



**ReLePe**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educacional  
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

**6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil**

**FORMAÇÃO DE PROFESSORES COMO OBJETO DE ESTUDO DA  
POLÍTICA EDUCACIONAL: CONTRIBUIÇÕES DA DEMOCRACIA  
DELIBERATIVA PARA UMA ANÁLISE DA META 15 DO PNE 2014-2024**

Jorge Atilio Silva Iulianelli  
Universidade Estácio de Sá - Brasil  
E-mail: silva.iulianelli@gmail.com

Trabalho de natureza teórica

**Resumo:** Este artigo discute a necessidade da abordagem da formação de docentes como objeto de estudo da política educacional. Parte-se do processo de aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) que determina, em sua meta 15, providências necessárias à formação de professores. O foco é a discussão sobre o papel do regime de colaboração e da participação social na construção de estratégias de formação de professores. A primeira parte do argumento afirma que a história de formação de professores no País passou por muitos percalços, em especial em relação ao papel da colaboração entre os entes federados para tanto. Num segundo momento, se observa como o debate parlamentar para a elaboração da meta 15 indica que a formação de professores necessita de uma política nacional, denotando o forte embaraço entre o papel da União e dos demais entes federados – como já percebido nas avaliações do PNE 2000-2010 e na elaboração e efetivação do PDE. Finalmente, se discute como o regime de colaboração apresenta demandas de participação da comunidade escolar, da sociedade civil, em processos de gestão do ambiente escolar. O artigo oferece algumas conclusões heurísticas para o estudo do objeto em pauta.

**Palavras-chave:** Formação de professores. PNE 2014-2024. Meta 15. Democracia Deliberativa.

## **Introdução**

O empenho dos educadores na defesa da escola pública, gratuita, obrigatória e de qualidade, tem marcado os movimentos de educadores no Brasil há décadas. A questão de qual educador para qual sistema escolar permanece aberta. Há um efetivo problema de descontinuidade entre as diferentes políticas educacionais exaradas pelo Estado brasileiro, a formação de docentes e as práticas docentes. Além disso, existe profunda descontinuidade da política de formação de professores neste País. Não houve, propriamente, para não nos alongarmos desde a Colônia, desde a implantação dos cursos de Pedagogia, na década de 1930, um projeto de formação de professores e de profissionais da educação como tal que tivesse continuidade. Os efeitos dessa mixórdia é que a fragilidade dessa formação está refletida e repercute na fragilidade do projeto de País e de democracia que instauramos. Especificamente, com relação à educação básica, temos uma

deficiência, quer seja na capacidade de permanência de docentes formados nas áreas que lecionam, bem como na capacidade de docentes em lidar com o processo formativo da cognição de nossas crianças e adolescentes - para tomar dois saberes docentes bastante descurados.

Os cursos de formação de professores oscilam entre o século XIX e início dos anos de 1900 em experiências de origem francesa e alemã, sem continuidades. Apenas na década de 1930 foram iniciados no País os cursos de Pedagogia, reforçados pelo movimento dos Pioneiros da Educação Nova. Quando se fala em formação de professores, pelo menos três dimensões podem ser articuladas, aceitando sugestão de Severino (2004). A dimensão institucional diz respeito às condições de vida e trabalho que são submetidos os docentes, ao fluxo dos recursos e às políticas de gestão da profissão. Pode-se, também, destacar a dimensão pedagógica relativa à formação de docentes para atuação em uma determinada prática, aqui temos o debate sobre a existência de um modelo de formação centrado nos conteúdos cognitivos a serem desenvolvidos por meio da prática docente, e de outro modelo centrado nas práticas didáticas capazes de tornar a docência mais eficiente e eficaz, em ambos os casos a questão da finalidade da docência está em aberto e em construção. Uma terceira e última dimensão diz respeito ao caráter ético-político da formação docente, da formação da docência como parte do processo de produção e reprodução de processos democráticos, participativos e promotores da cidadania.

O formato de curso que tem sido mais amplamente adotado combina a formação de professores para os anos iniciais da educação básica, em escolas normais de ensino médio e cursos de graduação em pedagogia. A formação de professores para a segunda etapa da educação básica e para o ensino médio é oferecida por meio das licenciaturas em áreas específicas, para as quais a formação pedagógica quase invariavelmente seguem, ainda, apesar das variantes recentes, a distribuição 3+1. No modelo 3+1, que havia regularmente no passado, apenas um ano do curso era dedicado à formação pedagógica desses professores, e agora os 25% de formação didático-pedagógica encontram-se dispersos na formação dos futuros licenciados. Os processos de



formação continuada de profissionais da educação são ainda mais tímidos e recentes.

A formação de professores é uma questão política. A maioria dos Estados-nação capitalistas optou por reger o processo de formação desses profissionais a partir do Estado. É o Estado quem define que competências, habilidades, capacidades devem ter esses profissionais e quais são os critérios que definem a “boa” formação dos profissionais da educação. Gatti (2009, p. 12) indicava que os investimentos educacionais no Brasil, entre os anos de 1960-2008 tiveram como resultado um “crescimento vertiginoso” das redes pública e privada de ensino fundamental. A demografia educacional indica a necessidade imperiosa de processos de formação de professores, e muitos deles, segundo a autora, ocorreram de forma improvisada. A formação de professores tem que lidar com as transformações sociais porque passam sociedades como a brasileira e a comunidade internacional, como um todo; incluindo, dentre outras, as questões referentes aos desafios socioambientais. De certa forma, ainda faz sentido a observação do que Saviani chama de “paradoxo pedagógico” para os cursos de formação de professores, que se estende desde o século XIX, até os dias atuais. Por um lado, o modelo dos conteúdos culturais-cognitivos de formação de professores; por outro, o modelo pedagógico-didático de formação de professores. O primeiro enfatizaria a formação cultural e erudita e o segundo as práticas didático-pedagógicas, seria, no dizer de Saviani, a oposição entre pedagogia tradicional e renovada (SAVIANI, 2011, p. 7-19).

Gatti observa uma disjuntiva nas concepções do papel do profissional da educação. Para ela, há os que entendem que esses profissionais deveriam ser formados para “a construção de uma sociedade justa na distribuição de seus bens e na preservação de valores de solidariedade e de coesão social”, por um lado; e, por outro, os que compreendem ser os profissionais da educação habilitados a “eficiência interna dos processos educativos e com a eficácia para preparar o aluno para participar das transformações em curso no mundo contemporâneo” (GATTI, 2009, p.12). Nenhuma dessas duas visões pode, no entanto, independer, segundo a autora, dos processos de valorização



profissional, condições de vida e trabalho e do reconhecimento social necessário ao exercício responsável da profissão. Podemos, também, refletir que essas visões não necessitam ser excludentes.

Nosso interesse ao fazermos as reflexões desenvolvidas neste artigo é compreender a formulação do atual plano nacional da educação, identificando que modelo de docente está insinuado pelas metas e estratégias do mesmo e se estas são uma resposta que inclua todos os concernidos, sendo o melhor argumento possível para a solução dos problemas deste campo específico. O propósito desse artigo é notar contribuições que a perspectiva de democracia deliberativa oferece para uma abordagem teórica da política educacional, observando como seu objeto a formação de professores. Assim, considerando o caso brasileiro, em especial a partir das prescrições do atual PNE 2014-2024, se analisa os propósitos, sobretudo, da Meta 15, que se refere especificamente à formação de professores. A estratégia argumentativa segue os seguintes passos: a formação de professores à luz do PNE 2001-2010 e do PDE, na qual se conclui da dificuldade de extrair de planos resultados efetivos; em segundo lugar, apreciamos o processo de elaboração e os conteúdos do PNE 2014-2024, identificando elementos gerais referentes à formação de professores; finalmente, se nota como o regime de colaboração é um eixo relevante para que haja efetividade de processos de formação de professores capazes de responder a alguns de nossos gargalos educacionais.

## **1 O PNE 2001-2010 e o PDE: alguns desafios relativos à formação de professores**

Um dos meios pelos quais se tem buscado enfrentar estes dilemas e impasses é o da elaboração dos planos decenais de educação. Conquanto desde os Pioneiros da Educação Nova existisse a pretensão a ter no País um plano de educação, o mesmo só se constituiu em instrumento legal em 2001, quando da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010. A avaliação deste leva a constatar que houve muitas intenções e baixa capacidade de efetivação. Na verdade, o plano carecia de muita organicidade. Tanto que houve a necessidade de criar instrumentos intermediários como o



Plano de Desenvolvimento da Educação, que foi mais um indicativo da ausência de uma política nacional de educação – note-se que emergiram, entre 1990-2009, várias políticas nacionais especiais de educação, para educação infantil, ambiental, indígena, da saúde, etc. Apesar do plano, e do esforço que ele representou, a visão fragmentada da educação e da formação dos profissionais da educação tem prevalecido, não apenas porque níveis, etapas e modalidades não são considerados como etapas de um processo, senão, também, porque os procedimentos, planos, políticas e diretrizes não estão de fato integrados em um regime de colaboração dos entes federados.

Foi uma conquista da sociedade civil o respeito à necessidade de planos decenais da educação pelo Estado brasileiro. Desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBEN, Lei 9694/96, foram aprovados dois planos nacionais de educação promulgados, e um plano de desenvolvimento da educação que ficou como um interregno entre ambos. Conquanto a elaboração dos planos decenais esteja apoiada na legislação nacional e que um PNE aprovado, como lei, resulta em um “poder fático”, como lembra Brzinsky, há distância entre a legislação e a prática educacional neste País. Por isso, para entender como o PNE 2014-2024 nasce, e cuida do tema da formação de professores, é salutar tomar alguns olhares sobre elementos antecedentes. Tomemos uma avaliação do PNE 2000-2010 como elemento de análise. Para o que segue, nos orientamos pelas reflexões propostas por Aguiar (2010).

O PNE 2001-2010 foi apresentado à sociedade brasileira por meio de uma emenda com o apoio de 70 parlamentares. Sua aprovação se deu dois anos após sua apresentação, por meio de um substitutivo do relator e recebeu 158 emendas. Estava estruturado em três eixos: a) educação como direito subjetivo individual; b) educação como fator de desenvolvimento econômico e social; c) educação para o combate à pobreza. Eram ainda tempos neoliberais. A Anped criticava, por exemplo, que, em nome do princípio federativo aquele plano enfatizasse o papel de municípios e estados, omitindo a responsabilidade da União na sustentação do regime de colaboração. Entre 2000 e 2004, a União não apoiou como deveria, para que o plano pudesse ser mais que uma

política de governo, e se tornasse uma política de Estado. A partir de 2004, entretanto, o Inep passa a disponibilizar alguns serviços fundamentais aos estados e municípios. O Inep fez um diagnóstico da situação da educação no País, por região geográfica. Porém, ainda assim, a implementação do PNE estava comprometida.

O PNE entendia a educação como direito de cidadania. E suas metas refletiam isso. Havia medidas voltadas para a formação de professores. Elas visavam que a formação em nível médio fosse realizada, ao menos, em cinco anos, e em nível superior, em dez anos. Em relação à graduação em nível superior, o PNE se propunha a atingir 30% dos jovens em faixa etária para este nível de ensino em uma década. Porém, foi vetada a perspectiva de ter 40% dessas vagas atendidas pelas IES públicas. O diagnóstico elaborado pelo Inep identificava que o Estado brasileiro precisaria expandir, muito, a oferta de acesso à educação infantil e superior para atingir as metas que o plano se propunha.

Efetivamente, o regime de colaboração foi uma das grandes dificuldades de implantação do PNE 2001-2010. De certa maneira, podemos dizer que o marco regulatório operou, sobretudo, com a perspectiva avaliativa do sistema, focando os resultados, e usando os parâmetros dos indicadores internacionais. Não há dúvida que a elevação da oferta tem que ser acompanhada por critérios de avaliação da qualidade da educação. Porém, o tema da qualidade da educação é extremamente espinhoso. Para Aguiar (2010), as dificuldades em cumprimento das metas ocorreram mais pelo desafio do regime de colaboração que por dificuldades operacionais da União.

Isso não acompanhou um processo de definição de algum modelo de formação de professores, ou mesmo da criação de modelos consistentes de formação de professores. Houve, diacronicamente, a proposição do fim da formação de professores por meio do Ensino Médio (os cursos Normais deveriam ser extintos em 2006). Na sequência, porém, houve o restabelecimento dessa modalidade de formação, e a expansão de redes de formação de professores por meio dos cursos de graduação em Pedagogia, sobretudo oferecidos por meio de IES privadas, em especial para a formação



inicial. E muitas formas de formação continuada para professores foram criadas, assim como formação inicial por meio da Educação a Distância.

Em 2007, o Ministro Hadad lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação. O lançamento se deu na 30ª reunião da Anped. Isso sugeria um empenho em atender anseios da sociedade civil em relação aos percalços da educação. O PDE recebia, até então, na imprensa e na sociedade a aparência de beneficiar o empresariado educacional, descuidando questões relevantes para uma política pública de educação para o País. No entanto, a intenção do lançamento na Anped mostrava o discurso governamental de suposto empenho em tornar a transferência de recursos algo viabilizado diretamente para as unidades escolares, cortando a intermediação das redes distrital, estaduais e municipais. O PDE, por outro lado, nada mencionava sobre o veto dos presidentes Fernando Henrique e Lula ao investimento de 7% do PIB em educação. O PDE, no entanto, previa o aporte de 0,7% do PIB em educação básica... um atraso de dez anos. O PDE apresenta o uso de indicadores de avaliação, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que era proposta do movimento Todos pela Educação, com forte participação do interesse privado, como mecanismo para aprimorar a qualidade da educação. O documento reforça a noção do papel dos gestores municipais, praticamente não menciona os Estados, o que mostra uma compreensão, pelo menos, complicada, sobre o regime de colaboração. Identifica no Plano de Ações Articuladas (PAR), que deveria ser estruturado nos municípios, um instrumento de política de Estado, sem ter oscilação pelas trocas governamentais. Porém, como se construiria essa colaboração governamental? Eis uma questão que estava e continua em aberto.

Segundo Schneider, Nardi e Duli (2012), o que houve com o PDE, em relação à formação de professores, foi uma transferência de responsabilidade da União para os municípios. O PAR deve indicar o que o gestor municipal necessita para formação de professores. Ou seja, é o município quem passa a ter a responsabilidade de buscar essa formação para seus quadros, e não a União em regular e avaliar a oferta para atender tal demanda, ou mesmo, criar os mecanismos objetivos de atendimento dessa demanda. No entanto, o MEC



criou um manual para a elaboração do PAR. Nele se delimitam cinco áreas que o município deve cumprir para a formação de professores e se estabelecem indicadores para avaliação dessa ação dos municípios. O MEC passa a disponibilizar consultores para os municípios, com o fito daqueles entes federativos elaborarem seus planos de ação, para o atendimento das metas. Embora o artigo mencionado seja sobre a situação de municípios do oeste catarinense, porém, há elementos suficientes para arriscar uma generalização. Sobretudo, no seguinte ponto: a União oferece um modelo de diagnóstico e de formação, porém o resultado do processo de formação de professores fica sob a responsabilidade do município. Então, pode-se questionar com as autoras, quais as condições dos municípios se submeterem às regulamentações propostas pela União?

## **2 O PNE 2014-2024 e a formação de professores**

Como se pode deduzir do arrazoado acima, a política educacional é uma questão delicada e disputada no cenário nacional. Os diferentes atores sociais que possuem interesses em disputa no cenário, empreendem uma peleja entre o público e o privado, entre uma visão patrimonialista do Estado e uma visão social do Estado, entre uma concepção da educação como um direito humano fundamental e educação como mercadoria, para abordar alguns dentre os muitos dilemas. Efetivamente, a construção do PNE 2014-2024 mostra, mais uma vez, como as disputas políticas protelaram as deliberações; e podem relegar as efetivações previstas legalmente. Com efeito, entre 1996 e o primeiro plano houve quatro anos de debates, e este, segundo, teve a mesma sina. Não obstante, ambos os planos se expressam como leis para a regulação da Educação no País.

Fez-se, acima, menção a alguma avaliação do PNE 2001-2010. O plano teria se tornado uma mera carta de intenções. Sua baixa efetividade foi tão intensa que foi necessário que se elaborasse um Plano do Desenvolvimento da Educação – o qual teve críticas sobre seu erro de diagnóstico, sua falta de apontamento de continuidade, dentre outras. De todos os modos, estes planos anteriores ao atual expressavam de forma menor a participação social em sua



elaboração. Não obstante, o Plano atual traz em seu bojo um dos mais relevantes desafios permanentes da educação brasileira, a saber, a coordenação do pacto federativo, ou, em outras palavras, a necessidade de maior clareza sobre o significado do regime de colaboração – bem como a necessidade de sua regulamentação.

O atual PNE foi promulgado aos 24 de junho de 2015, pela Presidenta da República, por meio da Lei 13005/2014. Este PNE 2014-2024 possui vinte metas e 253 estratégias. Por meio delas articulam-se diferentes propostas de ações para que o País possa superar alguns de seus gargalos educacionais. Não é objeto deste artigo uma análise da integralidade do Plano. No entanto, podemos aglutinar as estratégias para uma compreensão do plano, em cinco eixos, seguindo a própria apresentação proposta pelo MEC, a saber, medidas estruturantes para educação básica de qualidade (1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11); redução das desigualdades e valorização da diversidade (4 e 8); valorização dos profissionais da educação (15, 16, 17 e 18); medidas para aprimorar as relações entre o ensino superior, a educação básica e a produção de conhecimento inovador (12, 13, 14); medidas para fortalecer a gestão (19 e 20).

O plano é uma proposta de reformulação de práticas que têm sido contestadas pela comunidade dos educadores e de proposição de novas práticas. As discussões sobre a implementação permanecerão ao longo da década. De qualquer modo, várias medidas serão construídas ainda no primeiro ano de vigência da Lei. Os governos estaduais e municipais têm que harmonizar seus planos ao plano nacional. Para isso necessitam formar uma coordenadoria, elaborar um diagnóstico da situação educacional, elaborar um documento base, realizar uma consulta pública da qual emergirá projeto de lei, que será encaminhado ao legislativo estadual, distrital e municipal para aprovação e posterior promulgação pelo Executivo.

Além desses planos, deverá ser elaborado e implementado o Sistema Nacional de Educação. Este Sistema, sonhado desde os Pioneiros da Educação, até hoje não conseguiu ter um modelo instalado. A elaboração do mesmo dependerá de amplos debates que deverão ocorrer até junho de 2015.

O Sistema Nacional de Educação tem a difícil tarefa de construir unidade na diversidade, ancorado no pacto federativo. Até hoje, como veremos adiante, o tema do regime de colaboração é um elemento distintivo e de difícil resolução na educação brasileira. Com o se sabe, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 23, afirma que o regime de colaboração entre os quatro entes federativos, união, estados, distrito federal e municípios, é o meio por qual nossa diversidade encontra meios de se articular em unidade. Porém, como adverte o parágrafo único do mesmo artigo, tal regime precisa de regulamentação...

### **Meta 15 suas estratégias**

Observemos que o processo que levou à formulação da Meta 15 não foi sem debates. Foram ao redor de três mil emendas apresentadas ao texto, houve inúmeras audiências públicas, duas emendas substitutivas e 155 destaques para votação e um complemento de voto aprovado, em 13 de junho de 2012, pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de sua análise, ressalvados os destaques (ABICALIL, 2014, p. 89).

A tramitação completa encontra-se disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Analisaremos, em distintas ocasiões, em relação à meta 15, a propositura de 189 emendas parlamentares da Câmara dos Deputados, que podem ser consultadas no site da Undime. Apenas em relação ao texto da meta 15, deixando para outra oportunidade a análise da discussão sobre a discussão parlamentar de todas suas 13 estratégias. Em relação ao texto da meta 15, ocorreram 26 proposições de emendas, dentre as quais quatro substitutivas e 18 modificativas. O texto original, do PL 8035/2010, apresentado pelo Poder Executivo, assinado pelo então ministro da educação Fernando Hadad, continha o seguinte teor:

**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.

Ao fim do processo de votação das emendas, que durou quatro anos, circulação em todo o Congresso, interferências da sociedade civil e dos especialistas, ficou assim:

**Meta 15:** Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Nos dois textos está mantida a necessidade do regime de colaboração dos entes federados. A formação específica, em nível de ensino superior, para todas as professoras e professores, da educação básica, incluindo a licenciatura específica da área de atuação, também, foi assegurada. A inclusão foi a elaboração de uma política nacional de formação dos profissionais da educação, como preconizada pelo art. 61 da LDB - que teve sua redação modificada pela Lei 12009/2014. Nela se destaca a relação entre teoria e prática, no processo formativo, e a valorização da experiência vivenciada anteriormente à formação, pelos profissionais da educação. O *caput* da meta estabelece o prazo de um ano da vigência do PNE, ou seja, até 25 de junho de 2015 este plano nacional de formação dos profissionais da educação deve estar elaborado.

A referência aos artigos da LDB, que diz respeito à formação de professores foi objeto de uma proposta substitutiva apenas, do Dep. Stepan Nercesian, do RJ, que mencionava dois dos três artigos, a saber, os de número 61 e 62 - excluía o Art. 67 que aborda a questão da valorização profissional. A emenda tinha preocupação mais exclusiva com a formação dos professores dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, ou seja, preocupava-se com as licenciaturas. Houve, ainda, três outras emendas substitutivas que não foram agregadas ao texto do *caput* da Meta 15. Uma dizia respeito à valorização profissional e ao piso salarial, outra era referente à atribuição de



responsabilidade com a formação dos profissionais da educação às IES comunitárias além das públicas, e a outra propunha que 80% dos docentes tivessem a formação em nível superior, nas áreas correspondentes, durante o ano de 2015.

Das 18 emendas modificativas, 11 faziam referência aos 80% graduados em cursos de licenciatura, 4 pleiteavam o tanto até 2015, 5 até 2016 e 2 até o quinto ano da vigência do plano. Houve quem reduzisse a expectativa para 70% até 2016. Essa controvérsia em torno da questão quantitativa não logrou êxito para o texto do *caput*. É digno de nota que se buscou reverter a obrigatoriedade do ensino superior como formação dos profissionais de toda a educação básica, havia uma emenda modificativa que previa a formação dos profissionais da educação das séries iniciais por meio da instrução do ensino médio, como formação mínima - note bem, não menciona se essa formação deveria ser em Escola Normal. As outras se concentravam em questões relativas à motivação para a carreira docente que deveria ser notada e encaminhada, além de chamar atenção para a colaboração responsável entre o setor público e privado no desempenho da tarefa formativa; também se chamava atenção sobre a valorização profissional. Tanto as emendas substitutivas, como as modificativas afirmavam a necessidade do regime de colaboração entre os entes federados.

A meta tem um foco centrado na formação acadêmica dos profissionais da educação, em geral, e do docente em particular. É reconhecido que o acesso à educação universitária não atendeu a todos que exercem a docência na educação básica. Várias medidas têm sido tomadas para suprir esta deficiência. Atingir uma meta como esta possui forte exigência de cooperação entre os entes federativos. Isso nos coloca a indagação, anunciada acima, de como este regime de colaboração pode atender, da melhor forma possível, tal exigência. Na perspectiva desta reflexão esta é uma questão ético-político mais que técnica ou apenas administrativa.

Podemos agrupar as vinte estratégias da emenda em três grupos. O primeiro grupo, refere-se às bases estatais e de financiamento da formação docente (15.1, 15.2). O segundo indica como deve ser o procedimento para a



formação das diferentes capacidades docentes, para os diferentes níveis e modalidades de ensino, com ênfase na educação básica, porém, dando conta do docente para a educação profissional, para o ensino de línguas, para a formação específica para as populações tradicionais (15.3, 15.4, 15.5, 15.8, 15.9, 15.10, 15.11, 15.12 e 15.13). Finalmente, podemos agrupar aquelas estratégias que correspondem à regulação dos cursos superiores de formação de docentes, também, promovendo a renovação curricular (15.6, 15.7). Podemos fazer a ilação de ser o regime de colaboração tema central relativo à formação de professores neste atual PNE.

### **3 Regime de colaboração: entre o contratualismo e a democracia deliberativa – breve digressão inconclusiva**

Se o regime de colaboração expressar uma estratégia jusfilosófica contratualista liberal, a ênfase recai sobre o papel do indivíduo, suas liberdades fundamentais; no escopo republicano, por sua vez, destacar-se-ia a função dos entes federados em fazer valer os valores comunitários, o Estado de direito – o que isso significaria? Seria a valorização da formação, a partir da manutenção da tensão público vs. privada, na qual as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, federais e estaduais, formam o “excelente” e as IES privadas o “regular” e o “deficiente” profissional da educação? Seria a valorização da formação algo acelerado para cumprir a meta, proposta, envolvendo todas as formas de cooperação possível - pública, privada, Educação a Distância – tendo em vista que faltam apenas completar 25,2% dos professores da educação básica com formação em nível superior e 68,2% com as licenciaturas na área em que atuam?

Se o regime de colaboração expressar uma estratégia jusfilosófica da democracia deliberativa, por outro lado, o que significaria? Maior consulta aos especialistas da área para identificar os mecanismos sociais para o cumprimento da meta? Maior consulta aos profissionais da educação para identificar os mecanismos sociais para o cumprimento da meta? Elaboração de consultas, referendos, conferências, para a efetivação da meta?

Tomemos como hipótese a argumentação da proposta habermasiana de democracia deliberativa (HABERMAS, 1999), para analisar o modelo de regime de colaboração. Necessariamente, tal regime deveria conter formas de participação direta da cidadania, atualmente pouco evidentes nas propostas legais. Na verdade, a comunidade escolar e mesmo o conjunto dos interessados nos destinos da educação, exceto os operadores do mercado educacional, não tem mecanismos de participação assegurados legítima e legalmente. Se a efetivação do PAR dialogasse, por exemplo, com o Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) deveria haver instrumentos de debates, audiências e consultas públicas, que favoreceriam a participação direta da população na elaboração de tais instrumentos. Até mesmo na discussão sobre qual tipo de formação de professores a sociedade quer.

Habermas (2014, p. 100) chama atenção para o fato de a cidadania moderna implicar em duplo aspecto. Por um lado somos autolegisladores, e por outro cidadãos livres e portadores de direitos. A ideia de participação na constituição comum, por meio da vontade política, é, pois, expressão de nosso vínculo de inclusão e deliberação, por meio do Discurso. O que está em jogo? Para os liberais, as leis seriam legítimas apenas se fossem advindas de direitos humanos moralmente estabelecidos, e, então, o legislador democrático deveria se submeter a tais limites. Ou, então, para os republicanos, a legitimidade das leis adviria da vontade democrática, e assim, o povo soberano poderia eleger normas, até mesmo, contrárias ao Estado de direito, porque nada impediria isso. Essas duas versões contratualistas nos levariam a regimes de colaboração que não tratariam todos os envolvidos numa perspectiva imparcial e universal.

Por outro lado, se orientássemos a construção de um sistema de direitos a partir da perspectiva do Discurso, dos processos da democracia deliberativa, sairíamos desse impasse. Pois, desde essa perspectiva admitiríamos a co-originariade da democracia e do Estado de direito. A necessidade das noções de mutualidade e reciprocidade dos agentes discursivos envolvidos se impõe. Como afirma Habermas:

Pois, pressupondo que os sujeitos constituintes querem fundamentar deliberativamente uma associação voluntária [...] só podem tomar sua primeira decisão depois que se esclarecerem *in abstracto* a respeito de que espécies de liberdades subjetivas de ação eles precisam conceder-se mutuamente, antes de poder regular legitimamente uma matéria qualquer com os meios do direito moderno (Id., Ibid., p. 101).

A imparcialidade se impõe à busca comum para a solução de problemas, também, por meio do Discurso. A cidadania é um processo cooperativo em meio aos conflitos e desigualdades existentes na sociedade capitalista. O consenso não é abolição do dissenso ou do conflito. É a capacidade de superação de suas mazelas. Aliás, é por meio dessa capacidade interativa, intersubjetiva, que cada cidadão pode conciliar os modelos do Estado de direito com os do Estado de bem-estar social. Neste ponto, seguramente, teríamos mais a refletir sobre contribuições para esta reflexão da lógica do bem-viver que o pensamento latino-americano tem tratado, porém não nos cabe aqui nesse momento senão aludi-lo. O que Habermas chama a atenção, entretanto, não é de somenos importância para lidar com o tema do regime de colaboração, ao menos se consideramos a necessidade da maior participação cidadã possível para a elaboração de planos que tenham maior efetividade. Neste ponto, podemos abandonar Habermas em favor de observações de Jamil Cury.

Há que considerar, entretanto, que o Congresso até a presente data não regulou a questão do regime de colaboração. Como questiona Cury, o que deve ser nacional, estadual, distrital e municipal na educação? Como distinguir as diferenças destes planos de intervenção? (CURY, 2014, p.36). Em 1988, quando da elaboração da Constituição Federal, havia um temor de perda de autonomia dos entes federados, o resultado disso, no entanto, foi indefinição de papéis, em especial no caso da educação. Se já existe um Plano Nacional de Educação, Fundeb e outras formas de colaboração entre os entes federados, para quê um Sistema Nacional de Educação? (CURY, 2014, p.41). O problema está na construção da justiça educacional, no sentido de conferir as mesmas oportunidades e encetar ações que cooperem com a superação



das desigualdades instaladas nos interstícios da vida nacional, concorda-se aqui com tais reflexões.

Cury chama atenção que, do ponto de vista de nossos direitos básicos de cidadania, somos todos cidadãos brasileiros. Como brasileiro merecemos ter uma formação comum. Isso implica em dispositivos, por exemplo, que regerão a quantidade de horas-aula necessárias para a formação de nossas crianças, jovens e adultos. Não é claro qual o melhor caminho, se um currículo centralizado, em nome da unidade federativa, ou um currículo que valorize as realidades da diversidade regional, em nome das diferenças culturais. Estas são questões que precisam de aprofundamento e debate para a construção de um Sistema Nacional de Educação.

Poderíamos nos questionar sobre os benefícios de um regime de colaboração mais ou menos centralizado. Em termos de resultados para a aprendizagem, medidos, por exemplo, pelo *Programme for International Student Assessment* (Pisa) – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, que oferece uma base comparativa internacional de desempenho “cognitivo” dos estudantes –, os estudos internacionais têm demonstrado que é mais eficiente o desempenho dos alunos em países nos quais há centralização da política educacional (AKKARI, 2013, p.42). Porém, adverte Akkari no estudo mencionado, seria inoportuno generalizar essa informação, haja vista a baixa quantidade de estudos sobre os efeitos da descentralização. O que se pode inferir dos estudos atuais, segundo o mesmo pesquisador, é que haveria maior propensão para a afirmação das desigualdades, que para a coesão social por meio de ações descentralizadoras da política educacional. Ao que parece, um regime de colaboração centralizado poderia ser melhor para os resultados das ações educativas escolarizadas.

### **Análise de algumas estratégias para o cumprimento da Meta 15**

A observação das emendas parlamentares relativas à meta proposta é bastante elucidativa. Primeiramente, o texto original continha na Meta 15 um total de 10 estratégias. O conjunto das emendas chegou a compor um total de 25 estratégias para a meta. O texto final possui 13 estratégias da meta. As



metas que mais receberam emendas foram sobre formação continuada (15.11, recebeu 30 emendas); a referente a bolsas de estudo (15.12, recebeu 15 emendas); as referentes a iniciação a docência (15.3) e a formação docentes para educação profissional (15.13), ambas recebendo 13 emendas cada uma. Como será discutido adiante, as emendas propostas em 15.11 diziam respeito, também, ao tema da formação continuada, o qual terminou sendo o hegemônico desta estratégia.

Tomemos a estratégia 15.1, que aponta a necessidade do regime de colaboração. Diz o texto aprovado da meta:

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.

O texto apresentado ao Congresso possuía a seguinte formulação:

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

Há apenas uma alteração no texto, a saber, tratar de profissionais da educação e não profissionais do magistério. Isto amplia a noção, dando conta de supervisores e gestores educacionais, dentre outros profissionais que estariam descurados. O foco central é em criar uma estratégia de formação desses profissionais em regime de colaboração entre Estados, Distrito Federal e Municípios. Note-se, a União não está mencionada nesta estratégia. Houve cinco emendas apresentadas sobre essa estratégia na Câmara. Elas indicavam (a) a necessidade de uma diretriz curricular para a formação; (b) a necessidade de se criar um sistema nacional de formação desses profissionais; (c) a obrigação de se cumprir a Lei do Piso Salarial para a Educação Básica, (d) a modificativa para profissionais da educação. Os temas (b) e (c) foram tratados

em outras estratégias. O tema (a) foi abordado neste PNE por meio da indicação no *caput* da meta 15, ao mencionar a necessidade de uma política nacional de formação de profissionais da educação.

Essa estratégia, 15.1, pois, diz respeito diretamente a um aspecto político do regime de colaboração. Esses planos têm por prazo junho de 2015. Vários municípios em abril de 2015 já possuem seus planos elaborados e aprovados pelas Câmaras, e, em alguns casos, até promulgados pelo Executivo. O processo de elaboração inclui a realização de consultas públicas. A previsão de participação é intensa. A realização da mesma depende da disponibilidade da informação para que o processo ocorra. Essa estratégia, como vimos, é parte da base estatal para que a vigência do PNE 2014-2024 seja mais que uma carta de intenções.

O texto aprovado da estratégia 15.11 foi o seguinte:

Implantar, no prazo de um ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os profissionais da Educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados.

A votação não tinha esse texto como base. O debate na Câmara levanta 30 emendas, o tema da formação continuada emerge e o reforço do regime de colaboração, também, com explicitação dos entes federados, que inclui a União. A formação continuada deve ser objeto de uma Política Nacional, que deve estar elaborada até 24 de junho de 2015. Nas emendas aparecem os debates: a formação continuada deve ser presencial ou a distância? Deve lidar com a formação em direitos humanos? Com a formação em temas de cultura afrobrasileira ou raça, etnia, gênero e orientação sexual? E segue. Não é o caso de registrar neste artigo o conjunto de debates propostos, embora ele necessite de avaliação futura. A construção de uma política nacional de formação de profissionais da Educação é parte, conforme observado, das ações de capacitação específica dos atores sociais da ação educativa, ingrediente essencial para aprimorar a aprendizagem de nossos estudantes, o



fluxo e outras medidas que permitiriam avaliar como a ação educativa promove a formação de cidadãos trabalhadores, produtivos, críticos e felizes.

### **Considerações finais**

Este estudo é uma aproximação de um tema candente: qual o lugar da sociedade na formação de profissionais da educação? Deve a formação de profissionais da educação ser matéria exclusiva de especialistas? Como poderemos querer uma gestão democrática da educação se excluimos a comunidade escolar do debate sobre o conteúdo e a modalidade de formação para qual os profissionais da educação? Para qual sociedade a ser formada? O processo de participação social nesse debate está ainda por ser construído. Oxalá, venham a existir condições para que, em relação à formação dos profissionais da educação, sejam construídas mediações que elaborem instrumentos para a participação social dos cidadãos na indicação, por exemplo, dos conteúdos éticos que devem normatizar a prática dos profissionais da educação, do papel da escola na mediação de conflitos sociais e, até mesmo, na solução de problemas comunitários.

O processo de participação social é necessário. Para que o Plano Nacional de Educação seja mais que uma carta de intenções, a sociedade brasileira precisa se apropriar dele. Como cidadãos, não apenas como comunidade escolar, precisamos assumir que esforço social e coletivo, que ações políticas são necessárias desenvolver. Habermas, retomando Kant, fala da “associação da coerção recíproca universal com a liberdade de cada um”. O direito é ao mesmo tempo fruto de nossa soberania e nos impele e compele a determinada ação; o que nos leva a agir mais por assentimento a normas que por temor a sanções, é nossa atitude ético-política que o fundamenta. O reconhecimento de normas para ser validado necessita de um assentimento ético por parte de quem é cidadão.

A formação de professores é um tema estratégico para as políticas educacionais. As últimas três décadas, no mundo, assistiram forte incremento da demografia de estudantes, em especial da Educação Básica. Simultaneamente isso demandou o aumento quantitativo dos profissionais da



educação, em especial de professores. Segundo a Unesco, até 2015 vários países correm o risco de ficarem sem professores qualificados. O PNE 2014-2024 continua e aprimora medidas para que o Brasil não participe dessa estatística.

Quais são as tendências internacionais das políticas educacionais para formação de professores? Conforme Akkari (2013), são três. A primeira, é a universitarização da formação. A ideia básica é que a formação em nível superior tem suporte mais científico para a qualificação para o magistério. Uma crítica ao modelo é “a distância significativa entre a universidade e o âmbito escolar” (Ibidem., p.110). Parece, porém, que essa tendência prossegue a se fortalecer. A segunda tendência é uma maior quantidade de tempo para a formação de professores, um “alongamento da duração da formação e aumento das qualificações exigidas para realizar a formação” (Ibidem, p.111). A terceira tendência é a multifacetação dos modelos formativos. Isso vale para a formação inicial, continuada e em exercício da função. Efetivamente, estas tendências têm que ver com a discussão sobre a profissionalização da profissão. Porém, evitaremos abordar este tema nesta ocasião. Sabemos que, no Brasil, ainda persiste a perspectiva de desvalorização da profissão de professores, em especial da Educação Básica, os quais são tratados como a ter uma profissôzinha ou uma semiprofissão (Ibidem., p.114). Efetivamente, a formação de professores é um elemento para a valorização profissional dos professores e isso precisa ser abordado na política educacional de um País.

Parece que processos como a aprovação e implementação de planos educacionais, como parte da política educacional, dependem do reconhecimento de nossa condição intersubjetiva. Isto não é tarefa do Estado, exclusivamente, é tarefa da sociedade. Processos políticos se transformam em processos político-sociais por ampliação dos circuitos de informação, deliberação conjunta e participação na efetividade. Nenhum processo nas sociedades capitalistas ocorre sem que os interesses contraditórios em disputa emergem e circunstanciem tais situações. O PNE 2014-2024 não é uma exceção. No centro deste plano, a formação de docentes é fundamental. A compreensão da política de formação de docentes como objeto de estudo da



política educacional parece ser uma necessidade dos estudos do campo. E a abordagem da democracia deliberativa pode ser uma chave-de-leitura consistente para nossas análises.

### Referências

AGUIAR, M. Â. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04>

AKKARI, J. **Internacionalização das políticas educacionais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

BRASIL, Lei n. 13005, de 26 de junho de 2004. Estabelece o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)  
Acesso em: 30 mar. 2014.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: uma reflexão provocativa ao debate In: GADOTTI, M. *et al.* (Orgs.). **O sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. DF: Unesco, 2014. p. 34-43.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999. (2 volumes).

HABERMAS, J. **Na esteira da tecnocracia**. São Paulo: Unesp, 2014.

MÁRCIA ANGELA DA S. AGUIAR, AVALIAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2009: QUESTÕES PARA REFLEXÃO. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

SAVIANI, D. Formação de professores no Brasil: dilemas e perspectivas. **Póiesis Pedagógica**, v. 9, n.1, p. 07-19, jan./jun. 2011.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L.; DURLI, Z. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 303-324, abr./jun. 2012.

SEVERINO, A. J. A formação e a prática do professor em face da crise atual dos paradigmas educacionais. **Ciência & Opinião**, v. 1, n. 2/4, p. 15-31, 2004.