

O DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL DOCENTE E O PNE (2014-2024)

TEACHER PROFESSIONAL DEVELOPMENT AND THE NATIONAL EDUCATION PLAN (PNE)
(2014-2024)

EL DESARROLLO PROFESIONAL DOCENTE Y EL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN (PNE)
(2014-2014)

José Rubens Lima Jardimino

<http://orcid.org/0000-0003.2394-9465>

Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP. Email: jrjardilino@gmail.com

Ana Maria Mendes Sampaio

Pedagoga, Mestre em Educação, bolsista do Programa Obeduc/Capes. Universidade Federal de Ouro Preto - Programa de Pós-Graduação em Educação. E-mail: anamendess@yahoo.com.br

RESUMO

Este artigo tem por objetivo refletir sobre a discussão em torno do desenvolvimento profissional docente em consonância com as metas e ações de formação e condições de exercício profissional, trazidas pelo novo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024 – Lei 13.005/2015). O artigo focaliza o atual PNE, bem como algumas das dificuldades que o tem caracterizado, apenas, como uma carta de intenções naquilo a que se propõe principalmente no que toca aos desafios de colaboração entre os entes federativos da República Federativa do Brasil.

Palavras-Chave: Plano Nacional de Educação; Desenvolvimento Profissional Docente; Colaboração Federativa.

ABSTRACT

The following paper aims to reflect on the discussion on teacher professional development aligned with the goals and training activities and professional practice conditions brought by the new National Education Plan (PNE 2014-2024 – Lei 13.005/2015). It focuses on the current PNE, as well as some of its peculiar difficulties due to that fact that it is considered only as a letter of intent in its proposal, especially regarding the collaboration challenges among the Brazilian states.

Keywords: National Education Plan; Professional Development of Teachers; Federal collaboration.

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo reflexionar sobre la discusión en torno al desarrollo profesional docente en consonancia con las metas y acciones de formación y condiciones de ejercicio profesional, presentada en el nuevo Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024 - Ley 13.005 / 2015) . Se enfoca el actual PNE, así como algunas de las dificultades que lo han caracterizado, apenas, como una carta de intenciones en lo que se propone principalmente en lo que se refiere a los desafíos de colaboración entre los entes federativos de la República Federativa de Brasil.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación; Desarrollo Profesional Docente; Colaboración Federativa.

INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal de 1998 – CF/88, o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, com autonomia dos entes membros da União e o resguardo de competências que lhes são próprias.

Nessa estrutura, a CF/88 coloca sob o princípio da cooperação os entes federativos, conforme o Parágrafo Único do Artigo 23. Quanto ao regime de colaboração, traz no caput do seu artigo 211 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. A CF/88, assim, opta por um regime normativo e político, plural e descentralizado em que se entrelaçam mecanismos de participação social com um modelo cooperativo e colaborativo de decisões.

Nesse cenário, a cooperação supõe o “entendimento entre os entes federativos”. Enquanto que a colaboração exige a “harmonia entre os sistemas e admite novas arenas de participação advindas da sociedade civil” (ABICALIL, CURY, Carlos, DOURADO, PORTELA, 2014). Vale, aqui, salientar que muitos avanços foram alcançados nas últimas décadas em termos de construção de acordos federativos para a garantia dos direitos constitucionais.

Na política educacional, o país vinha registrando significativa ampliação no acesso e na melhoria da qualidade do serviço público ofertado, resultantes das alterações legais de novos marcos no financiamento, qualificação da gestão e do compromisso social de expressiva parcela da sociedade. Porém, para Cury (2010), existem *déficits* importantes a serem superados, relacionados aos limites dos padrões nacionalmente pactuados e às lacunas existentes nas normas de cooperação federativa para o exercício das competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Aliadas a estes fatores, ressaltam-se como pano de fundo as ásperas desigualdades econômicas e sociais do país, que potencializam a complexidade e as tensões próprias do contexto federativo. Esta realidade dificulta a organização da educação brasileira colocada sob formas de colaboração, capazes de efetivamente garantir o direito à educação como o primeiro dos direitos sociais a serem cumpridos, conforme o Art. 6º da CF/88:

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Em meio a esse contexto, algumas situações são bastante visíveis, como a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas, a falta de articulação entre órgãos gestores, a carência de recursos e também as implicações no Desenvolvimento Profissional Docente (DPD) da rede pública de ensino que é o objeto de estudo desse artigo¹.

¹ Esse artigo resulta de elementos da pesquisa “Demandas de Desenvolvimento Profissional docente no Município de Mariana, MG: uma análise da proposta de PME (2015-2014)”, desenvolvida no Grupo de

O PNE e o desafio do DPD

Atualmente, o desenvolvimento profissional docente, no âmbito das políticas públicas, constitui um processo complexo, dado a nossa história educacional, na qual, ora se revela o caráter centralizador dessas políticas, ora o seu caráter descentralizador, num percurso de descontinuidade (SAVIANI, 2009), que parece ter dificultado as várias tentativas de mudanças.

Pesquisas acadêmicas, discursos políticos, normas oficiais, diretrizes e decisões políticas colocam esta questão em destaque, tendo em vista a importância dos professores no processo de encaminhamento das mudanças educacionais pretendidas no País, para a viabilização de um projeto nacional democrático.

Esse cenário fortalece uma consciência social e atinge diversas políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade na educação, em detrimento do desenvolvimento profissional docente, aos preocupantes indicadores de desempenho escolar, aos baixos salários dos professores e às precárias condições de trabalho na grande maioria das escolas públicas das redes municipais e estaduais de educação.

Em meio à diversidade de políticas públicas educacionais, recentemente foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2015), que se afigura como principal política nacional para educação, trazendo, dentre suas 20 metas principais, o desafio do desenvolvimento profissional docente.

Vale destacar, que o pressuposto básico dessa preocupação está relacionado à consciência social (dos professores) e institucional (MEC) quanto à importância do desenvolvimento profissional docente para o processo de melhoria da educação, resultado inegável do crescimento do número de pesquisas que estudam o problema da formação e valorização profissional, enquanto facetas indissociáveis e indispensáveis para a melhoria da escolarização no País.

Nesse contexto, Saviani (2014) afirma, que as proposições de melhoria da educação básica, embora fundamentais, pouco significado têm se não vierem acompanhadas de uma política mais ampla de desenvolvimento profissional dos professores. Há um grande desafio para o novo PNE (2014-2024), a partir da análise sobre as questões reais do desenvolvimento profissional docente, na perspectiva de uma política pública de natureza nacional, cujos impactos reais pretendidos envolvem, sobretudo, o avanço educacional.

Embora ainda relacionada às noções tradicionais de valorização e formação de professores, a mais recente política nacional de educação, expressa no referido plano, evidencia a

Pesquisa Foprofi – Formação e Profissão Docente.

necessidade de ações governamentais – nas três esferas de governo – diretamente voltadas para o desenvolvimento desses profissionais.

No entanto, uma das principais preocupações, dado à amplitude do PNE, é a implantação das ações municipais de educação de forma articulada com a política nacional, tendo em vista as reais demandas educativas propugnadas pelos movimentos sociais de educação. (SAVIANI, 2014)

Para tanto, é fundamental a participação conjunta do quadro docente na definição das políticas de desenvolvimento profissional realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que, por sua vez, devem priorizar, de forma ampla e democrática, práticas de participação, envolvimento e tomada de decisão de todos os envolvidos. Nesse cenário, Rodrigues cita que:

Políticas públicas resultam, portanto, da atividade política, envolvem mais de uma decisão política e requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar objetivos desejados. Constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos. Políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação) (RODRIGUES, 2010, p. 52/53).

DPD: aspectos da formação e carreira no PNE

As questões ligadas ao desenvolvimento profissional docente foram contempladas no novo PNE (2014-2024), que, também, retoma a questão da formação em nível superior, já prevista na Lei de Diretrizes e Bases (LDB Nº 9.394/96), mas, agora, como sendo uma exigência a ser cumprida pelos professores de todos os níveis e modalidades de ensino. Nesse contexto, das 20 metas trazidas pelo novo PNE, as que mais dialogam com os principais problemas da educação brasileira são as metas relacionadas ao magistério: meta 15 e 16 (formação), meta 17 e 18 (condições de exercício profissional).

A **meta 15** registra que, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência do PNE, em consonância com os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, deverá ser assegurado 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.

A **meta 16** depreende que 50% dos professores da Educação Básica até o último ano de vigência do PNE devem ter atingido formação em nível de pós-graduação lato e stricto sensu. Vem a garantir, também, que todos os profissionais da Educação Básica realizem formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

De acordo com levantamento feito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, dos 2.101.408 docentes que atuam na Educação Básica do país, 22% não possuem formação adequada (Censo Escolar de 2012). Nesse número, se incluem professores sem nível superior ou formados em outras áreas, como engenharia ou saúde.

Após 2006, o prazo dado às redes públicas e privadas para cumprir a obrigatoriedade do diploma de nível superior para os docentes (LDB/1996), somente os já formados puderam participar de concursos, mas os indicadores só refletem o fato a partir de 2010. Deste ano até 2012, o número de diplomados cresceu quase 10 pontos percentuais (68,9%, em 2010, a 78,1%, em 2012). Vale ressaltar que os dados por região mostram grande disparidade entre o Norte e o Nordeste, onde há menos docentes com formação adequada do que as outras regiões do Brasil. Quanto aos professores da Educação Infantil, uma boa parte ainda não tem magistério nem curso superior - em 2009 eram 11%, segundo ainda o mesmo levantamento do INEP.

No levantamento de fontes e dados de avaliações externas realizadas pela Fundação Carlos Chagas e pela Fundação CESGRANRIO sobre as iniciativas públicas para prover o desenvolvimento profissional docente, verificou-se que em todos os estados brasileiros e na maioria das cidades metropolitanas foram desenvolvidas atividades para esse fim, pelos próprios profissionais das Secretarias de Educação ou por consultorias contratadas (GATTI, 2008).

Para Gatti (2008), a análise dessas avaliações evidenciou duas questões: a) essas formações tornaram-se compensatórias, para suprir a precariedade dos cursos de graduação, perdendo, assim, o propósito maior que é o aprimoramento do profissional nos avanços e renovações da sua área; b) a expansão de cursos de extensão, graduação e pós-graduação, sob o rótulo “formação continuada” foi tão grande que o acompanhamento e a avaliação de todos eles tornaram-se inviável para o governo, o que pode colocar em dúvida a validade, a eficácia e a qualidade dessas formações.

Apesar de toda preocupação evidenciada quanto ao desenvolvimento profissional docente, ainda é possível observar o distanciamento de uma formação polivalente, calcada em competências profissionais, articulada com a pesquisa e marcada por concretas parcerias entre universidade e comunidade. (GATTI, 2008)

A **meta 17** pretende equiparar o rendimento médio dos professores ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PNE.

Já a **meta 18** fixa o prazo de dois anos para a implantação de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomando como referência

o piso salarial nacional profissional, em conformidade com os termos do inciso VIII do art. 206 da CF/88 e da Lei 11.738/2008, a lei do piso.

Em torno dessas quatro importantes metas, é importante compreender que o trabalho docente é condicionado pela formação. Dito isto, segundo Saviani (2009), resulta uma evidência lógica e um caráter consensual ao enunciado de que uma boa formação se constitui em premissa necessária para o desenvolvimento de um trabalho docente qualitativamente satisfatório.

Vale ressaltar que a formação dos profissionais para atuar na educação básica não deve ser entendida apenas na sua competência técnica, mas na sua perspectiva social e política, razões para que seja alçada ao nível de política pública, como um direito. Juntamente com a formação, a carreira, a jornada de trabalho e a remuneração justa, que são indispensáveis à valorização profissional.

Para Saviani (2009), as proposições de melhoria da formação devem vir acompanhadas de uma política mais ampla de valorização e desenvolvimento profissional.

É necessário indicar a permanência e dedicação integral dos profissionais na instituição em que atuam; implementar jornada de trabalho em uma única escola; implantar efetivamente o piso salarial profissional nacional para todos os profissionais, permitindo tempo para o estudo, para o trabalho coletivo e para a criação de novos projetos pedagógicos que envolvam os sujeitos da ação educativa na escola e na comunidade em que está inserida; implantar efetivamente o piso salarial profissional nacional para todos os profissionais. (SAVIANI, 2009)

No tocante ao piso salarial, vemos que, ainda hoje, persiste a negação, mesmo após quase uma década de sua vigência, em aplicar o dispositivo legal – Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008 – que assegura o piso salarial nacional dos professores da educação básica por parte de vários Estados da Federação (não apenas os mais pobres). Para Cury, ainda é possível observar o distanciamento de uma formação polivalente, calcada em competências profissionais, articulada com a pesquisa e marcada por concretas parcerias entre universidade e comunidade. Justamente o que daria melhores condições de trabalho aos professores e conseqüente melhoria na qualidade do ensino ministrado.

Outras iniciativas foram constituídas com a finalidade de valorizar o campo profissional, ainda que em patamares incipientes, tal como as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Brasil/MEC/CNE, 2009).

O alcance de um desenvolvimento profissional docente de qualidade no país também perpassa por um fator agravante relacionado às dificuldades de articulação entre os

diversos níveis da federação em conceber a educação, tanto como uma competência privativa da União (art. 22, inciso XXIV, LDB), quanto como uma competência comum a todos os entes federativos – art. 23, V e, também, uma competência concorrente – art. 24, IX.

Analisando melhor esse complexo contexto, Cury (2011) diz que:

Tais competências, encimadas por uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas, visa obter uma harmonia interna entre a União e os entes federados. Espera-se com isso que não haja antinomias entre as competências e que, coexistindo lado a lado, formem um conjunto harmonioso visando os fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns postos na Constituição. (CURY, 2011, p.793)

Ainda de acordo com Cury (2002), é da concepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um PNE (Art. 214 da CF/88) que seja, ao mesmo tempo, racional, nas metas e nos meios e efetivo nos seus fins. Tal concepção, no entanto, oposta à tradição centralizadora e ao caráter vertical das decisões dos poderes executivos, não é de fácil implementação.

Para este mesmo autor, um dos obstáculos para a realização deste modelo federado é a desproporção existente entre os estados do Brasil, seja sob o ponto de vista de recursos financeiros, seja do ponto de vista de presença política, seja do ponto de vista de tamanho, demografia e recursos naturais. O nosso federalismo nutre-se de disparidades regionais que afetam a capacidade financeira e administrativa dos governos subnacionais. São 27 estados e mais de 5.500 municípios. No caso dos municípios, a situação agrava-se, pois eles são muito diversos em sua capacidade financeira e, não poucos, vivem à base de transferências dos governos estaduais e do próprio governo federal.

Outro óbice importante, para efeito de um sistema articulado nos fins e cooperativo nos meios e nas competências, é a ausência de uma definição do que vem a ser o regime de colaboração, como determina o § único, do art. 23, da CF/88. O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para o desenvolvimento profissional docente, manutenção e avanço do ensino.

Considerações finais

Os aspectos apontados nesse estudo giram em torno da importância dos debates relacionados ao novo PNE, ao tempo em que expõem o quadro de dificuldades e disputas no tocante ao reconhecimento da profissão docente e da devida valorização desses profissionais por parte dos entes federativos.

Segundo Gatti (2011), a importância dos professores para a oferta de uma educação de qualidade para todos trata-se de algo amplamente reconhecido. Porém, a formação

inicial e continuada, os planos de carreira, as condições de trabalho e a valorização desses profissionais, entre outros aspectos, ainda são desafios para as políticas educacionais no Brasil. As condições de trabalho, a carreira e os salários que recebem nas escolas de educação básica não são atraentes nem recompensadores, e a sua formação está longe de atender as suas necessidades de atuação.

Diante da importância do papel dos professores na qualidade da educação, é necessário, não apenas garantir a formação adequada desses profissionais, mas, também, oferecer-lhes condições de trabalho adequadas e, sobretudo, valorizá-los, para atraí-los e mantê-los, em sala de aula, esses profissionais.

Dessa compreensão, eleva-se a importância de transformar o discurso em prática, tendo em vista que qualquer política pretendente a uma melhoria na qualidade da educação, não deve prescindir do enfrentamento relacionado à valorização do desenvolvimento profissional docente em todo o país.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. CURY, Carlos Roberto Jamil. DOURADO, Luiz Fernandes. PORTELA, Romualdo. **O Sistema Nacional de Educação**. Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino - SASE/MEC. Brasília, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____, **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996.

_____, **Lei nº 13.005**, DE 25 de junho de 2015.

_____, **RESOLUÇÃO Nº 2**, DE 28 DE MAIO DE 2009. MEC/CNE.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Por um sistema nacional de educação editora moderna**, 2010.

_____, Carlos Roberto Jamil. **Por um Novo Plano Nacional de Educação**. 792 V.41 N.144 SET./DEZ. 2011 Cadernos de Pesquisa.

_____, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica no Brasil**. Educ. Soc. 2002, vol.23, n.80, pp. 168-200. ISSN 1678-4626.

GARCÍA, Carlos Marcelo. **Desenvolvimento Profissional: passado e futuro**. Sísifo – Revista das Ciências da Educação, n. 08, p. 7-22, jan./abr. 2009.

GATTI, Bernadete Angelin. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. Revista Brasileira de Educação v. 13 n. 37, p. 57 – 70. jan./abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/06.pdf>

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/15-formacao-professores>, Acesso em 01 de Setem-

bro de 2015.

JARDILINO, J. R. L.; NOSELLA, P. (Org.). **Os professores não erram: ensaios de história e teoria sobre a profissão de mestre**. São Paulo: Terras do Sonhar; Edições Pulsar, 2005.

JARDILINO, J.R.L.; OLIVERI, A.M.R.; SILVA, I.M.M. Desenvolvimento profissional e inovação pedagógica: a experiência de formação dos professores supervisores do PIBID na região dos inconfidentes – MG. *Crítica Educativa - Programa de Pós-graduação em Educação - UFS-CAR – Campus Sorocaba*, v.3, nº2, Ano 2017.

SAVIANI, Demerval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**. Campinas. Autores associados, 2014.

_____, Demerval. **Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação - Por Uma Outra Política Educacional**, Campinas. Autores Associados, 1998.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.