráter de política de Estado. O Conselho Nacional de Educação, desde 2013, busca construir uma Política Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica. Finalmente, o CNE formulou as diretrizes curriculares para a formação dos profissionais do magistério para a educação básica (Resolução Nº 2, de 1º de Julho de 2015), que consolidam regulações e normatizações anteriores. Essas diretrizes, juntamente com as diretrizes e normas para a oferta de programas e cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância (Parecer CNE/CES n. 567/2015) e com futuro marco regulatório dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, podem balizar o subsistema nacional de formação e valorização dos profissionais da educação.

Atualmente, o Brasil tem a chance de concretizar políticas públicas importantes para fortalecer a educação nacional. ■