

GILMAR FIORESE

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 – 2024): POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE  
PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Alfredo Orth  
Coorientador: Prof. Dr. José Luiz Zanella

Pelotas, 2016

Catálogo na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da Unioeste – SBU

Fiorese, Gilmar  
F518p Plano nacional de educação (2014 – 2024): política de  
formação de professores da educação básica. / Gilmar  
Fiorese. – Pelotas, 2016.  
160 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em  
Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de  
Pelotas, 2016.

1. Educação e Estado. 2. Professores – Formação. 2.  
Educação básica. I. Orth, Miguel Alfredo. II. Zanella, José Luiz.  
III. Título.

CDD 20. ed. – 379.20981

Sandra Regina Mendonça CRB – 9/1090

Gilmar Fiorese

Título: Plano Nacional de Educação (2014 – 2024): Política de Formação de Professores da Educação Básica.

Tese apresentada como requisito parcial, para obtenção do grau de Doutor em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 01/12/2016

Banca examinadora:

Prof. Dr. Miguel Alfredo Orth (Orientador)  
Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Prof. Dr. José Luiz Zanella (Coorientador)  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

Prof. Dr. Jarbas Santos Vieira  
Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Profa. Dr<sup>a</sup>. Marta Nörnberg  
Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Prof. Dr. Fernando dos Santos Sampaio  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

## **Agradecimentos**

Ao Professor Orientador Miguel Alfredo Orth, pelo empenho profissional, pela responsabilidade com as orientações, pelas contribuições e pela generosidade de acolher-me em sua própria casa. Sempre terás o meu respeito.

Ao Professor José Luiz Zanella, pela capacidade intelectual e pela disposição de compartilhar comigo seus conhecimentos. Suas contribuições foram extremamente relevantes neste trabalho.

Ao Professor Jarbas Santos Vieira, porque além de profissional competente, determinado e responsável, é um grande amigo. Este Doutorado aconteceu porque ele, antes de qualquer pessoa, acreditou que seria possível, e ainda não mediu esforços para que se concretizasse. Minha admiração e respeito.

Ao Professor Fernando dos Santos Sampaio pelas leituras sugeridas e pelas demais contribuições.

À Professora Marta Nörnberg, pelas aulas que em muito contribuíram e também pelas sugestões enquanto Banca de Qualificação.

Ao Professor Júlio Cesar Paisani e à Professora Suely Aparecida Martins, porque na condição de Diretores do Centro de Ciências Humanas, acreditaram e fizeram o possível para a concretização deste Doutorado Interinstitucional.

À Professora Roselí Rech Pilonetto por sua dedicação, essencial na consolidação deste Doutorado.

À Marinez da Silva Mazzochin - Assistente do Centro de Ciências Humanas – CCH da Unioeste – Campus de Francisco Beltrão, pelo apoio prestado em todos os momentos.

Ao grupo do DINTER: Roselí, Luiz Cesar, Daniela, Alexandra, Célio e Franciele, pela experiência compartilhada.

Aos Docentes da UFPEL que aceitaram o desafio e assumiram o compromisso com o DINTER.

Aos Docentes e Discentes do Curso de Pedagogia Campus de Francisco Beltrão, pelo apoio e incentivo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Fundação Araucária pelo apoio financeiro, fundamental para a efetivação desta pesquisa.

FIGLIOS, Gilmar. Plano Nacional de Educação (2014 – 2024): Política de Formação de Professores da Educação Básica. 2016. 160 f. Tese. Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

**Resumo:** O objeto da presente pesquisa é a análise do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024): Política de Formação de Professores da Educação Básica. O objetivo da investigação consiste em verificar qual concepção de educação orienta a proposta política de formação de professores da educação básica, do Plano Nacional de Educação. A tese que defendemos está orientada na afirmação de que, no essencial, a política de formação proposta pelo PNE, ajusta-se a uma concepção neoprodutivista e neotecnicista de educação, e não apresenta uma ruptura com as políticas de formação hoje existentes. A investigação foi desenvolvida a partir de pesquisa documental e bibliográfica. Por entendermos que as condições materiais da existência são também condicionantes na formação do indivíduo, utilizamos como método o materialismo histórico, tendo como referencial teórico Araújo (2010; 2010a); Cury (1992; 2005; 2011); Freitas (2012; 2013; 2013a); Kuenzer (2009; 2011); Marx (1982; 1984; 1999); Peroni (2003; 2015); Shiroma (2003); Shiroma Campos; Garcia (2005); Saviani (1994; 2003; 2007; 2009; 2012; 2014; 2014a). A análise está organizada em quatro capítulos. No primeiro capítulo, partindo do pressuposto de que o processo de formação do professor está articulado com uma realidade material concreta, explicitamos o encaminhamento teórico-metodológico que respalda esta pesquisa. No segundo capítulo analisamos as políticas de formação de professores no atual contexto, com destaque para as reformas do Estado e a influência do pensamento neoliberal, no encaminhamento das reformas educacionais, e em conformidade com as exigências da produção e do mercado na atualidade. No terceiro capítulo, apresentamos alguns aspectos que caracterizam antecedentes históricos referentes à ideia de Plano, bem como determinados aspectos especificamente relacionados ao Plano Nacional de Educação 2014 – 2024. Por último, no quarto capítulo, que se constitui na parte central da investigação, analisamos a proposta política de formação dos professores da educação básica, no texto do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), com base em cinco categorias do objeto: condições de trabalho e formação; formação e meritocracia; uma formação orientada pela prática; regime de colaboração e formação; a formação do professor e o descompromisso do Estado. Baseados na

análise destas categorias, afirmamos que a política de formação de professores, proposta pelo PNE, está orientada por uma concepção neoprodutivista e neotecnicista de educação e, portanto, não propõe, efetivamente, uma ruptura com as políticas de formação hoje existentes.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação; Política de formação de professores.

FIORESE, Gilmar. National Education Plan (2014 - 2024): Basic Education Teacher Training Policy. 2016. 160 f. Thesis. Graduate Program in Education, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2016.

**Abstract: Abstract** - The object of this research is the analysis of the PNE - National Education Plan (2014 - 2024): Basic Education Teacher Training Policy. The objective of the research is to verify which conception of education guides the political proposal of basic education teacher training, of the National Plan of Education. The thesis that we defend is oriented in the affirmation that, in essential, the training policy proposed by the PNE, fits in with a neoprodutivist and neotecnicist conception of education, and does not present a rupture with the existing training policies. The research was carried out from documentary and bibliographical research. Because we understand that the material conditions of existence are also conditioning factors in the formation of the individual, we use historical materialism as a method, having as theoretical reference Araujo (2010; 2010a); Cury (1992; 2005; 2011); Freitas (2012; 2013; 2013a); Kuenzer (2009; 2011); Marx (1982, 1984, 1999); Peroni (2003; 2015); Shiroma (2003); Shiroma Campos; Garcia (2005); Saviani (1994, 2003, 2007, 2009, 2012, 2014, 2014a). The analysis is organized into four chapters. In the first chapter, based on the assumption that the teacher training process is articulated with a concrete material reality, we explain the theoretical-methodological guidance that supports this research. In the second chapter, we analyze teacher education policies in the current context, with emphasis on state reforms and the influence of neoliberal thinking in the direction of educational reforms, and in accordance with the demands of production and the market today. In the third chapter, we present some aspects that characterize historical antecedents regarding the idea of Plan, as well as certain aspects specifically related to the National Education Plan 2014-2024. Finally, in the fourth chapter, which constitutes the central part of the investigation, we analyze the Proposed policy for the training of teachers of basic education in the text of the National Education Plan (2014 - 2024), based on five categories of the object: working conditions and training; Formation and meritocracy; Training based on practice; Collaboration and training regime; The formation of the teacher and the lack of commitment of the State. Based on the analysis of these categories, we affirm that the teacher education policy proposed by PNE is guided by a neoprodutivist and neotecnicist conception of education and,

therefore, does not effectively propose a rupture with the existing policies of formation.

**Keywords:** National Education Plan; Teacher training policy.

.



## **Lista de Quadros**

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro I - Evolução da oferta de bolsas do PROUNI – 2005 – 2016..... | 136 |
|----------------------------------------------------------------------|-----|

### **Lista de Abreviaturas e Siglas**

ADE - ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO.

ABMES – Associação brasileira de mantenedoras de ensino superior.

ABRAES - Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior.

ANEC - Associação Nacional de Educação Católica.

ANFOPE - Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação.

ANUP - Associação Nacional das Universidades Particulares.

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

ANPEDSUL – Seminário de Pesquisa em educação da Região Sul.

ARENA – Aliança Renovadora Nacional.

BM – Banco Mundial.

CAQ – Custo Aluno Qualidade.

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade.

CF – Constituição Federal.

CONAE – Conferência Nacional de Educação.

CONED - Congresso Nacional de Educação.

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação.

CONFENEN - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino.

DEM - Democratas.

EC – Emenda Constitucional.

EJA – Educação de Jovens e Adultos.

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A.

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.

FENEP - Federação Nacional das Escolas Particulares.

FNE - Fórum Nacional de Educação.

FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

FUNBEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

IES – Instituições de Ensino Superior.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado.

MEC – Ministério da Educação e Cultura.

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

OMC – Organização Mundial do Comércio.

ONGS – Organizações não Governamentais.

PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores.

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação.

PIB – Produto Interno Bruto.

PISA - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes.

PL – Projeto de Lei.

PNE – Plano Nacional de Educação.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PROIFES - Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior.

PROUNI - Programa Universidade para Todos.

PT - Partido dos Trabalhadores.

PC do B - Partido Comunista do Brasil.

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade.

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira.

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PDT - Partido Democrático Trabalhista.

PSB - Partido Socialista Brasileiro.

PR - Partido da República.

PSC - Partido Social Cristão.

PP - Partido Progressista.

PPS - Partido Popular Socialista.

PRB - Partido Republicano Brasileiro.

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro.

PSD - Partido Social Democrático.

SISPROUNI – Sistema Prouni.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação.

USP – Universidade de São Paulo.

## SUMÁRIO

|                                                                                                                   |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Introdução.....</b>                                                                                            | <b>14</b>  |
| <b>I - ENCAMINHAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA.....</b>                                                   | <b>21</b>  |
| <b>II - POLÍTICA EDUCACIONAL E FORMAÇÃO DOS PROFESSORES NO CONTEXTO DO ESTADO NEOLIBERAL BRASILEIRO.....</b>      | <b>46</b>  |
| 2.1 Formação de professores no Brasil: aspectos históricos.....                                                   | 46         |
| 2.2 Neoliberalismo.....                                                                                           | 53         |
| 2.3 Neoliberalismo, reforma do Estado brasileiro e política educacional.....                                      | 60         |
| 2.4 Política de formação de professores no contexto neoliberal.....                                               | 65         |
| <b>III - PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 – 2024): ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....</b>                               | <b>77</b>  |
| 3.1 A produção de um Plano Nacional de Educação.....                                                              | 77         |
| 3.2 A Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE) e o novo Plano Nacional de Educação.....                   | 83         |
| 3.3 O setor privado e o Plano Nacional de Educação (2014 – 2024).....                                             | 87         |
| 3.4 Plano Nacional de Educação (2014 – 2024): tramitação e aprovação.....                                         | 94         |
| <b>IV - PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 – 2024): POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....</b> | <b>101</b> |
| 4.1 Condições de trabalho e formação.....                                                                         | 102        |
| 4.2 Formação e meritocracia.....                                                                                  | 112        |
| 4.3 Uma formação orientada pela prática.....                                                                      | 119        |
| 4.4 Regime de colaboração e formação.....                                                                         | 124        |
| 4.5 A formação do professor e o descompromisso do Estado.....                                                     | 132        |
| <b>Considerações finais.....</b>                                                                                  | <b>144</b> |
| <b>Referências.....</b>                                                                                           | <b>151</b> |

## **Introdução**

Embora nem sempre a escolha do objeto da pesquisa a ser desenvolvida esteja associada às atividades profissionais do pesquisador, no meu caso, o interesse em pesquisar a formação<sup>1</sup> dos professores da educação básica, tem relação, também, com minhas atividades como professor no magistério público. Minhas atividades como professor tiveram início na educação básica pública, no ano de 1985, na rede Estadual do Paraná. Hoje, após trinta e um anos de atividades voltadas para a educação, desde o ensino fundamental, passando pelo ensino médio e chegando ao ensino superior, posso dizer que foi valioso o aprendizado. No percurso destas atividades, desenvolvidas em todos os níveis de ensino, acompanhei, com menor ou maior inserção, significativas proposições para a política educacional, especialmente sobre aquele que é objeto desta pesquisa, a política de formação dos professores da educação básica.

Sobre a política de formação de professores, destacamos que, a partir de meados da segunda década do século XXI, estivemos em processo de debates para melhor conhecer o conteúdo do Plano Nacional de Educação (PNE), recentemente aprovado. O PNE – Projeto de Lei nº 8.035/2010, depois de praticamente quatro anos de tramitação, foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro e sancionado pela Presidência da República, no dia 25 de junho de 2014 – Lei 13.005/2014. A expectativa é, para alguns, otimista, pois acreditam que o novo PNE, desta vez, será capaz de impulsionar a melhoria da qualidade da educação brasileira. Já para outros, não deveríamos nos iludir, alimentando otimismo em demasia, pois a história nos revela que nem sempre os propósitos almejados se configuram em propósitos realizados.

---

<sup>1</sup> Por entendermos que formação inicial e formação continuada são momentos constitutivos de um mesmo processo, a expressão formação dos professores será utilizada para expressar os dois sentidos.

O projeto que deu origem ao atual PNE foi encaminhado pelo MEC em dezembro de 2010 e tinha como expectativa inicial sua aprovação pelo Parlamento ainda em 2011, uma vez que o Plano Nacional de Educação de 2001 esgotava sua vigência em 2010. No entanto, a complexidade e a magnitude de um Plano Nacional de Educação, os confrontos de opinião e os interesses em disputa, a exemplo do ocorrido com o PNE/2001, fez com que tivesse sua aprovação retardada. Por um lado, a ampliação do tempo para os debates foram oportunizado, o que pode ser visto como positivo, e por outro, o atraso de quatro anos acentua o histórico descompromisso para com a educação do País, o que pode ser entendido como negativo.

Uma análise preliminar sobre o PNE, aprovado em 2014 sinaliza para avanços em relação ao enfrentamento da problemática da qualidade da educação brasileira. Avaliando o Plano no seu todo (artigos, metas e estratégias), percebemos que se trata de um documento que, em partes, contempla algumas reivindicações dos educadores brasileiros. Talvez a reivindicação mais expressiva refira-se à ampliação do investimento público em educação pública.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (PNE, 2014).

Não deixa de ser um avanço a decisão de o Estado brasileiro, conforme o novo PNE, destinar um percentual considerável de recursos para a educação pública<sup>2</sup> (dez por cento), uma vez que nossa experiência histórica já nos revelou que muitas propostas políticas para a educação brasileira foram inviabilizadas, não só, mas também, devido à falta de recursos. No entanto, sabemos que ao lado dos recursos financeiros, para termos uma educação com qualidade, precisamos também do professor. [...] “para se implantar uma escola inclusiva, um currículo valioso e uma gestão eficaz, são necessários professores. Provavelmente, ao lado do financiamento do ensino, estamos frente a mais importante prioridade da educação brasileira” (LIBÂNEO, 2008, p. 175).

---

<sup>2</sup> Embora o PNE não faça referência sobre a origem dos recursos financeiros para atingir os 10% do PIB destinado à educação, a Lei nº 12.858 de 09 de setembro de 2013, dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde, de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Entretanto, é importante ressaltar que os recursos provenientes da Lei acima citada podem ficar comprometidos com a recente aprovação do projeto de Lei 4567/2016 do senador José Serra (PSDB) que retira da Petrobras a exclusividade na exploração das áreas de pré-sal.

Considerando esta prioridade, o objetivo geral desta pesquisa consiste na análise sobre qual concepção de educação pauta a proposta política de formação de professores da educação básica, no Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024). Nessa direção, a tese que defendemos se orienta na afirmação de que o PNE atualmente em vigor, no essencial, ajusta-se a uma concepção proveniente do receituário do mundo empresarial e não propõe, efetivamente, uma ruptura com as políticas de formação hoje existentes. As categorias do objeto analisadas nesta pesquisa: condições de trabalho e formação; formação e meritocracia; uma formação orientada pela prática; regime de colaboração e formação; formação do professor e o descompromisso do Estado, revelam que o PNE não propõe uma política de formação como compromisso do Estado<sup>3</sup>, mas ao contrário, seguindo as orientações amparadas numa concepção neoprodutivista e neotecnicista de educação, propõe reduzir custos, encargos e investimentos e, através da manutenção da formação como iniciativa individual do professor, manter a lógica dos mecanismos do mercado privado.

A pesquisa orienta-se ainda pelos seguintes objetivos específicos:

- Conhecer alguns aspectos históricos da formação de professores da educação básica brasileira;
- Conhecer as políticas de formação dos professores da educação básica brasileira no contexto das reformas educacionais influenciadas pelas reformas do Estado neoliberal;
- Analisar os condicionantes históricos que antecederam a aprovação do PNE de 2014, evidenciando a participação da sociedade civil, através de setores ligados à educação pública (CONAE<sup>4</sup>) e setores ligados à iniciativa privada (empresários da educação);
- Analisar a proposta de formação dos professores da educação básica brasileira, no texto do PNE (2014 – 2024).

Partindo desses objetivos e da tese acima apresentada, a necessidade de investigar esta política assim se justifica:

- Atualmente, há uma tendência em se responsabilizar os professores pelo fracasso escolar. Existe também uma tendência de desqualificação e desvalorização

---

<sup>3</sup> Por compromisso do Estado em relação à formação do professor entendemos a oferta de educação pública, gratuita e de qualidade. Dever do Estado e direito do professor.

<sup>4</sup> Conferência Nacional de Educação.



da formação de professores, uma dicotomia entre a formação e as condições de trabalho. Interpretamos que as políticas educacionais que tendem a negligenciar a indissociabilidade entre formação e condições de trabalho precisam ser explicitadas como inadequadas;

- A necessidade de pesquisas que possam contribuir para uma reflexão sobre a proposta política para a formação do professor, do PNE atualmente em vigor, bem como colaborar com reflexões para o desenvolvimento de ações, que tenham como propósito a superação de políticas de formação de professores orientadas pelo mundo mercantil. Além disso, num momento em que se atribui, exclusivamente aos professores, toda a responsabilidade pelo fracasso ou o sucesso da educação, explicitar os equívocos desta miragem pode contribuir para o alargamento do posicionamento crítico sobre este direcionamento.

Do ponto de vista metodológico, esta investigação foi desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica e documental. Pesquisa bibliográfica é aquela desenvolvida a partir de um material que já recebeu uma elaboração e é constituída basicamente de livros, teses, dissertações e artigos científicos. Pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de método e técnica para analisar documentos (dos mais variados tipos) de primeira mão, que não receberam ainda um tratamento analítico ou aqueles que apesar de já processados, podem receber outras interpretações (GIL, 2010).

Considerando que a pesquisa desenvolve-se ao longo de uma série de etapas, esta investigação, de modo geral, seguiu as orientações referentes à pesquisa bibliográfica e documental proposta por Antonio Carlos Gil (2010), na obra “como elaborar projetos de pesquisa”. Este autor, reconhecendo que as pesquisas bibliográfica e documental apresentam muitos pontos de semelhança, didaticamente, define e explicita as seguintes etapas para a maioria das pesquisas desta natureza: escolha do tema; levantamento bibliográfico e/ou identificação das fontes; formulação do problema; elaboração do plano de trabalho; busca das fontes; leitura do material; fichamento; análise e interpretação dos dados; redação do texto.

Em relação às fontes bibliográficas, como critério para a seleção do material, foi considerada, além da relevância com a temática da investigação proposta, a coerência com o referencial teórico metodológico<sup>5</sup> que deu suporte para esta

---

<sup>5</sup> Ver capítulo I.

investigação. Principalmente, as seguintes fontes foram priorizadas: livros; periódicos científicos; teses e anais de encontros científicos.

Em relação à pesquisa documental<sup>6</sup>, foram considerados, basicamente, os seguintes documentos:

- O PNE aprovado em 2014 (documento de maior importância como objeto da investigação). Este documento foi analisado de forma mais abrangente e com mais profundidade, tendo como propósito a explicitação da problemática da pesquisa;

- O documento final da Conferência Nacional de Educação - CONAE 2010. Neste documento, a ênfase foi dada para as propostas que tivessem relevante aproximação com a problemática, mas não entendidas como nucleares para as análises, ou seja, não foi nosso propósito analisar qual concepção de educação orienta a política de formação de professores proposta pela CONAE de 2010. Embora reconhecendo que as propostas advindas dos educadores tenham influenciado e contribuído positivamente para a construção do PNE aprovado em 2014, a ideia consiste na utilização de determinadas propostas da CONAE, explicitando os contrastes ou até mesmo o que foi ignorado no PNE de 2014. Assim, torna-se evidente a influência de outros interesses e importantes contribuições produzidas democraticamente por setores organizados da sociedade, especialmente da educação pública que foram desconsideradas;

- Diversos documentos de diferentes entidades<sup>7</sup> representativas que serviram de orientação para os debates na audiência pública promovida pela Câmara dos Deputados, no dia 25 de fevereiro de 2014. Estes documentos serviram para explicitar a defesa e as proposições das entidades, principalmente, em relação ao financiamento (público – privado) para a educação.

- A Emenda Constitucional nº 19/1998 que regulamentou o mercado de trabalho, tanto para o setor privado quanto para o público; a Lei nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de uso de recursos financeiros públicos com foco na responsabilidade da gestão fiscal e a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007,

---

<sup>6</sup> Para Appolinário (2009), documento deve ser entendido como “qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta [...]. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros” (p.67).

<sup>7</sup> ABMES – Associação brasileira de mantenedoras de ensino superior; ABRAES - Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior; ANEC - Associação Nacional de Educação Católica; ANUP - Associação Nacional das Universidades Particulares; CONFENEN - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino; FENEP - Federação Nacional das Escolas Particulares; FNE - Fórum Nacional de Educação, 21ª Nota Pública à Câmara dos Deputados, 2014.

que regulamentou o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Essas Leis, cada qual com sua especificidade e intencionalidade, se por um lado são importantes e necessárias, contraditoriamente, são também limitadoras para a melhoria das condições de trabalho dos professores e consequentemente para a própria formação;

- Além dos documentos acima mencionados, outros documentos<sup>8</sup> foram utilizados. Estes documentos foram considerados importantes porque ajudam a historicizar e contextualizar determinados assuntos relacionados à pesquisa proposta.

Ao reconhecemos os documentos acima como fontes constituintes desta pesquisa, entendemos que os dados contidos nos mesmos chegam até nós em “estado bruto”<sup>9</sup>, necessitando, portanto, serem analisados. Neste sentido, por entendermos que as condições materiais da existência são condicionantes da formação do indivíduo, o método para a análise da presente pesquisa foi o materialismo histórico, tendo a contradição e a totalidade como categorias básicas.

A pesquisa está assim estruturada:

No primeiro capítulo, partido do pressuposto de que o processo de formação do professor está articulado com uma realidade material concreta, explicitamos a opção teórico-metodológica e as categorias de análise que respaldam esta pesquisa;

No segundo capítulo analisamos as políticas de formação de professores no atual contexto, com destaque para as reformas do Estado e a influência do pensamento neoliberal no encaminhamento das reformas educacionais e em conformidade com as exigências da produção e do mercado. Assim, afirmamos a relação entre a definição de políticas educacionais e de formação de professores, com o processo do desenvolvimento do modo capitalista de produção no atual momento histórico.

---

<sup>8</sup> Entre outros citamos: a Lei nº 10.172/2001 - aprovado o Plano Nacional de Educação; Lei nº 11.738/2008 que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica; Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 – que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica – PARFOR;

<sup>9</sup> Na perspectiva do método do materialismo histórico os dados empíricos são aparência da realidade que sempre coincide com a essência enquanto concreto pensado. “O concreto é concreto, porque é a síntese de múltiplas determinações, isto é, unidade do diverso” (MARX, 2008, p. 258). Afirmar Marx: “Toda ciência seria supérflua se a forma fenomênica e a essência coincidissem diretamente” (MARX, apud KOSIK, 1995, p. 17).

No terceiro capítulo, são apresentados alguns aspectos que caracterizam antecedentes históricos referentes à ideia de PNE, bem como determinados aspectos relacionados ao PNE aprovado em 2014. Esta apresentação foi desenvolvida em dois momentos: inicialmente com uma descrição da dinâmica da produção de um Plano, retrocedendo ao momento histórico que alguns autores brasileiros identificam como o embrião da ideia de Plano (primeiras décadas do século XIX) até chegarmos ao momento que antecedeu ao Plano aprovado em 2014. Na sequência, tratando-se especificamente do Plano atual, foi feita uma exposição dos debates, propostas e confrontos envolvidos na tramitação e aprovação do PNE, com destaque para a Conferência Nacional de Educação (CONAE de 2010) e para os empresários da educação.

Por último, no quarto capítulo, que se constitui na parte central da investigação, analisamos a proposta política de formação dos professores da educação básica, no texto do PNE de 2014 a partir das seguintes categorias<sup>10</sup>: condições de trabalho e formação; formação e meritocracia; uma formação orientada pela prática; regime de colaboração e formação; a formação do professor e o descompromisso do Estado.

Mesmo com a convicção dos limites desta produção, num momento em que se atribui toda a responsabilidade pelo fracasso ou sucesso da educação ao professor, defendemos que analisar as políticas de formação proposta pelo PNE é uma forma de contribuir para reflexões que reconheçam a complexidade, os limites e as divergências de projetos da formação hoje existentes no Brasil e, ao mesmo tempo, de contrapor-se as afirmações que responsabilizam, exclusivamente, os professores pelos resultados “insatisfatórios” da educação.

---

<sup>10</sup> Ver justificativa no capítulo I. Entendemos que estas categorias são condicionantes significativas no processo de formação do professor.

## **CAPÍTULO I**

### **ENCAMINHAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA**

Tendo como objetivo analisar a concepção de educação que orienta a política de formação de professores da educação básica brasileira, no Plano Nacional de Educação (PNE 2014), neste capítulo explicitamos a opção teórico-metodológica e as categorias de análise que respaldam a pesquisa.

Analisar a política de formação do professor da educação básica brasileira, proposta pelo PNE, tendo como método o materialismo histórico, significa analisar que o processo de formação está articulado com uma realidade material concreta. Em conformidade como este pensamento, na produção social da vida, os homens para produzir sua existência (material e espiritual), estabelecem relações determinadas de produção, necessárias e independentes de sua vontade e que correspondem a uma determinada etapa do processo de desenvolvimento das forças produtivas. O modo de produzir a vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual (MARX, 1982). Como afirmavam Marx e Engels (1984), explicar a consciência dos homens a partir de sua existência, em lugar de explicar a existência dos homens a partir de sua consciência.

Entretanto, compreender esta política a partir da realidade material não significa uma opção pelo determinismo econômico, pois nem todos os fenômenos não econômicos, na história, podem ser derivados de fenômenos econômicos específicos, e determinados eventos não são determinados neste sentido (HOBBSBAWM, 1998, p. 176). “Os produtos humanos não são uma verdade de última instância, pois em suas raízes eles são produtos mesmo, produtos do homem como sujeito objetivo [...]” (CURY, 1992, p. 33). A formação está condicionada pela base material, porém desfruta de certa autonomia, o que lhe confere certo poder, mesmo que relativo, de intervenção. A realidade não é algo dado em si, mas uma produção

social histórica, feita por homens e, portanto, possível de ser modificada pelos homens. “[...] as circunstâncias fazem os homens tanto como os homens fazem as circunstâncias” (MARX; ENGELS, 1984, p. 49).

Em uma concepção mecanicista, há uma linha de demarcação definida entre o ‘determinado’ e seus ‘determinantes’, mas não é o que ocorre no quadro de uma metodologia dialética. Nos termos dessa metodologia, embora os fundamentos econômicos da sociedade capitalista constituam os ‘determinantes fundamentais’ do ser social de suas classes, eles são também, ao mesmo tempo, ‘determinantes determinados’. Em outras palavras, as afirmações de Marx sobre o significado ontológico da economia só fazem sentido se formos capazes de apreender sua ideia de ‘interações complexas’, nos mais variados campos da atividade humana. Desse modo, as várias manifestações institucionais e intelectuais da vida humana não são simplesmente ‘construídas sobre’ uma base econômica, mas também estruturam ativamente essa base econômica, através de uma estrutura própria, imensamente intrincada e relativamente autônoma. ‘Determinações econômicas’ não existem fora do complexo historicamente mutável de mediações específicas, incluindo as mais ‘espirituais’ (MÉSZÁROS, 2008, p. 56-57).

Assim, o conhecimento do concreto enquanto “síntese de múltiplas determinações, isto é, unidade do diverso” (MARX, 2008, p. 258), requer, no âmbito da pesquisa, dar conta das relações entre o universal, o particular e o singular. Daí a necessidade das categorias de análise. Entendemos com base em Kuenzer (1998) e Netto (2011) que há categorias do método e categorias do objeto/conteúdo.

As categorias do método do materialismo histórico, denominadas por Netto (Idem) de “categorias nucleares” são: totalidade, contradição e mediação. Esclarecemos que as categorias nucleares não são entendidas aqui “como um conjunto de regras formais que se ‘aplicam’ ao objeto” (Idem, p. 52). Ao contrário, “é a estrutura e a dinâmica do objeto que comandam os procedimentos do pesquisador (...) para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações” (Idem, p. 53).

As “múltiplas determinações” são “traços pertinentes aos elementos constitutivos da realidade” (Idem, p.46) que se expressam em categorias como modo de ser da existência. São as categorias do objeto ou do conteúdo, ou seja, o âmbito do particular e do singular. Para descobrir o particular “será necessário investigar as relações, os conceitos, as formas de estruturação e organização, em ‘recortes’ particulares, sempre definidos ao objeto e da finalidade da investigação” (KUENZER, 1998, p. 66). Segundo a referida autora, os ‘recortes’ são as “categorias do conteúdo”. A relação entre categorias do método e categorias do objeto/conteúdo

não é uma relação de justaposição, ao contrário, é uma relação orgânica que busca dar conta da relação entre o universal, o particular e o singular.

Nesta pesquisa, as categorias de análise tomadas do método são especialmente a contradição e a totalidade, pois possibilitam desvelar o movimento da realidade, bem como suas articulações e conexões, ou seja, as mediações.

A contradição é a base de uma metodologia dialética, uma vez que ela pode possibilitar um momento de explicitação conceitual mais amplo do movimento contraditório do real. Já a totalidade, que não pode ser entendida como simplesmente a soma das partes, mas a possibilidade de se compreender não somente a particularidade do real, “mas pretende uma visão que seja capaz de conectar dialeticamente um processo particular como outros processos e, enfim, coordená-lo com uma síntese explicativa cada vez mais ampla” (CURY, 1992, p. 27).

A contradição é uma relação de antagônicos que produz algo novo. Trata-se de não fracionar e isolar o real em partes como se este tivesse, por exemplo, dois lados – lado bom, lado ruim – em polos opostos. Na lógica dialética a contradição é concreta e não formal. Na lógica formal a contradição, no sentido de pensamento, é eliminada para que o conceito se desenvolva a partir do princípio de identidade. Na lógica dialética, segundo Lefebvre (1995), a contradição é intrínseca ao concreto que é de onde retira o seu conteúdo, ao mesmo tempo em que o concreto da natureza e da vida é feito de relações conflituosas. A contradição dialética é um “sintoma da realidade”. Lefebvre (Idem) infere do devir do real a contradição e com ela uma regra metodológica: “para determinar o concreto, o mais ou menos concreto, descubra as contradições” (Idem, p. 192).

Portanto, entendemos a formação como um processo e que a mesma deve ser pensada na sua dinâmica abrangente e contraditória. Em relação à legislação atinente à política de formação, a compreensão é de que entendemos as determinações no seu interior, mas que estas determinações são também contraditórias. Se a lógica do mercado procura garantir o ajuste da formação conforme seus interesses, tal ajuste não ocorre de forma absoluta e harmoniosa, pois no interior dos sujeitos que fazem e daqueles que recebem a política, emerge a resistência, o que torna as políticas de formação um campo de disputa, um campo de ação recíproca e contraditória. Se a formação na lógica capitalista se subordina ao mercado, sendo, portanto, uma generalização da mercadoria, essa subordinação

é relativa, não sendo possível o controle absoluto, pois a resistência também está presente. Para Cury (1992),

A contradição é destruidora, mas também criadora, já que se obriga à superação, pois a contradição é intolerável. Os contrários em luta e movimento buscam a superação da contradição, superando-se a si próprios. Na superação, a solução da contradição aparece enriquecida e reconquistada em nova unidade de nível superior (Idem, p. 30).

A contradição, quando analisada dialeticamente, remete-nos à totalidade, que é a possibilidade de conhecimento da realidade, não como fragmento, mas na multiplicidade de suas relações. Totalidade significa compreender que a realidade é síntese de múltiplas determinações, que é complexa e não simples. Totalidade na perspectiva dialética, “deve ser entendida como uma compreensão, a mais ampla possível, histórica e superável, que conseguimos alcançar da complexa e contraditória realidade na qual nos movemos interativa e conflitivamente [...]” (SEMERARO, 2005, p. 37).

Para Kosik (1995) totalidade é qualquer realidade estruturada como um todo, dialeticamente, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser compreendido racionalmente.

O conceito de totalidade implica uma complexidade em que cada fenômeno só pode vir a ser compreendido como um momento definido em relação a si e em relação aos outros fenômenos. Isso não quer dizer que se deva conhecer todos os fenômenos, igual e indistintamente. Significa que o fenômeno referido só se ilumina quando referido a essência, ou seja, àqueles elementos que definem sua própria natureza no seu processo de produção. A totalidade, então, só é apreensível através das partes e das partes entre elas (CURY, 1992, p. 36).

Entretanto, se a totalidade é um método que busca conhecer de forma mais ampla possível a realidade, não significa que ela seja capaz de conhecer todos os aspectos da realidade. A realidade, que é histórica, complexa e contraditória, se desenvolve, se constrói e reconstrói permanentemente. Sobre a impossibilidade de a totalidade atingir todo o conhecimento da realidade, como algo finito, Kosik (1995) afirma que:

A dialética da totalidade concreta não é um método que pretenda ingenuamente conhecer *todos* (grifo do autor) os aspectos da realidade, sem exceções, e oferecer um quadro “total” da realidade, na infinidade dos seus aspectos e propriedades; é uma teoria da realidade e do conhecimento que dela se tem como realidade. A totalidade concreta não é um método para captar e exaurir *todos* (grifo do autor) os aspectos, caracteres, propriedades, relações e processos da realidade; é a teoria da realidade como totalidade concreta. Se a realidade é entendida como concreticidade,



como um todo que possui sua própria estrutura (e que, portanto, não é caótico), que se desenvolve (e, portanto, não é imutável nem dado uma vez por todas), que se vai criando (e que, portanto, não é um todo perfeito e acabado no seu conjunto e não é mutável apenas em suas partes isoladas, na maneira de ordená-las) [...] (p. 44).

Para os propósitos desta pesquisa, que tem como objeto de investigação o PNE aprovado em 2014, optar pelo materialismo histórico como método, significa analisar a política de formação do professor da educação básica no contexto do desenvolvimento da sociedade capitalista vigente e considerando seu processo dinâmico, complexo e contraditório. A dinâmica do processo da política de formação de professores não pode ser compreendida enquanto um movimento linear e sim como algo conflituoso, onde a contradição se manifesta enquanto expressão de interesses opostos mais amplos e contraditórios da sociedade brasileira.

A temática referente à formação dos professores da educação básica no texto do PNE (2014 – 2024) é uma temática atravessada por complexidades, divergências e limites. Embora se reconheça a importante dimensão que um Plano Nacional representa para a educação do País, ele por si só, não significa e não responde satisfatoriamente toda a complexidade da temática. Portanto, se tomarmos o PNE como um instrumento político, que tem por finalidade ser um guia para atingir determinados objetivos, ele, com certeza, por si só, não é um dispositivo legal que será capaz de operar transformações profundas na política de formação dos professores da educação básica brasileira.

[...] nenhuma lei é capaz, por si só, de operar transformações profundas, por mais avançada que seja, nem tampouco de retardar, também por si só, o ritmo do progresso de uma dada sociedade, por mais retrógrada que seja. Sua aplicação depende de uma série de fatores. Em primeiro lugar, a eficácia de uma lei está subordinada à sua situação no corpo geral das reformas por acaso levadas a efeito, paralelamente a outros setores da vida social, e, o que é mais importante, sua eficácia decorre de sua integração e de sua relação como todo esse corpo. Os efeitos de uma lei de educação, como qualquer outra lei, serão diferentes, conforme pertença ela ou não a um plano geral de reformas. Em segundo lugar, a aplicação de uma lei depende das condições de infraestrutura existentes. Em terceiro lugar está a adequação dos objetivos e do conteúdo da lei às necessidades reais do contexto social a que se destina (ROMANELLI, 1996, p. 179).

Entretanto, se o Plano, não se constitui num instrumento capaz de trazer profundas transformações nas políticas de formação, ele possivelmente será utilizado como um documento referência para balizar e influenciar, determinadas políticas que serão implementadas na próxima década em âmbito nacional. Nesse sentido, como já afirmamos anteriormente, esta pesquisa dá ênfase na análise em

torno de cinco categorias da política de formação de professores da educação básicas, do PNE, aprovado em 2014: condições de trabalho e formação; formação e meritocracia; uma formação orientada pela prática; regime de colaboração e formação; a formação do professor e o descompromisso do Estado.

Mesmo reconhecendo que outras categorias que nesta pesquisa não são investigadas, sejam considerados de igual importância, apontamos quatro razões básicas para a escolha das mesmas: 1) pela leitura prévia<sup>11</sup> do documento - PNE 2014 - que permitiu identificar aspectos condicionantes da política de formação de professores; 2) pela necessidade de se estabelecer uma delimitação para a pesquisa; 3) por considerarmos que estas categorias são impactantes na definição de políticas de formação; 4) pela própria relação com o método desta investigação, uma vez que o mesmo possibilita uma avaliação crítica destas categorias, bem como uma análise que revele sua produção influenciada pelas contradições das relações sociais vigentes na sociedade brasileira.

A seguir, fazemos uma exposição das categorias do objeto em seus aspectos gerais, explicitando os fundamentos e os determinantes no contexto atual. A análise dos aspectos específicos, relativos ao conteúdo do objeto desta pesquisa, o PNE, é feita no quarto capítulo.

**Condições de trabalho e formação** – A formação e o exercício docente são duas dimensões reciprocamente relacionadas. O trabalho docente é condicionado pela formação, já que uma boa formação se constitui em premissa necessária para o desenvolvimento de um trabalho docente qualitativo<sup>12</sup>. Por outro lado, é também uma evidência lógica que as condições de trabalho do professor reciprocamente condicionam, em vários sentidos, a qualidade da formação (SAVIANI, 2014).

Marx, ao definir o processo de trabalho humano, afirma que este se dá na relação de troca material entre o homem e a natureza e em tal relação o homem põe

---

<sup>11</sup> A leitura prévia no sentido do “método da pesquisa”. “É mister, sem dúvida, distinguir, formalmente, o método de exposição do método de pesquisa. A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente o movimento do real, a vida da realidade pesquisada, o que pode dar a impressão de uma construção a priori” (MARX, 1999, p. 28).

<sup>12</sup> Evidenciamos que entendemos a formação do professor como um processo que não se limita a percursos ordenadamente desenvolvidos em cursos de formação, mas como um processo que ocorre nas dimensões pedagógicas contidas nas relações sociais e produtivas.

em movimento as forças de seu corpo e, assim, transforma a natureza enquanto transforma a si mesmo (MARX, 2008). Engels (2006), por sua vez, ao escrever o papel do trabalho na transformação do macaco em homem, entende que o trabalho é a condição básica de toda a vida humana e, portanto, o criador do próprio homem. Assim, podemos dizer que o homem se fez homem pelo/no trabalho.

O trabalho é a fonte de toda riqueza, afirmam os economistas. Assim é, com efeito, ao lado da natureza, encarregada de fornecer os materiais que ele converte em riqueza. O trabalho, porém é muitíssimo mais que isso. É a condição básica e fundamental de toda a vida humana. E em tal grau que, até certo ponto podemos afirmar que trabalho criou o próprio homem (ENGELS, 1977, p. 63).

Ao produzir sua existência através do trabalho vital consciente, o homem se apropria efetivamente da natureza, tornando-a apropriada para si. Ao dominar a natureza colocando-a a seu serviço, o homem não somente satisfaz suas necessidades materiais e não materiais, mas se realiza e transforma-se enquanto humano e, ao fazê-lo, humaniza o mundo e os indivíduos. Neste sentido, a vida humana está condicionada pelo modo como os indivíduos se relacionam e produzem sua existência. “A produção – isto é, a práxis material produtiva – não só é o fundamento do domínio dos homens sobre a natureza, como também do domínio sobre sua própria natureza” (VAZQUEZ, 2007, p. 51).

À medida que determinado ser natural se destaca da natureza e é obrigado, para existir, a produzir sua própria vida é que ele se constitui propriamente enquanto homem. Em outros termos, diferentemente dos animais, que se adaptam à natureza, os homens têm que fazer o contrário: eles adaptam a natureza a si. O ato de agir sobre a natureza, adaptando-a às necessidades humanas, é o que conhecemos pelo nome trabalho. Por isto podemos dizer que o trabalho define a essência humana. Portanto, o homem, para continuar existindo, precisa estar continuamente produzindo sua própria existência através do trabalho. Isto faz com que a vida do homem seja determinada pelo modo como ele produz sua existência (SAVIANI, 1994, p. 152).

Independentemente das formas que a força de trabalho assume na sociedade capitalista, Marx demonstrou que o trabalho é a base para se compreender científica e filosoficamente o homem e a sociedade. No conteúdo das mercadorias da sociedade capitalista, em sua base, existe o trabalho concreto. A explicitação das relações de trabalho permite o conhecimento das leis que regem esta sociedade e a possibilidade objetiva de intervenção humana.

Na lógica do capital, tendo o homem que vender sua força de trabalho para garantir apenas a sobrevivência física, o trabalho para o trabalhador deixa de ser

realização para tornar-se desrealização. Ao vender sua força de trabalho como uma mercadoria qualquer e ao privar-se dos produtos resultantes do trabalho, o homem aliena-se de seu trabalho porque não lhe restar outra opção senão entregar sua liberdade em troca de um salário e assim manter-se vivo. Marx (1967) na citação que segue, esclarece o que representa a alienação do trabalho:

Primeiramente, ser o trabalho externo ao trabalhador, não fazer parte de sua natureza, e, por conseguinte, ele não se realizar em seu trabalho mas negar a si mesmo, ter um sentimento de sofrimento em vez de bem-estar, não desenvolver livremente suas energias mentais e físicas mas fisicamente exausto e mentalmente deprimido. O trabalhador, portanto, só se sente à vontade em seu tempo de folga, enquanto no trabalho se sente contrafeito. Seu trabalho não é voluntário, porém imposto, é trabalho forçado. Ele não é a satisfação de uma necessidade, mas apenas um meio para satisfazer outras necessidades. Seu caráter alienado é claramente atestado pelo fato de, logo que não haja compulsão física ou outra qualquer, ser evitado como uma praga. O trabalho exteriorizado, trabalho em que o homem se aliena a si mesmo, é um trabalho de sacrifício próprio, de mortificação. Por fim, o caráter exteriorizado do trabalho para o trabalhador é demonstrado por não ser o trabalho dele mesmo mas trabalho para outrem [...] (p. 93).

Diferente de outro trabalhador assalariado em que o processo de trabalho é objetivado, que contribui para o processo de acumulação e que tem sua autonomia limitada, o professor, não tem seu processo de trabalho objetivado nas mesmas condições, permitindo-lhe uma maior amplitude de autonomia. A natureza não material<sup>13</sup> do trabalho do professor em que o produtor não se separa de seu produto limita, de certa maneira, a subsunção do trabalho ao capital e assim, amplia a possibilidade de resistência e autonomia. Entretanto, o fato do trabalho do professor ser não material, o que lhe confere a possibilidade de certa autonomia, não significa dizer que o mesmo escapa à lógica da acumulação capitalista, quer pela produção de excedente nas instituições privadas, quer pela atuação em currículos que segmentam a formação, quer disciplinando para uma qualificação necessária para atender as demandas da produção capitalista (KUENZER, 2011).

---

<sup>13</sup> Saviani distingue, com base em Marx, “trabalho material” de “trabalho não-material”. O trabalho material é a produção dos bens materiais. “Entretanto, para produzir materialmente, o homem necessita antecipar em ideias os objetivos da ação, o que significa que ele representa mentalmente os objetivos reais. Essa representação inclui o aspecto do conhecimento das propriedades do mundo real (ciência), de valorização (ética) e de simbolização (arte). Tais aspectos, na medida que são objetos de preocupação explícita e direta, abrem perspectiva de uma outra categoria de produção que pode ser traduzida pela rubrica ‘trabalho não-material’. Trata-se aqui da produção de ideias, conceitos, valores, símbolos, hábitos, atitudes e habilidades. (...) A educação situa-se nessa categoria de trabalho não-material” (SAVIANI, 2003, p. 12).

Ao inscrevermos o trabalho do professor como imaterial e no campo dos serviços (educação), é importante diferenciar serviço, como expressão, para designar valor de uso, em que o professor exerce sua atividade com autonomia, de serviço como expressão de uma relação de compra e venda – valor de troca, em que o trabalho do professor tende a ser mais controlado.

No primeiro caso, o professor atua como trabalhador autônomo e independente, que vende um trabalho ou serviço, decidindo quando, como fazer e qual o preço; nesta situação, o trabalho tende a ser mais qualificado, mais prazeroso e pode claramente expressar um compromisso de classe; no segundo caso, o professor vende sua força de trabalho para uma instituição, que passa a determinar seu trabalho em todas as dimensões, retribuindo-o por meio de um salário; nesta situação, o trabalho tende a ser mais controlado, intensificado, precarizado e, portanto, mais explorado, tendo em vista acumular o capital dos proprietários ou associados, no caso das empresas de ensino ou das cooperativas, ou controlar os gastos públicos, no caso das instituições públicas (KUENZER, 2011, p.679).

O trabalho, no sentido ontológico, como valor de uso, pode ser reconhecido como positividade, pois é ele que constitui o ser humano, produz e reproduz o mundo em que vive o homem. Entretanto, no modelo de sociedade vigente, em que o trabalho se constitui como valor de troca, como uma mercadoria qualquer, ele assume um caráter negativo, pois o homem não se reconhece no trabalho. Para Marx (1984, p. 156), o trabalho, baseado em relações de dominação impõe-se ao homem como simples meio de existência, isto é, como uma atividade que tem como único sentido o de garantir a sobrevivência física.

Para que a relação do ser humano com seu trabalho mude radicalmente [...] é necessário que a atividade deixe de ser um meio para a satisfação de necessidades externas a ela e passe a ser ela mesma um processo no qual o sujeito se desenvolve e se realiza como um ser humano (SAVIANI; DUARTE, 2010, p. 428-429).

Atualmente, a precarização<sup>14</sup> do trabalho do professor, está provocando uma ruptura entre o significado e o sentido do trabalho<sup>15</sup>, impedindo assim que o professor se realize plenamente enquanto realização humana, portanto alienando-se. Assim, podemos dizer que nestas condições o professor [...] “não se afirma, mas se nega em seu trabalho, que não se sente bem, mas infeliz, que não desenvolve

<sup>14</sup> A precarização do trabalho é decorrência, não só, mas também, da intensificação do trabalho. Por precarização entendemos a ausência: de salário digno; plano de carreira, formação; ambiente escolar; espaço físico adequado; salas de aula com número de alunos adequados ao processo de ensino e aprendizagem; apoio didático e pedagógico; tempo para estudo individual e coletivo; material escolar; reconhecimento, etc.

<sup>15</sup> Considerando este referencial, o trabalho do professor será alienado quando seu sentido não corresponder ao significado dado pelo conteúdo efetivo dessa atividade previsto socialmente, isto é, quando o sentido pessoal do trabalho separar-se de sua significação (BASSO, 1998).

energia mental e física livre, mas mortifica a sua physis e arruína a sua mente” (MARX, 1984, p. 153).

A exacerbação de atividades desenvolvidas no interior da escola<sup>16</sup> e a precarização das condições de trabalho estão contribuindo para neutralizar o interesse do professor na busca de formação e dedicação aos estudos. Além disso, muitos professores não se sentindo realizados com o trabalho manifestam uma insatisfação<sup>17</sup> e até frustração com a escolha profissional. “Esta faculdade de escolher é um grande privilégio do homem no seio da criação, mas é ao mesmo tempo um facto susceptível de destruir toda a sua vida, de pôr em xeque todos os seus planos e de o tornar infeliz” (MARX; ENGELS, 1978, p. 53). O professor, diante das condições objetivas que condicionam sua existência, muitas vezes não faz a escolha da profissão sustentada na realização do ser enquanto liberdade. Sua opção nem sempre ocorre baseada pelo princípio da autorrealização humana, mas pelas circunstâncias, pelas necessidades. [...] “muitas vezes o meio físico exige cruelmente os seus direitos na nossa escolha, e ninguém pode esquecer as suas imposições” (MARX; ENGELS, 1978, p.55).

O processo educativo que busca superar o trabalho enquanto alienação, propondo recuperar o sentido do trabalho como libertação, precisa, segundo Nosella (2007), considerar três dimensões fundamentais da interação homens-natureza: comunicação/expressão, produção e fruição. Para interagir fisicamente e espiritualmente com a natureza e com os outros homens, é preciso se expressar, comunicar-se, entender e explicar. Assim, cumpre-se a primeira dimensão do trabalho – ensinar a comunicar-se que é também ensinar a trabalhar, pois não se pode produzir sem antes entender o mundo e comunicar-se como os homens. Quando o homem produz e cria objetos materiais, artísticos, técnicos e intelectuais,

---

<sup>16</sup> Apenas para ilustrar, vejamos algumas situações corriqueiras enfrentadas pelos professores no exercício da profissão: elevada carga horária semanal em sala de aula; preparar aulas; salas de aulas superlotadas e sem sistema de climatização; problemas com a indisciplina; ausências da família na escola; alunos desmotivados; baixos salários; plano de carreira inexistente ou pouco atrativo; participação em diferentes cursos de estudos, geralmente fora do horário escolar; cuidados e às vezes responsável pela saúde dos alunos; atendimento individualizado de alunos e pais; participação em reuniões pedagógicas e administrativas (muitas vezes realizadas aos sábados); atendimento às exigências cada vez mais ampliadas de avaliações ou testes simulados (na realidade é verificação) que não contribuem para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem; atendimento às burocracias (excesso de formulários, etc.); participação das festas escolares com o propósito de arrecadar fundos para despesas básicas da escola, etc.

<sup>17</sup>[...] “a hipótese mais consistente talvez seja a baixa atratividade da carreira, em face da sua desvalorização social” [...] (KUENZER, 2011, p. 672).

ele estabelece relações com a natureza e com os outros homens, portanto, trabalha. Nesse sentido - ensinar a produzir é também ensinar a trabalhar; por último, é preciso – ensinar a usufruir que também é trabalhar, pois quando o homem frui dos bens materiais, artesanais, industriais, estéticos, ele está interagindo com a natureza e com os outros homens e assim completando o processo de trabalho. Portanto, ensinar a comunicar-se, produzir e usufruir faz parte da formação do homem enquanto perspectiva da liberdade (NOSELLA, 2007).

Nessa perspectiva, é importante o entendimento de que o trabalho do professor está condicionado por limites e possibilidades. Se por um lado, o trabalho está submetido ao processo de produção de valor e assim valorizar o capital, por outro, pode também contribuir para a transformação desta realidade na medida em que forma consciências capazes de apropriar-se criticamente das relações sociais, com vistas a sua superação (KUENZER, 2011). Assim, a formação do professor, que começa já na educação básica, requer uma consistente formação para o pleno exercício de sua integração com a natureza e com a sociedade no processo de produção de sua existência. Além de atividades formativas com precisão científica e cultural, com disciplina de estudos, outras atividades<sup>18</sup> para o exercício responsável da liberdade e para o desenvolvimento das potencialidades individuais integram a dimensão formativa.

**Formação e meritocracia** - Na década de 1990, ganhou impulso no Brasil à formação direcionada para a produtividade, tendo o currículo como um instrumento importante no processo de ajuste da formação ao receituário do mundo empresarial, com destaque para o conceito de mérito, eficiência e eficácia. Os estudos sobre formação de professores que vinham se ampliando desde a década de 1970, ganharam maior dinamismo nas décadas de 1980 e 1990, especialmente após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, quando uma série de regulamentações amparadas no conceito do mundo dos negócios passou a orientar a formação de professores.

O currículo para a formação de professores sempre foi considerado parte importante em qualquer reforma educacional, pois qualquer possibilidade de mudança na qualidade da educação depende da mudança na formação desses agentes. Assim uma nova série de regulamentações e novas legislações foram produzidas após a promulgação da LDB 9394/96 para orientar a reforma curricular da formação de professores da Educação

---

<sup>18</sup> As artes, o lazer, a afetividade, o ético, o estético, o desenvolvimento corporal, cultural, etc.

Básica. O currículo estruturado por competências, a instituição de parâmetros curriculares nacionais em todos os níveis de escolarização, a avaliação do desempenho dos professores e sua relação com o desempenho dos alunos, a promoção por mérito, as gratificações por produtividade, as ênfases em noções como eficiência e eficácia, entre outros conceitos do mundo empresarial [...] (BAZZO, 2006, p.36).

Em conformidade com as novas orientações, a formação visa a “construção de um professor com habilidades e competências capazes de torná-lo a correia de transmissão, na escola e na sala de aula, das novas formas de laboralidade demandadas pelo nível de desenvolvimento do capitalismo na atualidade” (FREITAS, 2003, p. 1097). A presença na legislação de termos ligados ao mundo dos negócios evidencia a presença de uma orientação produtivista na educação.

Termos como individualismo, escolha, diversidade, competição, forças de mercado, excelência, oportunidade, modernização, eficiência, autonomia responsável, descentralização, apelo à participação da sociedade civil, à solidariedade dos voluntários da comunidade (BOWE; BALL, 1992), cada vez mais presentes nos documentos oficiais, evidenciam não apenas a penetração da ideologia do gerencialismo na educação, mas expressam também a conformação e produção de um novo “léxico” educacional, um híbrido de pedagógico e gerencial (SHIROMA, CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 438).

Alguns dos termos acima já não ocupam um lugar de destaque nas concepções de políticas de formação. Há uma dinâmica nas expressões ou nos termos utilizados. Alguns, antes utilizados massivamente, ficaram superados, esquecidos ou secundarizados. Em lugar destes, novos termos são apresentados, porém não alterando, mas reforçando seu vínculo com uma prática que procura aproximar o pedagógico com o gerencial, a qualidade com o adaptado às exigências da produção, a avaliação com a meritocracia.

Mais recentemente é visivelmente cada vez mais forte todo o aparato escolar submetendo-se à intensificação de processos chamados “avaliativos”<sup>19</sup> (testes) sintonizados com o mundo dos negócios. Nesta lógica, os processos “avaliativos” não se configuram como meio para correções de distorções de políticas de formação, mas simplesmente funciona como compensação, controle ou até mesmo punição, especialmente quando associado com a meritocracia. Assim, nas “avaliações”, as consequências do “diagnóstico” não se traduzem em ações dando valor a um resultado, mas funcionam apenas como um instrumento para interferir na vida pessoal do professor. “A associação dos testes com a ideologia da

<sup>19</sup> Equivocadamente chamados avaliativos. Na realidade restringe-se a procedimentos padronizados para verificar resultados.



responsabilização e da meritocracia põe-nos como uma ferramenta de punição ou recompensa e confunde sua função central de diagnóstico da aprendizagem do aluno e da ação do professor” (FREITAS, 2013, p. 66). Essa política tenta alinhar a educação como negócio e seus agentes – docentes e estudantes – como escolhedores e clientes de um serviço que deve ser medido pelo desempenho individual dos alunos e dos educadores (DEL PINO; VIEIRA; HYPOLITO, 2009).

Seguindo nessa lógica, a meritocracia reúne os utensílios para promover o ranqueamento de alunos, escolas ou profissionais da educação com o propósito de estabelecer critérios de recompensas (salariais) para professores e equipe escolar, ou diferentes formas de punições (demissão, redução ou perda salarial). Ancorada em processos quantitativos, a meritocracia é utilizada como instrumento para estimar metas a serem cumpridas pelas escolas e pelos profissionais que nela atuam. O resultado dos processos avaliativos, atualmente cada vez mais utilizados, é assumido como critério para definir o pagamento por mérito, este entendido como um mecanismo eficiente para recompensar o professor que, “graças ao seu esforço”, o aluno atingiu a meta esperada (FREITAS, 2013).

A meritocracia está na base da proposta liberal, pois parte da ideia de que, oferecida igualdade de oportunidades, o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, portanto, o mérito de cada um. Entretanto, nada diz sobre a igualdade de condições no ponto de partida. Em relação à escola, as diferenças sociais são trasmutadas em diferenças de desempenho e o foco da discussão passa a ser se a escola teve ou não equidade. Esta discussão tira de foco a desigualdade social que é a base da construção da desigualdade de resultados (FREITAS, 2012).

Freitas (2013) referindo-se as políticas educacionais baseadas na meritocracia e na responsabilização adotadas nos Estados Unidos, afirma que os processos são amplos e para criar as condições de gerenciamento dessa cadeia, os resultados de desempenho tem como consequência a compensação, punição e, se necessário, a privatização das escolas.

Para criar as condições de gerenciamento dessa cadeia de responsabilização, os resultados de desempenho são associados a bônus individuais ou coletivos, bem como a punições em caso de não cumprimento das metas. Os administradores e demais profissionais envolvidos que cumprem suas metas, incluindo o secretário de Educação, recebem bônus. Os que não cumprem suas metas podem ser demitidos, receber bônus diferenciados, ou simplesmente são privados de bônus. As escolas que falham podem ser privatizadas, passando a ser administradas

por organizações privadas sob contrato – com ou sem fins lucrativos (Idem, p.63).

Em conformidade com a meritocracia, os resultados da “avaliação” (testes) não têm como propósito gerar crescimento para o processo de ensino e aprendizagem, mas, baseada na psicologia comportamentalista<sup>20</sup>, têm a finalidade de controlar o comportamento dos alunos, professores e diretores, através das consequências. [...] “para se conseguir ‘resultados com valor’, é necessário reforçar, ou seja, premiar a performance, os resultados e não o comportamento em si” (FREITAS, 2012, p. 382). Esta ideia, além de ter origem no senso comum, foi sistematizada nos anos de 1960 pela psicologia comportamentalista e baseada nas teses de Skinner, que na época, propôs que a maior parte do comportamento humano se enquadra em uma categoria denominada ‘comportamento operante’ e que tem sua frequência incrementada, mantida ou extinta conforme as consequências que a ele são associados (FREITAS, 2013).

A aceitação acrítica que a combinação de ideias de responsabilização, meritocracia e privatização, largamente testadas nos Estados Unidos e que hoje, diante dos nefastos resultados<sup>21</sup>, estão em processo de revisão, são aqui no Brasil disseminadas, por um lado, junto às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e, por outro, na forma de movimentos, “cujo núcleo articulador é o Movimento Todos pela Educação<sup>22</sup> e sua ligação com ONGs<sup>23</sup>, institutos e toda sorte de organizações fartamente financiadas por empresas e corporações privadas” (FREITAS, 2013, p. 51), que não medem esforços para convencerem lideranças políticas e educacionais que o melhor “remédio” para os “males” da educação é a aceitação deste receituário (FREITAS, 2012), algo que pode ser questionável se

---

<sup>20</sup> A meritocracia e a responsabilização são herdeiras desta concepção de controle do comportamento humano. No entanto, Skinner alertava sobre aspectos relevantes, que são os subprodutos do controle: fuga – o indivíduo pode fugir do controlador; revolta – o indivíduo pode contra controlar o agente controlador; resistência passiva – não se comporta conforme os procedimentos dos controladores (FREITAS, 2013).

<sup>21</sup> Estudos revelam que estas políticas adotadas nos Estados Unidos impactaram negativamente as possibilidades de progresso dos alunos mais pobres (FREITAS, 2013).

<sup>22</sup> Criado em 2006, o Movimento Todos Pela Educação tem como estratégia de atuação, além da definição da agenda educacional do País e da avaliação dos resultados, o monitoramento e análise dos indicadores educacionais oficiais. É um movimento que tem seu protagonismo não somente no Brasil, mas em toda a América Latina (PERONI, 2015). Este movimento, ao que tudo indica não se restringe a exercer influência apenas a partir de ações externas. Seus membros já ocupam espaços dentro dos próprios órgãos governamentais.

<sup>23</sup> No Brasil, a ONG Parceiros da Educação é uma grande defensora da adoção de políticas educacionais produzidas no Estado Unidos.

consideramos as experiências e as próprias críticas daqueles que já aplicaram tais políticas.

A subsecretária de Educação de Bush, Diane Ravitch, uma importante personagem responsável pela implantação da política baseada na responsabilização, meritocracia e privatização nos Estados Unidos, é hoje uma das maiores críticas desta política, demonstrando desencanto com estas estratégias. Hoje, Ravitch afirma que esses princípios estão equivocados e que uma boa educação não se conquista através da estratégia de testar crianças, envergonhar professores e fechar escolas (FREITAS, 2013).

Shiroma (2003) observa que em diferentes países, o vocábulo para agrupar adeptos e construir consensos em torno destas políticas utiliza-se de uma retórica semelhante e que muito mobilizam os professores. Estes, por sua vez, encontram dificuldade de se contrapor a este discurso, afinal estando o professor inserido na “cultura da avaliação”, conceitos como mérito, competência e excelência, adquirem valoração positiva, pois ninguém quer ser identificado como incompetente, medíocre, improdutivo. Apple (1995) chama atenção ao afirmar que atualmente o currículo e o ensino sofrem uma pressão para que os mesmos sejam previamente definidos e rigidamente controlados. “Isto está mais adiantado em alguns países que em outros, mas é claro que o movimento para racionalizar e controlar o ato de ensinar e o conteúdo e a avaliação do currículo é muito real” (Idem, p. 159).

A lógica meritocrática que segue o receituário do setor empresarial, impactando negativamente sobre a formação e as condições de trabalho do professor, embora utilizando um discurso que procura justificar o mérito como um procedimento legítimo porque busca dar resposta à população sobre a utilização dos recursos, é uma prática que sutilmente, alegando a ineficiência do público, vai direcionando a educação para os interesses do setor privado (SANTOS, 2004). Portanto, a meritocracia, não fica restrita a compensar ou punir diretores e professores através do critério de mérito, mas destina-se também à privatização do sistema público de ensino. No entendimento dos burocratas estatais, dos legisladores e dos especialistas, ou se preferirem dos “reformadores empresariais” <sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> “Corporate reformers” – assim são chamados os reformadores empresariais da educação nos Estados Unidos, um termo criado pela pesquisadora americana Diane Ravitch. Ele reflete uma coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores alinhados com a ideia de que o modo de organizar a iniciativa privada é uma

(FREITAS, 2013a), já que diretores e professores vinculados ao público, não conseguem alterar os precários resultados apontados pelos testes, nada melhor do que seguir “o bom exemplo” da gestão, ou seja, aquela praticada pela administração empresarial, ou então algo ainda mais ousado, conceder escolas públicas para serem administradas pelo setor privado. É a ideia do público não estatal, a escola continua gratuita, o Estado continua pagando, mas a gestão é feita pela iniciativa privada que recebe pelos serviços prestados. Uma privatização camuflada. O Estado continua o responsável pela educação, mas o conteúdo pedagógico e de gestão é determinado por instituições que introduzem a lógica mercantil (PERONI, 2015).

**Uma formação orientada pela prática** - Em seu trabalho de doutorado, Torriglia (2004), defende a tese de que nas reformas educacionais dos anos de 1990 existe uma tendência de desqualificação e desvalorização da formação de professores, uma dicotomia entre o ser docente e sua formação, uma centralidade nos docentes e uma descentralização na formação. Essa contradição se explicita na medida em que se atribui ao professor um poder absoluto pelos resultados da aprendizagem e ao mesmo tempo se propõe uma formação subordinada à excessiva valorização do pragmático<sup>25</sup> e das competências. No Brasil, os estudos na linha da epistemologia da prática ou racionalidade prática<sup>26</sup>, foram impulsionados e disseminados pela forte difusão do pragmatismo neoliberal, com o qual a epistemologia da prática guarda inequívoca relação (FREITAS, 2003).

A defesa da formação voltada para a prática pode também ser constatada nos reiterados anúncios de fracasso da escola brasileira, quando da divulgação dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e mesmo dos Exames Nacionais de Ensino Médio (ENEM). A partir destas avaliações, quando os resultados são “insuficientes”, as críticas ao sistema educacional advogam a necessidade de outro tipo de formação docente em que se priorize o conhecimento

---

proposta mais adequada para “consertar” a educação americana, do que as propostas feitas pelos educadores profissionais (FREITAS, 2013a, p. 380).

<sup>25</sup> Estamos nos referindo como pragmático toda a atividade prática que assume um caráter estritamente utilitarista (SILVA, 2011). Neste caso, o professor centra-se nas competências necessárias para dar respostas aos desafios práticos e imediatos exigidos pelas forças do mercado. São práticas esvaziadas de conteúdo, do conhecimento científico cultural.

<sup>25</sup> Não é por acaso que a estratégia 16.4 do PNE propõe a ampliação e a consolidação de um portal eletrônico para subsidiar os professores da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares

<sup>26</sup> A racionalidade técnica é substituída pela racionalidade prática. Pois, “na prática não existem problemas, mas sim situações problemáticas, que se apresentam frequentemente como casos únicos que não se enquadram nas categorias genéricas, identificadas pela técnica e pela teoria existentes” (GOMES, 1995 p. 100).

sobre a prática, num movimento que tende a desvalorizar o conhecimento teórico e suas mediações pedagógicas, assim como a formação intelectual e política dos professores (BAZZO, 2006, p.37).

No entendimento dos defensores da epistemologia da prática, o exercício baseado na experiência deve ser considerado o eixo da formação do professor. Seguindo nesta direção, o processo de formação e os “saberes da prática” e “conhecimentos tácitos” definem a própria prática pedagógica, o que ocorre em detrimento do conhecimento teórico/científico (DUARTE, 2003). Assim, espera-se ou exige-se do professor que seja um “expert” da ação e do desempenho prático, um professor competente e capaz, que a partir de saberes experienciais, saiba dar respostas imediatas para problemas imprevisíveis do cotidiano escolar<sup>27</sup> (MORAES; SOARES, 2005). Nesse sentido, valoriza-se a forma em detrimento do conteúdo, valorizam-se as dimensões práticas e técnicas<sup>28</sup> em detrimento dos fundamentos teóricos, dos conhecimentos clássicos e universais historicamente produzidos. Em lugar de uma teorização objetiva afirmam-se as descrições fenomênicas e interpretações consensuais presentes em representações mentais (locais, imediatas e fortuitas) com as quais a realidade passa a ser identificada (MARTINS, 2010).

Relacionada com a lógica da pedagogia das competências, a formação voltada para a valorização da prática, enfatiza o “como” se ensina e, ao mesmo tempo, relega a um segundo plano “o que se ensina” e “por que se ensina”. Para a epistemologia da prática, do professor reflexivo, do professor investigador, o desenvolvimento das competências passa a ser central no processo de formação. Para Duarte (2003) o prestígio conquistado pelas dimensões práticas e técnicas em detrimento da desqualificação dos fundamentos teóricos é uma tendência principal e dominante e está presente em vários autores<sup>29</sup> que se tornaram referência no campo dos estudos sobre formação de professores.

Triviños (2001) destaca a indissociabilidade entre teoria e prática e que, na formação de qualquer profissional, ambas devem marchar forte e decididamente entrelaçadas. O conhecimento teórico é importante enquanto fundamento para o trabalho de uma melhor apropriação das relações sociais mais amplas. A teoria

<sup>27</sup> Esclarecemos que não estamos negando a importância dos dados que se manifestam no cotidiano, pois é no dado imediato e na empiria que a pesquisa tem seu ponto de partida.

<sup>28</sup> Silva (2011) afirma que parece haver uma intensificação de uma visão pragmatista da formação deste profissional e um retorno ao tecnicismo configurado sobre novas formas.

<sup>29</sup> Maurice Tardif, Philippe Perrenoud e Donald Schön.

articulada com a prática, constituintes da práxis (VÀZQUEZ, 2007) é a possibilidade de “compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos” (SAVIANI, 2003, p. 213).

Gramsci já criticava na época o caráter prático que o capitalismo propõe à escola, entendendo a “abolição de todo tipo de escola formativa e a multiplicação das escolas profissionais especializadas como um processo de crescente degeneração, e considera até paradoxal que tal tendência na educação seja apresentada como democrática” (MANACORDA, 1991, p. 138). Ainda para Manacorda (Idem), Marx também já se colocava contra a proposta predileta da burguesia, do homem unilateral, “aquela do ‘ensino profissional universal’, consistente em adestrar o operário em tantos ramos de trabalho quanto possível, para fazer frente à introdução de novas máquinas ou a mudanças na divisão do trabalho” (Idem, p. 94-95). No lugar da formação unilateral, Marx propõe uma formação omnilateral “do homem completo, que trabalha não apenas com as mãos, mas também com o cérebro e que, consciente do processo que desenvolve, domina-o e não é por ele dominado” (MANACORDA, 1991, p. 95).

A formação do homem omnilateral<sup>30</sup>, ao formular a crítica do pragmático unilateral, propõe a superação deste modelo formativo. A formação omnilateral toma a formação humana como múltiplas determinações. [...] “deste modo, todas as dimensões do humano são igualmente relevantes: o intelectual, o corporal, o estético, o sensível, o transcendente, o social, enfim, todos os constitutivos do humano” [...] (OLIVEIRA, 2012, p. 12). É a possibilidade do desenvolvimento do humano no sentido mais amplo possível, enquanto autorrealização de si próprio e dos outros, conquistada pela unidade do trabalho e instrução, do prático e do teórico, cujo horizonte é a emancipação humana. O homem omnilateral é a possibilidade de superação do homem unilateral, entendido como aquele adaptado, alienado e desumanizado. “O homem desenvolvido é precisamente aquele que tem necessidade da totalidade<sup>31</sup> das manifestações da vida humana. É o homem que sente a sua própria realização como uma necessidade interior, como uma

<sup>30</sup> Sobre a formação omnilateral ver: MARX; ENGELS (1978); MANACORDA (1991).

<sup>31</sup> Existe uma diferença fundamental entre a opinião dos que consideram a realidade como totalidade concreta, isto é, como um todo estruturado em curso de desenvolvimento e de autocriação, e a posição dos que afirmam que o conhecimento humano pode ou não atingir a “totalidade” dos aspectos e dos fatos, isto é, das propriedades das coisas, das relações e dos processos da realidade.[...]. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classe de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido (KOSIK, 1995, p. 43-44).

*necessidade*” (grifos do autor) (MARX; ENGELS, 1978, p. 238). Gramsci utiliza o termo “unitário”, que acrescenta ao conjunto dos aspectos educacionais a ideia de integração. Todavia, tanto a expressão “omnilateral” como “unitário” acentuam o sentido quantitativo, isto é, que abrange todos os aspectos (MANACORDA, 1991).

Portanto, a formação numa perspectiva emancipadora entende que é na unidade entre teoria e prática que pode haver uma práxis transformadora, pois é a teoria que possibilita, de modo indissociável, o conhecimento da realidade e o estabelecimento de finalidades para sua transformação. No entanto, a atividade teórica não é condição única e absoluta para produzir a transformação, sendo necessária também atuação prática sobre a realidade (SILVA, 2011).

A teoria em si [...] não transforma o mundo. Pode contribuir para a sua transformação, mas para isso tem que sair de si mesma e, em primeiro lugar, tem de ser assimilada pelos que hão de suscitar, com seus atos reais, efetivos, essa transformação. Entre a teoria e a atividade prática transformadora se insere um trabalho de educação das consciências, de organização dos meios materiais e planos concretos de ação; tudo isso como passo indispensável para desenvolver ações reais efetivas. Nesse sentido, uma teoria é prática quando materializa, por meio de uma série de mediações, o que antes só existia idealmente, como conhecimento da realidade ou antecipação ideal de sua transformação (VÁZQUEZ, 2007, p. 235-236).

A defesa que aqui estamos fazendo referente à teoria não é no sentido de atribuir a ela uma importância superior, mas com o propósito intencional de fazer o contraponto à primazia hoje dada ao pragmatismo. Além disso, se compactuamos com a ideia de que a educação, mais especificamente a educação escolar, deve voltar-se para a formação de indivíduos, cujo horizonte é a busca de uma prática social transformadora, a teoria poderá contribuir para tal propósito na medida em que a mesma é assimilada por aqueles que pretendem a transformação.

**Regime de colaboração e formação** - Uma problemática que nas últimas décadas vem provocando amplos debates no meio educacional (ARAUJO, 2010, 2010a; FERNANDES, 2013; LAGARES, 2015; TEIXEIRA e MUTIM, 2013) e que traz implicações relevantes para as políticas de formação é o “mal resolvido” regime de colaboração. Esta nomenclatura, especificamente sobre a educação, surgiu na Constituição Federal de 1988 (Art. 211) e apresentou alteração no seu conteúdo através das Emendas Constitucionais nº 14/1996, nº 53/2006 e nº 59/2009. Assim, na Constituição e respectivas Emendas, temos:

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; § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório; § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, CF, 1988).

Em conformidade com a Lei maior do País, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.393/1996 também tratou da questão do regime de colaboração. No Art. 8º da referida Lei temos: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”.

Uma razoável síntese sobre o significado de regime de colaboração presente na Constituição Federal de 1988 e suas posteriores Emendas, bem como na LDB 9.394/1996, sinaliza que, o regime de colaboração deve ser entendido como o aporte do federalismo brasileiro, cujo propósito é, ou deveria ser, disciplinar as conexões entre os entes federativos na organização dos seus sistemas de educação, demarcando competências e responsabilidades. O resultado esperado desse encaminhamento, “teoricamente”, é a redução dos conflitos e das diferenças no âmbito federativo. No entanto, passadas praticamente três décadas da instituição do regime de colaboração na Constituição Federal, seus propósitos ainda encontram dificuldades para serem concretizados. Entendemos que três razões ajudam explicar estas dificuldades: a imprecisão em relação ao termo regime de colaboração; a complexidade da constituição de relações entre os entes federativos; a própria falta de regulamentação do regime de colaboração<sup>32</sup>.

Se a nomenclatura regime de colaboração surgiu com a Constituição de 1988, a Lei maior do País é imprecisa em relação ao termo, uma vez que traz “normas de

---

<sup>32</sup> “A falta de regulamentação do regime de colaboração no Brasil não ocorreu por falta de tentativas. Foram elaborados cinco projetos de lei que abordam o regime de colaboração na educação, todos de iniciativa do Legislativo. Entretanto, não houve debate sobre a matéria, uma vez que foram arquivados [...]” (ARAUJO, 2010a, p. 754).



cooperação”, no parágrafo único do Art. 23<sup>33</sup>, “regime de colaboração”, no Art. 211<sup>34</sup>, e “formas de colaboração”, no § 4º do Art. 211<sup>35</sup> (ARAUJO, 2010, p. 237).

Para Teixeira; Mutim (2013), o regime de colaboração, apesar de ter sido concebido como uma maneira de disciplinar as relações entre os entes federativos na organização educacional, sua expressão acabou tornando-se generalista, elástica, servindo para classificar formas de parcerias, de ação conjunta entre instâncias e órgãos de governo, bem como nas relações com instituições não governamentais. O uso indiscriminado dessa expressão resultou, dentro das ações desenvolvidas por esses agentes, na incompreensão do conceito de colaboração.

A proposição dada pela legislação educacional brasileira, direcionando para que os sistemas educacionais fossem organizados em regime de colaboração, não levou em consideração a complexidade da constituição de relações entre os entes federados, historicamente marcados por tensões e por interesses econômicos e políticos conflitantes e por relações de força e poder desproporcional. Não é por acaso, que um dos grandes desafios que a sociedade brasileira precisa enfrentar hoje, consiste na dificuldade de encontrar instrumentos políticos, pactuados entre os interesses conflitantes em âmbito federativo, que possam contribuir efetivamente para a diminuição das desigualdades regionais. As forças políticas mais representativas, na defesa dos interesses de suas regiões, resistem e impedem a definição de políticas mais equitativas que tenham, ainda que não no plano imediato, o propósito de estabelecer, em termos de desenvolvimento, um melhor equilíbrio entre as regiões do País.

Quando se analisa o jogo de forças e os interesses que permeiam as relações entre os entes federados, o regime de colaboração fica à mercê da vontade política de cada governante, confundindo-se com a assinatura de acordos, projetos e programas pontuais, que visam ao desenvolvimento de ações, tendo por base o repasse de recursos, especialmente financeiros, ou a transferência de atribuições diversas de um ente para outro, demonstrando assim essa vocação conservadora de se manter uma perspectiva idealista, que concebe a noção de colaboração de forma ingênua, utópica, ao se pensar que, em relações tão conflitantes e de interesses tão diversos, esse regime, sinônimo de cooperação,

---

<sup>33</sup> Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, CF, 1988).

<sup>34</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

<sup>35</sup> § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

compartilhamento e de ajuda, por isso mesmo baseado no desejo e no voluntarismo, tenha possibilidade de ser materializado nas práticas educativas entre esferas de poder tão desiguais, conflitantes e concorrentes (TEIXEIRA; MUTIM, Idem, p. 159).

Diante desse quadro de desigualdade e de resistência e, considerando a necessidade de se buscar um instrumento que satisfaça minimamente os interesses conflitantes, o regime de colaboração, na letra da Lei, enquanto objetivo proclamado (SAVIANI, 2003) foi apenas pactuado na legislação entre os grupos, porém, sua regulamentação, enquanto objetivos reais (Idem) onde se defrontam os interesses divergentes foram postergados. Araujo (2010) afirma que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em matéria educacional nem as normas de cooperação foram editadas, nem o regime de colaboração foi regulamentado<sup>36</sup>.

Nas últimas décadas, o que temos presenciado em relação ao regime de colaboração, é uma confusão entre formas de colaboração e regime de colaboração propriamente dito (ARAUJO, 2010). No entender de Fernandes (2013, p. 156) “regime de colaboração” deve ser entendido como enfoques mais amplos de uma política pública, definindo com precisão as competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e se caracterizam como obrigatórios para os entes federativos. “Formas de colaboração” focalizam especificidades, não exige necessariamente a adesão do ente federado, portanto não é obrigatória.

Assim, como resposta para a ausência de regulamentação do regime de colaboração, para a extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista, para as complexas relações entre os entes federados e como decorrências destas, para as profundas desigualdades regionais, o Estado brasileiro foi produzindo e coordenando “formas de colaboração” com o propósito de buscar resultados comuns entre os entes federados e a partir do poder central. Exemplo de “formas de colaboração” pode ser identificado nos convênios e nos consórcios, uma espécie de acordos entre entes federados, muitas vezes confundidos, equivocadamente, como regime de colaboração. Os consórcios<sup>37</sup> instituem acordos entre entes federados (Estados com Estados, Municípios com Municípios). Já os convênios são instrumentos utilizados para firmar acordos entre diferentes entes

---

<sup>36</sup> Ver capítulo IV, item 4.4.

<sup>37</sup> Um exemplo mais recente é a resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012, da Câmara de Educação Básica do MEC, que dispõe sobre a implantação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação – ADE – como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

federativos (Estados com a União, com a União e Estados com Municípios) (FERNANDES, 2013).

Portanto, diante da não regulamentação do regime de colaboração, as diferentes formas normativas que foram instituídas, mesmo tendo como propósito soluções mais justas na distribuição de recursos e nas atribuições dos entes federados, não passaram de minipactos, que na realidade não regulamentam a matéria, mas apenas estabelecem “formas de colaboração” para estreitar as obrigações dos entes federados (ARAUJO, 2010).

**Formação do professor e o descompromisso do Estado** - Analisando as mudanças nas fronteiras entre o público e o privado, no contexto atual de crise do capitalismo, em que suas estratégias de superação – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva – redefinem o papel do Estado, Peroni (2015), afirma que, no caso brasileiro, embora nossas mobilizações por direitos sociais tenham se materializado em políticas, no momento que começamos a avançar nos direitos conquistados, foi também naturalizado que o Estado não seria mais o principal executor destas políticas. A política educacional, que historicamente teve como parâmetro o mercado, quando dava os primeiros passos na construção da democratização, o parâmetro de qualidade vinculado ao mercado foi fortalecido. Nesse sentido, se por um lado assistimos a ampliação do acesso à educação pública, o que significa um avanço no processo de democratização, por outro lado, “verificamos a presença cada vez maior do privado mercantil definindo a educação pública” (PERONI, 2015, p. 13-14).

Para Severino (2005) as categorias - público e privado - no contexto histórico da educação brasileira podem ser relacionadas a três situações nitidamente caracterizadas:

Primeiro momento: do início da colonização até 1930, período em que a educação estava sob o domínio da Igreja Católica e era quase confundida com a evangelização, a categoria - público - ficava no contexto cultural. O princípio do bem comum não tem no postulado católico uma dimensão pública, ficando, na prática, mais como uma experiência transcendental. O comunitarismo católico não fazia exigência política de universalização da educação por parte do Estado. A educação neste período ficou plenamente entregue aos cuidados religiosos e atendia preferencialmente aos objetivos pastorais.

Segundo momento: com o avanço do capitalismo e o processo de desenvolvimento da industrialização e urbanização, a dimensão pública afirma-se como uma necessidade para conduzir as políticas sociais, particularmente à política educacional. Ao Estado é atribuído o papel central no agenciamento do bem comum e a dimensão pública fica profundamente atrelada ao Estado, reduzida à expressão meramente tecnoburocrática. Este modelo de organização, que estava inspirado no iluminismo político e no liberalismo econômico, não tardou para entrar em conflito com os interesses da Igreja católica. Principalmente a partir de 1930, mesmo com a resistência da Igreja, o Estado brasileiro vai paulatinamente implantando o sistema público de ensino. É neste período, portanto, que ficaram acirrados os debates entre liberais e católicos na história da educação brasileira.

Terceiro momento: a partir da década de 1970, entra em cena um terceiro grupo hegemônico de atores sociais, representados pelos empresários da educação. A partir deste período, temos uma identificação do civil ao mercado. A sociedade civil transformou-se na comunidade de produtores e consumidores. Agora a dimensão pública fica esvaziada e o papel do Estado em relação às políticas públicas (sociais) fica minimizado, dependente das leis do mercado que é considerada a “dinâmica eficiente” da esfera privada.

Mais recentemente, com a entrada da sociedade civil mercantil na educação, o interesse privado está voltando-se para o público. Por outro lado, como consequência do interesse privado, o público, através de várias formas, paulatinamente, está sendo privatizado: através da alteração da propriedade, passando o estatal para o terceiro setor ou privado; através das parcerias públicas e privadas, onde o privado define o público; e ainda, aquela que permanece a propriedade estatal, mas funciona com a mesma lógica de mercado (PERONI, 2015). É dentro dessas variadas formas de privatização que podemos identificar a proposta política de formação de professores da educação básica do PNE aprovado em 2014.

Com o esvaziamento da dimensão pública, a educação passa a ser integrada à possibilidade de um grande investimento, portanto um empreendimento econômico que deve ser submetido às leis do mercado. Daí, por exemplo, as recentes articulações dos empresários da educação no Congresso Nacional, fazendo lobby e travando uma verdadeira disputa ideológica por ocasião da aprovação do atual

PNE<sup>38</sup>, pois sabem eles, que a legislação pode transformar-se num instrumento legal na viabilização de seus interesses. “É por ocasião da elaboração de uma Lei que o conflito se acirra” (BUFFA, 2005, p. 53). Para tal feito, o mundo dos negócios, utiliza-se de argumentos em seus discursos que visam legitimar seus propósitos: a liberdade de escolha como um princípio natural; o elevado custo do ensino público; a incapacidade ou a ineficiência do Estado na oferta dos serviços aos cidadãos, etc. Esta perspectiva salvacionista, de que o privado pode garantir a qualidade da educação pública não é uma visão isolada, mas inserida em uma lógica que naturaliza essa participação, pois parte do pressuposto de que não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. Neste sentido, a lógica do mercado deve prevalecer e, portanto reformar e diminuir a atuação do Estado são estratégias usadas pelo mercado (PERONI, 2015).

Entretanto, se nas últimas décadas temos assistido uma tendência de privatização do público e o Estado está deixando de ser o principal executor, os defensores da lógica mercantil, não reivindicam a retirada do Estado na definição de políticas educacionais, mas ao contrário, defendem que seja um Estado forte para permitir uma economia livre (BALL, 2004). Assim sendo, num momento em que as fronteiras entre o público e o privado estão se dissolvendo, com o véu ideológico da não intervenção (SAAD FILHO, 2015), o Estado desempenha importante papel, retirando os obstáculos legais e criando as condições propícias para que os empresários da educação possam operar de modo livre e lucrativo.

Para concluir, as condições de trabalho, a meritocracia, a valorização da prática, o regime de colaboração e o descompromisso do Estado em relação à formação são categorias condicionantes que, articuladamente, constituem a produção de uma política mais ampla da formação de professores. No quarto capítulo desta pesquisa, tendo o materialismo histórico como método, analisamos, a partir destas categorias condicionantes, a proposta política para a formação de professores da educação básica do PNE aprovado em 2014, bem como a sintonia destas políticas com os interesses mercadológicos da sociedade capitalista brasileira, no atual contexto histórico.

---

<sup>38</sup> Ver item 3.3 do capítulo III.

## **CAPÍTULO II**

### **POLÍTICA EDUCACIONAL E FORMAÇÃO DOS PROFESSORES NO CONTEXTO DO ESTADO NEOLIBERAL BRASILEIRO**

Neste capítulo, inicialmente, apresentamos um histórico das políticas de formação de professores e sua relação com o processo de desenvolvimento econômico do País. Na sequência, partindo do pressuposto de que a compreensão da política de formação, no atual contexto, requer atenção sobre questões mais amplas, analisamos a influência do pensamento neoliberal no encaminhamento das reformas do Estado, das reformas educacionais e, em específico, na definição de políticas de formação de professores.

#### **2.1 Formação de professores no Brasil: aspectos históricos**

No Brasil, ainda na condição de Colônia portuguesa, as primeiras manifestações oficiais em relação à formação de professores<sup>39</sup> foram posteriores ou concomitantes aos processos seletivos para docentes. Tanuri (2000) menciona o Alvará de 06/11/1772 como um instrumento oficial que regulamentava os exames para a seleção dos professores em Portugal e nos seus domínios de ultramar:

I. Ordeno: que os exames dos mestres que forem feitos em Lisboa; quando não assistir o presidente se façam na presença de um deputado, com dois examinadores nomeados pelo dito presidente, dando os seus votos por escrito que o mesmo deputado assistente entregará com a informação do tribunal. Em Coimbra, Porto e Évora (onde só poderá haver exames) serão feitos na mesma conformidade por um comissário e dois examinadores, também nomeados pelo presidente da mesa; os quais remeterão a ela os

---

<sup>39</sup> Considerando os propósitos deste trabalho, entendemos como desnecessária uma discussão exaustiva sobre a história da formação de professores no Brasil. Para um melhor aprofundamento sobre o assunto ver: Borges; Aquino; Puentes (2011); Saviani (2005, 2005a, 2007; 2009); Tanuri (2000; 2003).

seus pareceres, na sobredita forma; nas Capitanias do Ultramar se farão exames na mesma conformidade. Sempre de tudo será livre aos opositores virem examinar-se em Lisboa, quando declararem que assim lhes convém. II. Ordeno: que o sobredito provimento de mestres se mandem afixar editais nos reinos e seus domínios para a convocação dos opositores aos magistérios. E que assim se fique praticando no futuro em todos os casos de cadeiras (MOACIR apud TANURI, 2000, p. 62).

Durante todo período colonial, desde os colégios jesuítas, das reformas pombalinas, até os primeiros anos do Império com os cursos superiores, a questão da formação de professores não se constituía como uma preocupação explícita (SAVIANI, 2009). Em termos de legislação, essa preocupação vai aparecer cinco anos após a Independência com a Lei das Escolas de Primeiras Letras, promulgadas em 15/10/1827. Por força da referida Lei, que determinava a criação das Escolas em todas as cidades e vilas mais populosas do Império, os professores deveriam ser “preparados” pelo método de ensino mútuo<sup>40</sup>. A Lei das Escolas de Primeiras Letras determinava também que os professores que não tinham instrução dentro do método mútuo, **às próprias custas** (grifo nosso), irão instruir-se nas escolas da capital. Ressalta-se que os resultados das Escolas de Primeiras Letras e o preparo dos professores, proposto pelo Governo Central, não obtiveram praticamente nenhum resultado (Idem).

Com a promulgação do Ato Adicional de 1834, que conferiu às Assembleias Legislativas Provinciais, entre outras atribuições, a de legislar sobre a instrução pública, a primeira escola normal brasileira, destinada ao preparo do professor primário, com duração efêmera, só foi criada em 1835 na Província do Rio de Janeiro. A escola, que seguia o modelo dos países europeus, após quatro anos de funcionamento, havia formado apenas 14 alunos e foi suprimida em 1849. Em 1859, com a Lei Provincial 1.127, foi criada outra Escola Normal, na Capital da Província.

Visando à preparação de professores para as escolas primárias, as Escolas Normais preconizavam uma formação específica. Logo, deveriam guiar-se pelas coordenadas pedagógico-didáticas. No entanto, contrariamente a essa expectativa, predominou nelas a preocupação com o domínio dos conhecimentos a serem transmitidos nas escolas de primeiras letras. O currículo dessas escolas era constituído pelas mesmas matérias ensinadas nas escolas de primeiras letras. Portanto, o que se pressupunha era que os professores deveriam ter o domínio daqueles conteúdos que lhes caberia transmitir às crianças, desconsiderando-se o preparo didático-pedagógico (SAVIANI, 2009, p. 144).

<sup>40</sup> Foi criado por Joseph Lancaster, tinha como propósito ensinar um maior número de alunos, com pouco recurso, pouco tempo e resultados satisfatórios. Além disso, considerando a falta de professores, a figura do monitor foi à alternativa encontrada naquele momento.

Na realidade, neste período, as escolas normais tiveram uma trajetória submetida a um contínuo processo de criação e extinção, não somente no Rio de Janeiro, mas em todas as Províncias. Assim, podemos dizer que, até as últimas duas décadas do Império brasileiro, a escola normal era uma instituição praticamente desconhecida, não passando de ensaios rudimentares e mal sucedida (TANURI, 2000).

Diversos aspectos podem explicar o insucesso das escolas normais durante o período referido. Tanuri (Idem) destaca que a reduzida capacidade de absorção das primeiras escolas normais deve-se, sobretudo, à falta de interesse da população pela profissão docente, originada pelos míseros atrativos financeiros que o magistério primário oferecia e pelo pouco apreço de que gozava. Assim, “no final do Império, a maioria das províncias não tinha mais do que uma escola normal pública, ou quando muito duas - uma para o sexo feminino e uma para o masculino [...]” (Idem, p. 67).

Os ideais republicanos, no sentido de trazer o “bem estar para todos” os membros da sociedade, permitiu, ao menos no plano das aspirações dos reformadores, a emergência de proposições teóricas sobre a importância do preparo regular para o professor. Assim, “à República caberia a tarefa de desenvolver qualitativa e, sobretudo, quantitativamente as escolas normais e de efetivar a sua implantação como instituição responsável pela qualificação do magistério primário” (Idem, p. 67).

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. Assumindo os custos de sua instalação e centralizando o preparo dos 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, 2009, p. 145).

No entanto, mesmo com as modificações no plano formal-jurídico, o novo regime não possibilitou mudanças significativas para a instrução pública e para a formação do professor, mantendo praticamente inalteradas as tímidas proposições oriundas do período imperial. O “novo regime não trouxe alterações significativas para a instrução pública, nem inaugurou uma nova corrente de ideias educacionais” (TANURI, 2000, p. 67).



Se o período que vai da instalação da República até os anos de 1930, não tivemos alterações significativas no plano educacional do País, não faltaram críticas ao modelo educacional existente. Influenciada pelo movimento escolanovista, a década de 1920 é marcada pelo entusiasmo e preocupação com a problemática educacional. Nesse contexto, são marcantes as iniciativas estaduais pelas reformas do ensino normal existente no País. Embalados pelo entusiasmo da educação e pelo otimismo pedagógico, intensificaram-se as críticas sobre a predominância dos estudos de cultura geral das escolas normais. Em substituição ao reduzido caráter profissional das escolas normais, os reformadores defendem o conhecimento sobre o desenvolvimento da criança, os métodos e técnicas de ensino e os amplos fins do processo educativo. Já no final dos anos 20, as escolas normais apresentavam uma ampliação na duração e no nível de seus estudos e, com a introdução de disciplinas, princípios e práticas inspiradas no escolanovismo, ocorreu um alargamento da formação profissional (TANURI, idem).

Em resumo, quando analisamos a estrutura de ensino em vigor no País até 1930, constata-se que até as primeiras décadas do século XX, não tínhamos um sistema nacional integrado, ou seja, inexistia uma política educacional com orientação nacional. Vale lembrar que o Ato Adicional de 1834 colocou sob a responsabilidade das províncias as escolas primárias e secundárias. Além disso, a própria estrutura oligárquica dos quatro séculos anteriores não fazia exigência educacional.

Pelo menos enquanto perdurou a economia exportadora agrícola, com base em fatores arcaicos de produção, a escola não foi chamada a exercer qualquer papel importante na formação de quadros e qualificação de recursos humanos, permanecendo como agente de educação para o ócio ou de preparação para as carreiras liberais (ROMANELLI, 1996, p. 55).

A situação educacional acima descrita, paulatinamente assume novos contornos a partir de 1930, quando o País opta por um modelo de desenvolvimento capitalista alicerçado na industrialização e que vai exigir um mínimo de qualificação para os trabalhadores. Assim, as novas exigências da sociedade industrial impunham novas formas para o modelo educacional, bem como as exigências da ação do Estado como responsável pela educação.

As mudanças introduzidas nas relações de produção e, sobretudo, a concentração cada vez mais ampla de população em centros urbanos tornaram imperiosa a necessidade de se eliminar o analfabetismo e dar um mínimo de qualificação para o trabalho a um máximo de pessoas. O

capitalismo, notadamente o capitalismo industrial, engendra a necessidade de fornecer conhecimentos a camadas cada vez mais numerosas, seja pelas exigências da própria produção, seja pelas necessidades do consumo que essa produção acarreta. Ampliar a área social de atuação do sistema capitalista industrial é condição de sobrevivência deste. Ora, isso só é possível na medida em que as populações possuam condições mínimas de concorrer no mercado de trabalho e de consumir. Onde, pois, se desenvolvem relações capitalistas, nasce a necessidade da leitura e da escrita, como pré-requisito de uma melhor condição para concorrência no mercado de trabalho (ROMANELLI, 1996, p.59).

Em relação à formação de professores, Saviani (2009) distingue os seguintes períodos após 1930: organização dos Institutos de Educação (1932- 1939), cujos marcos são as reformas de Anísio Teixeira no Distrito Federal, em 1932, e de Fernando de Azevedo, em São Paulo, em 1933; organização e implantação dos Cursos de Pedagogia e de Licenciatura e consolidação do modelo das Escolas Normais (1939-1971); substituição da Escola Normal pela Habilitação Específica de Magistério (1971-1996); advento dos Institutos Superiores de Educação, Escolas Normais Superiores e o novo perfil do Curso de Pedagogia (1996-2006).

Em conformidade com o autor acima citado, na sequência destacamos alguns aspectos que foram delineados para a formação dos professores após 1930<sup>41</sup>.

O Instituto de Educação do Distrito Federal criado por Anísio Teixeira e o Instituto de São Paulo implantado por Fernando de Azevedo, ambos sob inspiração do ideário escolanovista, transformou a Escola Normal em Escola de Professores. Os reformadores da época partiam do princípio de que a Escola Normal, ao pretender ser ao mesmo tempo, escola de cultura geral e de cultura profissional, deixava a desejar nos dois objetivos. Nos Institutos, organizados de maneira a incorporar às exigências da pedagogia e que pretendia firmar-se como um conhecimento científico, a educação passa a ser encarada não apenas como objeto de ensino, mas também de pesquisa.

A implantação dos Cursos de Pedagogia e de Licenciatura e a consolidação do modelo das Escolas Normais podem ser consideradas uma decorrência dos Institutos de Educação. Com a fundação da Universidade de São Paulo em 1934 e com a criação da Universidade do Distrito Federal em 1935, os Institutos de Educação a elas foram incorporados e elevados ao nível universitário. Na continuidade, com o Decreto Lei 1.190/1939, organizando a Faculdade Nacional de

---

<sup>41</sup> Para um maior aprofundamento sobre a formação dos professores durante os períodos analisados pelo autor ver Saviani (2009).

Filosofia da Universidade do Brasil, esta instituição tornou-se referência para as demais escolas de nível superior. O paradigma de referência que se estendeu para todo o País é o “conhecido esquema 3+1”, adotado na organização dos cursos de licenciatura e de pedagogia.

Os primeiros formavam os professores para ministrar as várias disciplinas que compunham os currículos das escolas secundárias; os segundos formavam os professores para exercer a docência nas Escolas Normais. Em ambos os casos vigorava o mesmo esquema: três anos para o estudo das disciplinas específicas, vale dizer, os conteúdos cognitivos ou “os cursos de matérias”, na expressão de Anísio Teixeira, e um ano para a formação didática (SAVIANI, 2009, p. 146).

No início da década de 1970, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 5.691/71 alterou a denominação do ensino primário e médio para primeiro e segundo graus respectivamente. Com a nova estrutura, no lugar das Escolas Normais, foi instituída a habilitação específica do magistério de 1º grau. A habilitação para o magistério foi organizada em duas modalidades: uma habilitação com duração de três anos habilitava para lecionar até a quarta série; e outra com duração de quatro anos para lecionar até a 6ª série do 1º grau. Visando garantir uma formação geral, implantou-se o currículo mínimo para todo o ensino de 1º e 2º graus e obrigatório em todo território nacional.

Em relação às quatro últimas séries do ensino de 1º grau e para o ensino de 2º grau, a LDB de 1971, previu a formação de professores em nível superior, em cursos de licenciatura curta ou licenciatura plena (três e quatro anos respectivamente). A formação de professores para habilitação específica do magistério e para especialistas em educação ficou como atribuição do curso de Pedagogia.

Com o esgotamento do regime centralizador autoritário no início dos anos 1980, acreditava-se que a formação dos professores no Brasil poderia assumir novos contornos, agora pautada nos amplos debates provenientes da mobilização dos educadores e sustentada em estudos que revelavam a necessidade de uma formação melhor equacionada. Essa expectativa, no entanto, foi frustrada com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, que introduziu como alternativa aos cursos de licenciatura e Pedagogia os institutos superiores de educação e as Escolas Normais Superiores.

Nas considerações acima apresentadas, não manifestamos um posicionamento crítico diante dos limites e fragilidades das políticas de formação dos

professores. A crítica diante destas políticas, no nosso entendimento, pode ser explicitada através da própria conclusão do autor, afirmando que o que se revela durante os períodos analisados<sup>42</sup> é a precariedade das políticas formativas, cujas mudanças não lograram estabelecer um padrão minimamente consistente da formação do professor para fazer face aos problemas enfrentados pela educação escolar brasileira (SAVIANI, 2009).

A breve análise histórica sobre a formação de professores acima apresentada nos permite fazer algumas considerações. Simplificadamente e mencionando apenas algumas evidências, destacamos: a expansão da escola e a formação do professor se desenvolveram em sintonia com as exigências da sociedade capitalista brasileira; historicamente, o Brasil resistiu no investimento na formação de professores; as políticas de formação de professores não têm ocupado um lugar de destaque nas ações do Estado, ficando a formação sob a responsabilidade de iniciativas individuais; este descompromisso também se manifesta na falta de continuidade de algumas iniciativas, bem como na transferência de responsabilidade para os entes federativos, através de políticas descentralizadoras; a questão teoria ou prática seguiu um movimento pendular, em determinados momentos, prevaleceu o interesse do modelo de formação centrado nos conteúdos cognitivos (universidades e demais instituições de ensino superior) e em outros momentos, predominou o interesse pelos aspectos didático-pedagógicos.

Assim, iniciamos a segunda década do século XXI, não somente com um déficit educacional em todos os níveis, mas também em relação às políticas de formação de professores. E ainda, conforme afirma Saviani (2013), o Brasil chegou ao final do século XX sem resolver aquilo que nossos vizinhos (Argentina, Chile e Uruguai) resolveram ainda na virada do século XIX para o XX: “a universalização do ensino fundamental, com a consequente erradicação do analfabetismo” (Idem, p. 753).

No contexto atual, com a nova reestruturação produtiva do capital e do trabalho e, a partir da conjuntura nacional e internacional favorável à adesão ao

---

<sup>42</sup> Esclarecemos que além dos períodos posteriores a 1930, Saviani (2013) analisa outros dois períodos que são anteriores: intermitentes de formação de professores (1827-1890). Esse período se inicia com o dispositivo da Lei das Escolas de Primeiras Letras, que obrigava os professores a se instruir no método do ensino mútuo, às próprias expensas; estende-se até 1890, quando prevalece o modelo das Escolas Normais. Estabelecimento e expansão do padrão das Escolas Normais (1890-1932), cujo marco inicial é a reforma paulista da Escola Normal tendo como anexo a escola-modelo (p.143-144).

consenso neoliberal, novas “exigências” também passaram a integrar o conteúdo da educação e da formação de professores: é nesse sentido que expressões como produtividade, competência, qualificação, mérito, flexibilização, descentralização, eficiência, redução dos custos, foram integradas na linguagem educacional.

## 2.2 O Neoliberalismo

A obra “*O caminho da servidão*” (grifo do autor) de Friedrich Hayek pode ser considerada o marco fundamental do pensamento neoliberal<sup>43</sup> (HOFLING, 2001). Combatendo fundamentalmente as teses de Keynes<sup>44</sup> (1883 – 1946), o neoliberalismo é enfático na defesa das liberdades individuais, do Estado “mínimo”<sup>45</sup> e no elogio das virtudes do livre mercado (Idem). Em conformidade com o pensamento neoliberal a função do Estado deve estar voltada para a defesa dos direitos individuais e da não interferência na esfera da vida pública, principalmente na esfera econômica da sociedade. Estas ideias ganharam terreno, principalmente com a crise econômica do pós-guerra<sup>46</sup>, mais especificamente a partir de 1973, quando o mundo capitalista avançado ruiu numa longa e profunda recessão, com taxas de crescimento baixas e elevada taxa de inflação (ANDERSON, 1995).

Na realidade, o neoliberalismo está profundamente associado com o sistema financeiro, que nas últimas décadas vem ocupando um lugar de destaque nas políticas macroeconômicas, bem como nas profundas transformações da relação capital e trabalho, especialmente com a subsunção deste último ao primeiro.

Nas economias neoliberais transnacionais integradas, as finanças controlam a alocação de recursos, incluindo o volume e a composição do produto e do investimento, a estrutura da demanda, o nível e a estrutura do emprego, o financiamento do Estado, a taxa de câmbio e o padrão de especialização internacional, e elas reestruturam o capital, o trabalho, a sociedade e o Estado em conformidade com sua posição dominante e seus interesses específicos. Como tal, as *finanças tornaram-se o modo de existência do*

<sup>43</sup> O neoliberalismo enquanto concepção de sociedade e Estado remonta ao liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX. Para uma melhor compreensão do desenvolvimento do pensamento liberal ver BELLAMY (1994).

<sup>44</sup> Defesa do Estado de bem-estar social.

<sup>45</sup> Quando interessa ao capital, os neoliberais recorrem ao Estado para exigirem que o mesmo promova a integração transnacional, que primeiramente, seja a instituição responsável pelas reformas necessárias e compatíveis com os interesses do capital e, posteriormente, mantenha ou viabilize novos ajustes, evitando ou corrigindo possíveis distorções.

<sup>46</sup> Sobre a crise atual do capitalismo, ver: Mészáros (2002).

*capital em geral no capitalismo neoliberal* (grifo do autor). A sua proeminência expressa a subsunção real dos capitais individuais pelo (interesse do) capital como um todo, que se expressa e – ao mesmo tempo – se impõe através do funcionamento regular das instituições financeiras e dos mercados e regulamentações anexos a elas (SAAD FILHO, 2015, p. 65-66).

Para Prado (2005, p. 13) as transformações presentes no modo capitalista de produção “[...] põe a descoberto o capital como sugador da força de trabalho social, ficando assim comprovadas no nível da aparência as teses da exploração impiedosa e do pauperismo de Marx”. Mészáros (2002) caracteriza o neoliberalismo como a vingança do capital sobre o trabalho.

Atribuindo aos sindicatos (perigosos e poderosos), ao Estado interventor (rígido e irresponsável) e ao Estado do bem-estar social (generoso demais) a responsabilidade pela crise atual do capitalismo (GENTILI, 1998), o neoliberalismo transformou-se no defensor do Estado “mínimo”. Mínimo em relação à oferta de políticas sociais. Já no que tange ao capital, disfarçadamente ou explicitamente, defende um Estado forte. Para os neoliberais, o poder reivindicatório dos operários e a submissão do Estado ao poder excessivo dos mesmos, destruíram a capacidade acumulativa das empresas e desencadearam a crise.

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 10).

Para Vizintini (1998), na década de 1990, com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, o neoliberalismo, ao reconhecer a ausência de um “inimigo” externo (socialismo) e a falta de uma oposição ao capital, “assumiu uma postura mais explícita e radical, passando do discurso antiestatista libertador à prática explícita da redução de salários, eliminação de postos de trabalho e esmagamento de direitos sociais” [...] (p. 46).

Em conformidade com o pensamento neoliberal, o Estado foi responsabilizado pela crise, porque ao oferecer políticas sociais, elevou os gastos, que por sua vez resultou através da cobrança de impostos, num maior ônus para a propriedade. “Para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, é reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise” (PERONI, 2006, p. 11). Além disso, os neoliberais argumentam que

o Estado, ao oferecer políticas sociais, estaria também inibindo a competição, que para esta corrente do pensamento é a grande responsável pelo sucesso humano. “O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995, p. 11-12).

Buchanan et al, (1984), teórico neoliberal, aponta as instituições democráticas contemporâneas como irresponsáveis, e o remédio seriam medidas restritivas constitucionais para conter os governos, colocando-se os instrumentos de controle fora das instituições representativas e partindo-se do princípio de que os controles políticos são inferiores ao de mercado (PERONI, 2015, p. 3-4).

No entanto, as reinvenções ou reformas neoliberais, sempre fiéis à supremacia do mercado, ao fazer a crítica do Estado, não pretendem concretamente afastá-lo de tudo em definitivo, mas ao contrário, exige que o mesmo seja a instituição forte o suficiente para efetivar o interesse do capital. Atualmente, o Estado, apesar de ser considerado pela teoria neoliberal, culpado pela crise, é chamado a socorrer o capital produtivo e financeiro nos momentos de maior crise (PERONI, 2015). Saad Filho (2015) argumenta que as reformas neoliberais são implementadas através de um processo com dois estágios: o primeiro, o que chama de transição ou choque, consiste na defesa que o neoliberalismo faz sobre a necessidade da forte intervenção do Estado para conter os trabalhadores, promover a integração transnacional do capital e impor um novo quadro institucional. O segundo, o que denomina de neoliberalismo maduro, consiste na necessidade da estabilização das relações sociais impostas anteriormente, na efetivação do controle financeiro sobre alocação de recursos, na forte presença do Estado para viabilizar a integração internacional da produção e na inserção de políticas sociais genuinamente neoliberais, tanto para controlar as privações produzidas por ele como para ajustar os sujeitos sociais em conformidade com seus propósitos.

Ainda para Saad Filho (Idem), o neoliberalismo não pode ser referenciado apenas como defensor da retirada do Estado, visando abrir caminho para a expansão dos mercados. Para os neoliberais, o Estado deve desempenhar um importante papel para impor, em cada Estado nacional, a hegemonia da finança globalizada em todas as áreas da vida social, utilizando do véu ideológico da não intervenção. O Estado, para os neoliberais,

Deve ser, pois, um Estado que cria ativamente as condições para a acumulação de capital, que protege os monopólios das crises econômicas, que enfraquece o poder dos sindicatos de trabalhadores assalariados, que despoja os trabalhadores da seguridade social, que privatiza empresas públicas, que transforma a oferta de bens públicos (como as estradas, os portos, etc.) em serviços mercantis, que não só levanta, enfim, os obstáculos ao funcionamento dos mercados e das empresas, mas é capaz de criar as condições para que estas últimas operem de modo lucrativo (PRADO, 2005, p. 23).

Assim, as economias capitalistas, diante da permanência da crise, ao invés de reconhecer as suas próprias fragilidades como organização econômica, desvia o foco da lógica econômica, que é a própria responsável pela crise, transferindo à culpa para o Estado e para as políticas sociais. E mais, embora considere o Estado o responsável pela crise, busca neste mesmo Estado a solução para a mesma.

[...] uma das tendências das economias capitalistas, quando estão em crise, é *exportar* (grifo do autor) a culpa da economia para o estado. Em vez de examinar o papel de nosso modo dominante de organização econômica na produção do desemprego, em vez de analisar a forma como nossos arranjos econômicos “naturalmente” geram tais desigualdades, nossa atenção é desviada da economia para o governo. Nessa visão, o problema não é a economia, mas a interferência do governo. Ao mesmo tempo, contudo, é a “interferência do governo” que nos ajudará a resolver o problema, ou é o que dizem muitos líderes empresariais. Caso se possa aprovar uma legislação, por exemplo, que dê ao setor empresarial consideravelmente maior poder político, cultural e econômico, esse setor resolverá todos os nossos problemas (APPLE, 1995, p. 16-17).

A nova corrente neoliberal, apesar de possuir uma origem teórica elaborada no centro do sistema capitalista, não fica restrita a ele. Nas últimas décadas, evidenciou-se que os países desenvolvidos, cada vez mais, procuram determinar para as nações em desenvolvimento a necessidade que essas têm em aplicar políticas macroeconômicas definidas a partir do centro do capitalismo. Próximos de afirmarem a incapacidade das nações em desenvolvimento de buscarem o “caminho certo” para o progresso, as nações desenvolvidas, num “gesto de humanidade”, pressionam para que os países da periferia adotem as “boas políticas”, pensadas com “sapiência”, no centro do capitalismo. Trata-se de uma política “bem intencionada”, prescrita pelos países desenvolvidos e endereçadas como um receituário “eficaz” aos países em desenvolvimento.

Segundo essa agenda, “boas” são as políticas prescritas pelo chamado Consenso de Washington em geral. Entre elas figuram políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação. “Instituições boas” são, essencialmente, as existentes nos países desenvolvidos, sobretudo nos anglo-saxônicos. Entre as instituições-chave, incluem-se a



democracia, a burocracia “boa”, o Judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente) (CHANG, 2004, p. 11-12).

Além disso, tratando-se dos países em desenvolvimento, o receituário neoliberal, ressalta a tese de que, nestas nações, o Estado é incapaz de formular políticas macroeconômicas compatíveis com as exigências do mercado. Assim, é “conveniente” transferir a responsabilidade de elaboração dessas políticas para aqueles que “sabem” aplicar as “boas políticas”, ou seja, para os organismos internacionais ou para os Estados desenvolvidos do centro do sistema.

Tratando-se do sucesso deste discurso na periferia do sistema, o resultado é positivo, o que pode ser comprovado pela aplicabilidade dessas políticas em diferentes países. Na América Latina, apenas para citar algumas nações “simpáticas” a este encaminhamento, destacamos o Chile (ainda na década de 1970), a Argentina e o Brasil, (especialmente na década de 1990). O neoliberalismo expressa uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica da economia capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista iniciado a partir do fim dos anos 60 e começo dos 70 (GENTILI, 2001).

Se o neoliberalismo apresentou-se como alternativa para a crise do capitalismo, mesmo com sua difusão e implantação praticamente em âmbito mundial, impactando negativamente nas relações de trabalho e nas políticas sociais, seus resultados não indicam uma recuperação do prometido crescimento econômico<sup>47</sup>. Permanecendo estagnado em sua crise estrutural, com índice de crescimento tímido e com elevado custo social, seu receituário ainda não é um projeto acabado e, apesar das resistências, faz parte das políticas econômicas e sociais em andamento na maioria dos países do ocidente. A citação abaixo, mesmo referindo-se ao final da década de 1990, é cada vez mais atual.

Nesse sentido, qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório. Este é um movimento ainda inacabado. Por enquanto, porém, é possível dar um veredicto acerca de sua atuação durante quase 15 anos nos países mais ricos do mundo, a única área onde seus frutos parecem, podemos dizer assim, maduros. Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo

<sup>47</sup> O mercado e a competição e o papel do setor privado foram reconhecidos e divulgados como de interesse nacional, importantes para a economia global e caminho irrevogável para a diminuição da pobreza e solução para a retomada do crescimento econômico (ROBERTSON, 2012).

avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa (ANDERSON, 1995, p. 22-23).

Nos anos 1990, a promessa da redução da pobreza e do crescimento econômico não se confirmou, mostrando ser, na realidade, o neoliberalismo, um projeto fracassado e explicitamente já repudiado.

O projeto do livre mercado está nas últimas. Nunca antes se debateu a questão do papel — “culpa” talvez fosse uma expressão melhor — político, econômico e social do neoliberalismo com tanta premência, tão globalmente e de forma tão pública. A crise financeira de 2008 já causou, entre outras coisas, um repúdio explícito, por todo o espectro político, ao credo do livre mercado [...] (PECK, 2012, p. 59).

No entanto, seus defensores, permaneceram insistindo na manutenção de suas características mais amplas, reabilitando o Consenso de Washington<sup>48</sup> através da adoção de uma série de reformas adicionais denominadas “boa governança”: reformas na administração com ajustes fiscais, parcerias público-privadas, supressão de barreiras comerciais e novos acordos no mercado internacional.

Mesmo com a permanência da crise que cada vez mais deixa seus pilares ideológicos danificados, o neoliberalismo, ao invés de afastar-se dessas políticas, busca construir novos instrumentos de recomposição, propondo reinvenções e reformas mais avançadas de intervenções e insistindo na defesa do seu projeto de livre mercado. Portanto, a crise decorrente do receituário neoliberal assume um caráter contraditório, pois, se por um lado expressa que o mesmo não é capaz de impedir os sucessivos retornos da crise, por outro lado, a crise<sup>49</sup> pode oferecer a oportunidade de restauração do equilíbrio da acumulação capitalista. A crise serve

---

<sup>48</sup> Palco da elaboração das propostas neoliberais. Dentre estas propostas Robertson (2012) destaca: [...] desfazer das políticas protecionistas do Estado para viabilizar uma movimentação financeira mais livre, da mesma forma que para o comércio e o trabalho dentro das fronteiras nacionais (ação conhecida como “desregulação”); a implementação de políticas de competitividade entre os setores público e privado enquanto gerasse eficiência; a privatização de uma série de atividades antes estatais; uma redefinição da atividade estatal (envolvendo um processo duplo de descentralização e recentralização) (p. 286).

<sup>49</sup> Sobre a relação íntima do neoliberalismo e a crise, ver Peck (2012).

para justificar a transição neoliberal, impõe e reforça a disciplina de política econômica sobre os governos, e obriga os donos do capital, os trabalhadores e até mesmo o setor financeiro a se comportarem em conformidade com as regras intensificadas do neoliberalismo (SAAD FILHO, 2015).

Mészáros (2011) entende que, diante das ruínas da agressiva desregulamentação e do fracasso das promessas políticas neoliberais - redução da pobreza e crescimento econômico, e diante da permanência da crise, a ideologia dominante prega agora o retorno da regulamentação e a adoção de medidas paliativas do tipo neokeynesianas. Peck (2012), referindo-se a ideologia de livre mercado a que todos os governos do Ocidente aderiram, diz que esta era chegou ao fim e que agora [...] “falaremos mais de Keynes e menos de Friedman e Hayek [...]” (p. 63). Na realidade é uma tentativa de restabelecer o sistema profundamente afetado pelas políticas liberalizantes anteriormente adotadas.

Esse pode ser o caso agora das políticas de “reformas social-redistributivas” do keynesianismo “de esquerda”, não importando quão bem-intencionados sejam os que continuam a defender essa saída já tentada e definitivamente fracassada do ponto de vista da classe trabalhadora (em contraste com o cinismo evidente daquelas personificações do capital que se tornaram defensoras repentinas da intervenção estatal) (MÉSZÁROS, 2011, p. 139).

Essas medidas, no entendimento de Mészáros (Idem), não se sustentam em longo prazo, servindo apenas para revitalização temporariamente do capital em direção a sua sobrevivência, assim como já tem acontecido no período de expansão capitalista neokeynesiana do segundo pós-guerra. As adaptações reformistas propostas pelo capital para o enfrentamento da crise não terão sucesso duradouro, pois a crise do capital é profunda e somente uma transformação estrutural radical que efetivamente possa romper com a lógica destrutiva do capital pode significar a saída viável. “A verdade é que precisamos de uma mudança fundamental, estrutural, e não a fantasia neokeynesiana de reposicionar as cadeiras reclináveis no convés superior do Titanic” (MÉSZÁROS, 2011, p. 140).

Se o neoliberalismo é um projeto de alcance global, que se constitui relacionalmente em múltiplos locais e espaços e, mesmo que, suas reveladas fragilidades tenham despertado posições radicalmente contrárias, seu receituário, como maior ou menor dosagem, já foi aplicado em muitas nações, entre elas o Brasil.

### 2.3 Neoliberalismo, reforma do Estado brasileiro e política educacional

As reformas neoliberais no Brasil começaram a ser visualizadas durante o governo de José Sarney, ganharam força no curto período do governo de Fernando Collor, implantaram-se com intensidade durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, com algumas mudanças de rumo, mas na perspectiva neoliberal, nos governos do Partido dos Trabalhadores.

Apesar das tentativas de ajuste do Estado brasileiro às novas exigências do capital datarem da década de 80, foi com o governo Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, que o novo padrão de ação do Estado, colocou como medida, a necessidade de reforma deste mesmo Estado. Por entenderem que o modelo vigente era um entrave para as tentativas que visavam assegurar a superação da crise fiscal<sup>50</sup> e econômica, os defensores do projeto reformista asseguram a necessidade de ajustar o País conforme exigências da nova ordem mundial. “A partir deste período vamos encontrar a sucessão de inúmeras reformas no aparelho de Estado, sempre justificadas como um meio de se atingir um alto grau de racionalidade técnica nas decisões e ações públicas” (AZEVEDO, 2002, p. 56). Na realidade, a defesa da necessidade de reforma do Estado, concebida pelo governo brasileiro, procurava ajustar o País às exigências impostas pelo modelo econômico e que tem no neoliberalismo seu agente regulador.

A reestruturação produtiva do capital e do trabalho aparece com mais evidência no Brasil nos anos 90 e encontra no projeto neoliberal<sup>51</sup> seu grande “parceiro”. Franca (2007) afirma que somente a partir da conjuntura nacional e internacional favorável, no início dos anos 90, e do consenso<sup>52</sup> da classe dominante em torno do neoliberalismo é que a produção, a estrutura e o regulamento das relações de trabalho foram realmente transformados. Para Silva (2003), “foi tão eficaz o marketing organizado pela grande imprensa brasileira que colocou na defensiva aqueles que se mantinham críticos ao neoliberalismo” (p. 69). Até mesmo o movimento sindical sucumbiu diante da ideia da inevitabilidade das reformas (idem p. 69-70).

---

<sup>50</sup> Para Peroni (2003, p. 66) a crise fiscal na realidade “é uma crise do capital, de que a crise fiscal é apenas uma faceta”.

<sup>51</sup> [...] “uma junção de interesses políticos e econômicos destinada a revitalizar as taxas de acumulação de riqueza em queda da década de 1970” (FREITAS, 2013, p. 47).

<sup>52</sup> As divergências no interior da burguesia não chegaram a inviabilizar a formação de um consenso para enfrentar a crise.

É no contexto das exigências da nova ordem mundial, diga-se neoliberal, que FHC propõe para o Brasil uma ampla reforma do Estado. Para viabilizar essa reforma com mais eficiência e brevidade, foi criado neste período o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE – que já no início dos trabalhos dedicou-se a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Conforme o referido documento, o objetivo da reforma é reforçar a capacidade de governabilidade do Estado através da transição de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente. Em conformidade com a **administração pública gerencial** (grifo nosso), o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para transformar-se no promotor e regulador desse desenvolvimento (PERONI, 2003).

No entendimento dos formuladores da reforma do Estado brasileiro, expresso no Plano Diretor da Reforma, o aparelho estatal do País estava engessado, pois a constituição de 1988 estendia para os serviços sociais e para as empresas estatais, as mesmas regras burocráticas e rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. Daí a necessidade das reformas, inclusive da própria Constituição, pois para os reformadores, a mesma retirava a autonomia do Poder Executivo em relação à estruturação dos órgãos públicos, instituía o regime jurídico único para os servidores federais, estaduais e municipais e ainda, retirava da administração indireta a flexibilidade operacional. Assim, no âmbito das reformas, justificava-se a necessidade das privatizações de atividades que podem ser controladas pelo mercado, da terceirização (para o setor privado) dos serviços auxiliares ou de apoio e da publicização dos serviços sociais e científicos. A publicização, considerada serviço não exclusivo do Estado, significa a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos, até então prestados pelo Estado. Nesta categoria de não-exclusividade do Estado podemos incluir: as escolas, creches, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, hospitais, museus, etc. (PERONI, idem).

Para os reformadores do Estado a estratégia da administração gerencial e a proposição das organizações públicas não-estatais não significam diminuir o Estado, mas reformá-lo e, portanto, não teria relação com o receituário neoliberal. Peroni (Idem) discorda deste argumento, pois entende que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado ao propor a administração gerencial e as organizações públicas

não-estatais, não utiliza apenas a teoria neoliberal para o diagnóstico, mas também para a prática, pois Buchanan, teórico neoliberal, aponta que as instituições democráticas contemporâneas são irresponsáveis, e o remédio seria usar medidas restritivas constitucionais para conter os governos, colocando os instrumentos de controle fora das instituições representativas, já que entendem que o controle político é inferior ao de mercado.

A crítica de Peroni (2003) referente à reforma do Estado também diz respeito ao conteúdo da descentralização, que foi uma ação marcante do Governo Federal na década de noventa. A descentralização do aparelho do Estado da esfera central para outra (União para Estados ou de Estados para Municípios) ou a descentralização do Estado para a sociedade, se configura como uma forma de desobrigação do Estado, que considera necessário o repasse, principalmente para os Municípios<sup>53</sup> e para a sociedade, das tarefas referentes às políticas públicas que até então, eram de sua responsabilidade. “Observamos que a proposta atual de descentralização ocorre em um contexto de grande competitividade internacional, cuja regra é a desregulamentação, como meio de eliminar os obstáculos ao livre jogo do mercado” [...] (Idem, p. 69).

Nas novas práticas do Estado brasileiro, com a descentralização, transferindo a responsabilidade das políticas públicas sociais da esfera central para a local, saúde, educação, etc., o discurso que justificava a descentralização/municipalização era a possibilidade de maior participação e controle por parte da sociedade, já que o poder ficaria mais próximo do cidadão. No entanto, a justificativa logo ficou sem sustentação, pois o que de fato ocorreu foi apenas uma descentralização da execução, permanecendo centralizada a elaboração e o controle das políticas. Além disso, a transferência das responsabilidades não foi acompanhada pelo repasse dos recursos, o que evidentemente não viabilizou uma efetiva melhoria dos serviços públicos prestados à população e comprometeu ainda mais as finanças dos entes federados, principalmente dos Municípios. Na realidade, o processo de municipalização, mesmo que válida a ideia de uma maior aproximação com a sociedade, estava profundamente associada à ideia de reforma do Estado, e esta, impulsionada pelos interesses econômicos e dos grupos dirigentes do País, que estavam vinculados organicamente com as exigências do grande capital.

---

<sup>53</sup> Ver Souza; Faria (2004).

O processo de municipalização [...], tal como o estamos assistindo, não pode, pois, ser analisado sem que tenhamos presente o fato de que se baseia numa lógica economicista-instrumental e que se articula com um movimento mais amplo: o projeto de sociedade em implementação no Brasil, que se alinha e se subordina aos reordenamentos do processo da acumulação capitalista, firmados nas últimas décadas do século XX, de acordo com as estratégias políticas e financeiras que os grupos hegemônicos passaram a impor ao mundo [...] (AZEVEDO, 2002, p. 55)

Nos países periféricos do sistema, as reformas do Estado foram orientadas pelos organismos financeiros, uma vez que a “dependência” de capital financeiro na periferia possibilitava a utilização, por parte das instituições credoras do centro, de seus instrumentos de poder, exigindo ajuste estrutural com rigorosa disciplina fiscal. É neste quadro de interferência que os países periféricos realizaram suas reformas em conformidade com o receituário das instituições financeiras: redução dos gastos públicos, privatizações, livre mercado, reformas tributárias e previdência, flexibilização das Leis trabalhistas, etc. (SILVA, 2003).

A descentralização política, administrativa e “financeira” da esfera federal para a local, não deve ser entendida como possuidora de uma natureza problemática. Evidencia-se que naquele momento histórico, a descentralização era uma reivindicação da própria sociedade que, contrapondo-se ao regime centralizador e autoritário das décadas de sessenta e setenta, trazia para as discussões públicas a temática da descentralização. O agravante desta política reside na concepção das ações descentralizadoras. Enquanto que para uma boa parte da sociedade civil a descentralização é a possibilidade de uma maior inserção do cidadão na formulação, planejamento, execução e avaliação das políticas, para seus formuladores, simpatizantes à lógica liberal, significa a desobrigação do Estado.

Em relação à educação, a predominância de uma lógica produtivista<sup>54</sup>, com a transferência de responsabilidade do governo central, para o âmbito local, é a marca deste período e expressa a ascendência dos interesses do capital e sua relação com a perspectiva neoliberal na formulação de políticas educacionais no Brasil. Essas políticas começaram a ser implantadas no início dos anos 1990, mas será com o

---

<sup>54</sup> A concepção produtivista que foi sistematizada com base na teoria do capital humano postula que a educação é um bem de produção e tem papel decisivo no processo de desenvolvimento econômico. No Brasil, mesmo com seu refluxo no final dos anos 80, esta concepção permaneceu hegemônica e assumiu novas nuances na década de 1990. Seu caráter produtivista tem dupla face: a externa, que atribui importância à educação no processo de produção econômica, e a interna, que visa dotar a escola de um alto grau de produtividade, cujo propósito é a busca constante do máximo de resultado com o mínimo de dispêndio (SAVIANI, 2012, p. 144).

governo de Fernando Henrique Cardoso, somente quando o governo central reuniu condições institucionais (amplo apoio do poder legislativo) para formular e implementar estas políticas frente aos Estados e Municípios, que em tese eram resistentes em relação a certos compromissos com as políticas sociais, que as condições de estabilidade institucional possibilitaram a realização das reformas que estavam na sua agenda governamental (ARRETCHE, 2002).

As reformas educacionais que o Brasil passou a viver a partir dos anos de 1990 ocorrem em um contexto de reforma do Estado em que novas formas de gestão pública são adotadas. A descentralização administrativa e financeira passa a ser um imperativo na gestão pública, o que resulta em maior desregulamentação e no repasse de obrigações e responsabilidades do âmbito central para o local (ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009, p. 350-351).

A proposta educacional do bloco no poder, principalmente a partir dos anos de 1990, é a proposta da burguesia brasileira e de seus aliados, formulada e incentivada, técnica e financeiramente, pelos organismos financeiros internacionais, e procuram seguir as mesmas diretrizes neoliberais das políticas sociais e econômicas em seu conjunto: livre mercado, redução dos gastos públicos, descentralização, ações focalizadas, competição, privatizações, administração pública gerencial, etc.

As reformas educacionais orientadas pela perspectiva neoliberal não foram realizações restringidas ao local ou nacional, mas acompanharam um movimento de reformas que se espalharam na América Latina, nos demais países em desenvolvimento e, de certa forma, também na Europa. Para viabilização das reformas, os países que a elas se submeteram, contaram com a mediação dos organismos internacionais que forneceram o receituário e as prescrições para aquilo que consideravam a causa da crise na educação. A crise da educação era atribuída a fatores específicos e delimitada, como má gestão, formação inadequada dos professores, currículos ultrapassados, ausência de recursos públicos, para citar os mais frequentes (BAZZO, 2006).

Defendida como uma necessidade para superar a crise e modernizar o sistema, as reformas educacionais passaram a ser orientadas por uma racionalidade prática<sup>55</sup>, cujos princípios da eficiência e da eficácia se transformaram em justificativas centrais para a viabilização das reformas. Na realidade, por entender que a educação tem um papel importante no processo de modernização do capital,

---

<sup>55</sup> Vide página 34.



especialmente porque viabiliza a formação dos recursos humanos necessários ao mercado, as reformas educacionais implementadas, principalmente, a partir da década de 90 (consideradas “urgentes e necessárias”), buscam ajustar a educação às novas formas de acumulação e da reestruturação produtiva do capital. Nesse sentido, temos a passagem da educação à esfera do mercado, onde a lógica liberal mercantil e financeira orienta as finalidades e as prioridades da educação (BAZZO, 2006).

Em 1991, por ocasião da VI Conferência Brasileira de Educação realizada em São Paulo, Luiz Carlos de Freitas (2013), chamava a atenção para a nova investida liberal conservadora na política educacional. Fazendo referência à definição de tecnicismo dada por Saviani, no livro *Escola e Democracia*, Freitas (idem) chamou de neotecnicismo o novo movimento que adentrava na política educacional brasileira neste período.

Mais recentemente, o autor acima citado tem afirmado que a adjetivação neotecnicismo dada há mais de 20 anos, não era uma necessária reconceitualização do termo, mas um alerta à retomada deste tipo de pedagogia. O que ocorreu nas escolas e com os professores nas últimas duas décadas só confirmou as previsões do autor. No entendimento dos burocratas estatais, dos legisladores e dos especialistas, o “bom exemplo” da gestão vem da administração empresarial, e este é o modelo a ser seguido pela escola, o que é bom para o mercado é bom para a educação (FREITAS, 2013). Assim, os serviços educacionais, para serem competitivos e assegurar a acumulação, adotaram as mesmas estratégias da reestruturação produtiva, o que equivale dizer que adotaram os mesmos procedimentos das empresas e do mercado (KUENZER; CALDAS, 2009).

#### **2.4. Política de formação de professores no contexto neoliberal**

Se a reforma do Estado e consequentemente as reformas educacionais foram ajustadas conforme as exigências da nova reestruturação produtiva do capital, novas “exigências” também passaram a integrar o conteúdo da formação de professores: competência, qualificação, produtividade, polivalência, flexibilização, mérito, eficiência, trabalho parcial, em equipe, subcontratado, empregabilidade, redução dos custos. É no contexto das novas exigências do capital, bem como na

constatação relativa ao insuficiente desempenho escolar dos trabalhadores, que a formação do professor, principalmente a partir da década de 1990, entrou na pauta das discussões e proposições, a nível mundial.

Na última década, a preocupação com a formação de professores entrou na pauta mundial pela conjunção de dois movimentos: de um lado, pelas pressões do mundo do trabalho, que se vem estruturando em novas condições, num modelo informatizado e com o valor adquirido pelo conhecimento, de outro, com a constatação, pelos sistemas de governo, da extensão assumida pelos precários desempenhos escolares de grandes parcelas da população. Uma contradição e um impasse. Políticas públicas e ações políticas movimentam-se, então, na direção de reformas curriculares e de mudanças na formação dos docentes, dos formadores das novas gerações (GATTI, 2008, p. 62).

Se os resultados das avaliações da educação básica explicitaram a insuficiência qualitativa e se as possibilidades de mudanças desta situação dependem também de mudanças na formação do professor, as críticas ao sistema educacional brasileiro, feitas a partir da década de 1990, passaram a defender a necessidade de outro tipo de formação. Assim, sendo o currículo para a formação parte importante de qualquer reforma educacional, após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96), uma série de regulamentações e novas legislações foram produzidas para orientar as políticas de formação<sup>56</sup>, sendo que o conceito de competência<sup>57</sup> assume papel central no novo paradigma educacional. O currículo estruturado por competência, a instituição dos parâmetros curriculares nacionais, a avaliação do desempenho, a promoção por mérito, gratificação baseada na produtividade, são alguns dos conceitos do mundo empresarial e do mercado que advieram a orientar a definição da carreira e a profissionalidade do professor (BAZZO, 2006).

Saviani (2014) destaca que, no decorrer do século XX, acompanhando o incremento populacional (urbanização) e o crescimento econômico (industrialização), o Brasil deixou de ser um País de atendimento educacional de pequenas proporções para um atendimento em grande escala. Entretanto, esse

---

<sup>56</sup> Ver Gatti (2008; 2010; 2011).

<sup>57</sup> Nos documentos oficiais, o termo competência é definido como sendo “a capacidade de mobilizar múltiplos recursos, entre os quais, os conhecimentos teóricos e experiências da vida profissional e pessoal, para responder às diferentes demandas das situações de trabalho” (BAZZO, 2006, p. 37).

avanço quantitativo trouxe à tona os problemas atinentes à qualidade<sup>58</sup>, mensurados pelas avaliações que repetidamente evidenciam a insuficiência qualitativa. É nessa discussão sobre qualidade do ensino, que a formação de professores converteu-se numa questão controvertida e de maior visibilidade, sendo os professores e as instituições formadoras apontadas como vilões pelas autoridades educacionais e intelectuais influentes na mídia (Idem). “No discurso dos documentos e das autoridades educacionais, o sucesso da reforma educacional brasileira estaria, assim, intimamente vinculado à existência de professores mais bem preparados” (BAZZO, 2006, p. 39).

O ideário da reforma educacional atribui ao professor um protagonismo fundamental. Paradoxalmente, nele identifica a responsabilidade pelas mazelas do sistema público de ensino e o mágico poder de extirpá-las. Tornou-se necessário, então, não apenas convencer o professor de que o conteúdo da reforma lhe dizia respeito mas de nelas se envolver, como aliás recomenda o *Relatório Delors* (grifo do autor). O fracasso escolar seria a ferida exposta a atestar no que sua formação desaguara. A construção da imagem do professor como um não profissional, cujas ações redundavam não raro em perdas para os alunos e para o sistema de ensino, teve em vista criar as condições para a proposição deste projeto. Seus determinantes residem em razões que ultrapassam o campo das preocupações com a qualificação docente, ou seja o que a reforma patenteia é a produção, por meio do professor, das competências demandadas pelo mercado, em acordo com as exigências do capitalismo e em total sintonia com o *leitmotiv* (grifo do autor) da reforma. Eclodem como pedra de toque da reforma as mudanças curriculares (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 98).

É importante destacar que, ao se atribuir ao professor a responsabilidade pelos baixos rendimentos escolares, alarga-se também o consenso sobre a necessidade e a legitimidade das reformas educacionais, bem como na reforma na formação dos professores. No discurso dos documentos e das “autoridades” educacionais, as reformas são justificadas a partir dos baixos índices de aprendizagem e, essa situação seria revertida a partir de uma melhor preparação do professor. Neste sentido

Desmoralizados em sua ‘competência’, os professores se veem controlados no que têm de mais vital e importante, que é a construção de sua própria identidade profissional. São, então, empurrados, sob o peso da culpa por sua incompetência, a buscar individualmente e à custa de seus miseráveis salários o que hoje se chama, com pompa e um ar de extrema modernidade, de formação continuada ou de formação permanente: cursos e programas de qualidade duvidosa, em sua maioria [...] realizados em

---

<sup>58</sup> Embora reconheça que no Brasil a questão da qualidade seja de particular gravidade, Saviani (2014) entende que se trata de um problema de caráter geral e que na atualidade afeta todos os países em maior ou menor grau.

finais de semana e nas férias, sob a responsabilidade de empresas fornecedoras de ensino, ou então, sob os cuidados de organizações não governamentais de toda sorte, as famosas e tão na moda parcerias público-privadas [...] (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 39).

Diante desse quadro, podemos afirmar que as reformas ajustam-se a lógica mercantil, orquestradas pelos organismos internacionais, e têm como palavras de ordem a produtividade e a qualidade, com a máxima racionalização de recursos. Esta tem sido a concepção orientadora das políticas de formação e condições de trabalho do professor no Brasil, principalmente, a partir da década de 1990 até o presente momento<sup>59</sup> (SAVIANI, 2000). A opção por uma concepção produtivista, pautada pela busca dos melhores resultados com o menor custo possível, das políticas educacionais de um modo geral e, em específico, também para a formação de professores, se traduziu na falta de efetivos investimentos em políticas que, de fato, integram a formação. Como consequência, temos assistido nas últimas décadas o agravamento dos problemas relacionados à formação e as condições de trabalho<sup>60</sup>, dois aspectos indissociáveis e condicionantes da melhoria da qualidade da educação.

Sobre estes aspectos, os estudos desenvolvidos por Kuenzer (2011) trazem uma importante contribuição para nossas reflexões: referindo-se ao ensino médio, a autora destaca que apenas 53% dos professores têm formação compatível com a disciplina que lecionam; a disciplina mais crítica é Física, com apenas 25,7% dos professores com formação específica; Química, Artes e Língua e Literatura

---

<sup>59</sup> A análise que fazemos, condicionando as orientações das políticas educacionais à lógica mercantilista, não significa a opção por uma análise determinista do mercado. Sobre esta questão, BOWE; BALL (1992) oferecem uma importante contribuição para a análise de política educacional. Esses autores destacam a natureza complexa e controversa das políticas educacionais, considerando três contextos principais: contexto de influência – onde tem início a elaboração da política pública. É aqui que os discursos são construídos entre os grupos interessados na definição e propósitos da educação que, mesmo influenciando o governo, não são eles necessariamente que determinam diretamente a política; contexto da produção de texto – documentos oficiais que representam a política. São textos que representam a política, mas não são a política, pois mesmo querendo seus autores, não podem deter absolutamente o controle sobre os significados que serão atribuídos aos textos; contexto da prática – refere-se à implementação. Nesta esfera, mesmo que os educadores possam ser influenciados, não será uma influência passiva. As possíveis diferentes leituras que os educadores fazem dos textos, podem trazer resultados práticos diferentes daqueles previstos.

<sup>60</sup> O Plano Nacional de Educação - PNE de 2001 e o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE de 2007, num certo sentido reconheceram que o êxito da educação envolve também a questão do professor. Neste sentido tanto o PNE de 2001 quanto o PDE de 2007, em partes, contemplaram em suas metas e ações dois requisitos fundamentais: condições de trabalho e de salário e a formação. Entretanto, devido à insuficiência de efetivas propostas, bem como por falta de investimentos financeiros, eles não foram efetivamente concretizados. Para uma maior compreensão sobre esta questão ver: PINTO (2002); SAVIANI (2007).

Estrangeira tem aproximadamente 40% dos professores com formação específica; com exceção de Educação Física, nas demais disciplinas o percentual de professores com formação específica fica entre 50% e pouco mais de 60%.

Tomando por base o questionário socioeconômico do Exame Nacional de Cursos (ENADE) de 2005, o estudo de Gatti; Barreto; André (2011), mostra que, quando os alunos de licenciaturas são questionados sobre a principal razão que os levou a optar pela licenciatura, 65% dos alunos de Pedagogia atribuem a escolha ao fato de quererem ser professores, ao passo que nos demais licenciados, este percentual é reduzido pela metade. A escolha da docência como uma alternativa, no caso de não haver possibilidade de exercício de outra atividade, é relativamente alta (21%), sobretudo, entre os licenciando de outras áreas que não a Pedagogia (GATTI, 2010).

Baseado nos dados do Censo da Educação Superior de 2009, o estudo de Gatti; Barreto; André (2011) mostra que entre 2001 e 2009 ocorreu uma diminuição nas matrículas em cursos de licenciaturas presenciais e um aumento nos cursos à distância, sobretudo nas instituições privadas. Em 2001 não havia matrículas em licenciatura à distância em instituições privadas, em 2002 o percentual atingiu 16%, e em 2009 as matrículas em cursos de formação de professores à distância no setor privado atingiram 78%. Para Kuenzer (2011), a elevação do índice de formação dos professores da educação básica à distância preocupa, pois, conforme dados extraídos do Censo Escolar de 2009, 45,8% dos professores matriculados no ensino superior estão em cursos à distância, sendo que nos cursos de pedagogia o índice é superior a 50%, seguido dos cursos de Letras, Matemática e História.

Os dados acima revelam que a educação à distância paulatinamente foi alargando seu campo de atuação, enquanto proposta para formação de professores. Se inicialmente, legitimamente, ela foi entendida como um recurso tecnológico importante para auxiliar o processo educativo, posteriormente, tornou-se concorrente da educação presencial e até mesmo, em certas circunstâncias, tornou-se a base dos cursos de formação de professores. O ensino à distância, diante do acelerado avanço tecnológico é um importante auxiliar do processo educativo<sup>61</sup>, devendo, portanto, ser utilizado como meio para beneficiar uma melhor formação de

---

<sup>61</sup> Sobre este assunto e outros relacionados à educação à distância ver: ORTH, Miguel Alfredo et al. Políticas públicas de educação à distância no Brasil. IX ANPEDSUL – Seminário de Pesquisa em educação da Região Sul. Caxias do Sul, RS: 2012.

professores. “Tomá-lo, entretanto, como a base dos cursos de formação docente não deixa de ser problemático” (SAVIANI, 2007, p. 1250).

Considerando que a oferta de formação à distância faz parte das políticas implementadas nos últimos anos, torna-se necessária uma rigorosa avaliação da qualidade, uma vez que a obrigatoriedade da formação em licenciatura prevista pela legislação pode estar levando a soluções meramente certificatórias, não impactando positivamente sobre a qualidade do ensino (KUENZER, 2011). A opção pela formação de professores em curso de licenciaturas à distância visando suprir a escassez<sup>62</sup> de professores e acionada como alternativa para atrair jovens que não dispendo de acesso ao ensino superior público, encontram na educação à distância a possibilidade de uma certificação que pode viabilizar o ingresso numa profissão, não nos parece à alternativa mais adequada. Na realidade, a opção por este encaminhamento significa a continuidade da histórica desobrigação do Estado com a formação do professor.

Outro dado interessante diz respeito a disparidade entre o número de licenciados formados nos últimos 25 anos e o número daqueles que efetivamente atuam na educação básica, ficando, este percentual, na maioria das áreas, entre 30% e 40%. Considerando os dados, entendemos que não basta a ampliação da oferta de formação em cursos de licenciatura para suprir o déficit de professores, pois os novos licenciados não estão ingressando na profissão correspondente à formação. Onde estaria então a explicação para o problema? A hipótese mais consistente talvez seja a baixa atratividade da carreira, com baixos salários, precárias condições de trabalho, alunos cada vez menos comprometidos, falta de reconhecimento, estresse e crescente intensificação das tarefas (KUENZER, 2011). Para Bazzo (2006), a combinação de políticas de desqualificação na formação, as precárias condições de trabalho e a baixa remuneração, trazem como consequência para a qualidade do sistema educacional brasileiro a progressiva tendência de rejeição à profissão, pelos professores mais bem formados (inclusive com cursos de pós-graduação), pois estes professores, dispendo de habilidades comunicacionais e de “manejo” com pessoas, conseguem encontrar outra ocupação no mercado de trabalho que os remunerem mais condignamente.

---

<sup>62</sup> A oferta do ensino à distância tinha como propósito formar professores na Universidade Aberta do Brasil para suprir, até 2010, o déficit de 250.000 professores da educação básica (BRZEZINSKI, 2008a).

Se a perspectiva produtivista associada à esfera econômica tem contribuído para o agravamento do problema com a formação, tem também deixado de lado o reconhecimento sobre a importância das condições de trabalho dos professores<sup>63</sup>. De modo geral, quando se trata da formação, o entendimento corrente é de que esse processo se resume a percursos formativos sistematicamente desenvolvidos em cursos de formação, em instituições de ensino superior. Em consequência, as políticas têm como objeto a formação inicial e não integram as políticas relativas ao trabalho docente, em especial no que diz respeito à profissionalização e as condições de trabalho, que, de modo geral, são tratadas em outra esfera, a do financiamento (KUENZER, 2011, p. 675). A questão das condições de trabalho, “quando contemplada, é parcialmente reduzida à questão salarial ou ao reconhecimento do trabalho do professor no âmbito institucional e social, sem referência à criação de adequadas condições de trabalho” (NOGUEIRA, 2012, p. 1241-1242).

O estudo de Oliveira e Vieira (2010), realizado em sete Estados brasileiros<sup>64</sup>, com dados obtidos através de entrevistas com professores (sujeitos docentes<sup>65</sup>), oferece uma importante contribuição sobre as dimensões constitutivas do trabalho do professor. Citando apenas alguns dados extraídos da pesquisa desenvolvida pelas autoras, é possível conhecermos alguns aspectos relativos ao professor: 65% dos entrevistados possuem renda de até três salários mínimos, sendo que 8% recebem menos de um salário mínimo; apenas 55% dos entrevistados trabalham exclusivamente na unidade educacional onde foi realizada a entrevista; mais de dois terços dos sujeitos docentes entrevistados não prestaram concurso público para o desempenho de suas atividades; apenas 52% estão contemplados por um plano de cargos e salários; dos sujeitos docentes que realizam atividades com alunos e crianças com necessidades especiais, 70% não recebem nenhuma orientação

---

<sup>63</sup> Entendermos que condições de trabalho e formação são aspectos indissociáveis. Nesse sentido, na presente investigação a expressão “condições de trabalho” também estará se referindo à formação. Por condições de trabalho, entre outros aspectos, entendemos: política salarial; planos de carreira; jornada de trabalho que considere, além da sala de aula, todas as demais atividades relacionadas ao processo de ensino e aprendizagem (estudos individuais, coletivos, preparar aulas, preparar e corrigir avaliações e trabalhos, etc.); condições para a formação inicial e continuada; definição de número máximo de alunos por turma nunca superior às exigências pedagógicas adequadas; assistência à saúde; gestão democrática; participação dos pais, etc.

<sup>64</sup> ; Rio Grande do Norte; Goiás; Minas Gerais; Espírito Santo; Paraná e Santa Catarina.

<sup>65</sup> São considerados sujeitos docentes os profissionais que desenvolvem algum tipo de atividade de ensino ou docência, sendo compreendidos pelos professores e por outros profissionais que exercem atividade de docência (OLIVEIRA; VIEIRA, 2010, p. 15).

específica para essas atividades; 47% dos entrevistados disseram que levam atividades da unidade educacional em que lecionam para fazer em casa; em razão dos resultados dos exames de avaliação, 80% dos entrevistados têm se sentido constrangido a mudarem a forma de trabalho; 71% estão se sentindo forçados a dominar novas práticas, novos saberes, novas competências, novas funções e responsabilidades; 28% dos entrevistados tiveram afastamento do trabalho nos últimos 24 meses, através de licença médica (OLIVEIRA; VIEIRA, 2010).

Dados do IBGE de 2011 indicam que o salário dos professores de educação básica é 33% menor do que dos demais profissionais com formação equivalente e mesma jornada. A Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação 8.035/2010, divulgou que 56% dos profissionais da educação básica não têm plano de carreira e mais de 33% dos Municípios brasileiros não pagam o piso salarial aos professores da educação básica.

Sobre os aspectos e mudanças que apontam para a precarização do trabalho do professor, Garcia e Anadon (2009) destacam a desqualificação da formação do professor pela pedagogia oficial das competências, a intensificação<sup>66</sup> do trabalho devido ao alargamento das funções e da jornada de trabalho e baixos salários. As autoras destacam ainda a padronização dos currículos do ensino básico e da formação dos professores e os exames nacionais que favoreceram novas formas de controle do trabalho, baseado na auditoria, no desempenho, na culpa e na autorresponsabilização do professor.

A leitura dos dados sobre o processo de trabalho que acima foram apresentados reitera o que tem sido uma constatação nas últimas décadas: a progressiva precarização do trabalho a que está submetido o professor, além de impedir que o mesmo se sinta realizado com a profissão, é também um impeditivo da própria formação, pois a motivação, o interesse, a vocação, os estudos regulares, a busca pelo aprofundamento teórico-metodológico, o entusiasmo pela sala de aula,

---

<sup>66</sup> Para Del Pino; Vieira; Hypolito (2009), o processo de intensificação do trabalho é um processo que: implica na redução do tempo de descanso; não disponibiliza tempo para a atualização; sobrecarga de trabalho; reduz a qualidade do tempo e por isso somente o essencial é realizado, o que faz aumentar o isolamento, reduzir a interação e limitar a reflexão conjunta; as habilidades coletivas de trabalho são perdidas ou reduzidas; impõe o trabalho de especialistas para suporte a “deficiências” pessoais; introduz soluções técnicas simplificadas para as mudanças curriculares; “as formas de intensificação são muitas vezes interpretadas como profissionalização e, assim, passam a ser voluntariamente apoiadas pelo magistério” (p. 124).



o ingresso e a permanência na educação, também estão condicionados pelas condições concretas de trabalho.

Brzezinski (2008) considera que atualmente dois projetos nas políticas de formação do professor estão em disputa: o projeto do mundo do sistema - o oficial, e o projeto vivido – o real. Diferente do projeto vivido - do mundo real - que almeja uma sociedade, uma educação e uma formação que se fundamente numa concepção sócio-histórica; que tem como paradigma educacional as relações entre cultura, sociedade e educação; e, que leva em consideração as transformações sociais, das forças produtivas e do mundo do trabalho, o projeto do sistema – do mundo oficial - é coerente com a agenda dos organismos financeiros, é aquele que visa dar respostas às expectativas das agências internacionais; que se sustenta na produtividade visualizada por meio de estatísticas; e sem preocupação com a qualidade social da formação. É o mundo que se agrada apenas com o acesso à escola e aos resultados imediatos e utilitários dos estudantes da educação básica.

Diferente do projeto do mundo vivido - o real - que considera para a formação do professor o conhecimento e a cultura como eixos epistemológicos fundamentais; que tem na docência o princípio basilar da identidade profissional; que defende uma sólida formação teórica de base científica; que considera as condições de trabalho como aspecto indissociável da formação; que propõe um sistema nacional de formação de professores, o projeto do sistema - o oficial - submete o mundo oficial do nosso País a um modelo de formação baseado em reformas curriculares implantadas em outros países e influenciadas pelos organismos internacionais; institucionaliza a formação fora das universidades; separa a licenciatura do bacharelado; valoriza a prática e a pedagogia das competências (BRZEZINSKI, 2008).

A influência dos organismos internacionais nas reformas educacionais em vários países vai assumindo, cada vez mais, ações articuladas entre estes organismos. Há uma sintonia nas prescrições, nas propostas políticas e nos discursos, que visam romper com qualquer resistência ao livre mercado. Ester Buffa (2005), citando a manchete da folha de São Paulo publicada no dia 30 de março de 2003, “Ensino global: OMC discute novas regras para a educação” explicita os propósitos do mundo dos negócios em relação às barreiras impeditivas do livre mercado na educação:

[...] quatro propostas sobre regras de educação prometem esquentar ainda mais as discussões na OMC. Os Estados Unidos, o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia querem quebrar as normas existentes hoje. A ideia é que os serviços de ensino sejam comercializados livremente, facilitando operações como a atuação de grupos educacionais estrangeiros e a aprovação de cursos à distância, o que pode alterar leis nacionais [...] (BUFFA, 2005, p. 55).

Como legítimo representante do mundo dos negócios, o Banco Mundial, o “mandante financeiro” no dizer de Brzezinski (2008), nos últimos anos, transformou-se no organismo responsável pelo “direcionamento” das políticas educativas em âmbito global. Sua inserção no panorama educativo mundial não se restringe ao papel do financiamento, inserindo-se também como principal agência de assistência técnica e referência de pesquisa educativa. O Banco Mundial, convertido num “ministério da educação dos países periféricos” (LEHER, 1998, p. 2100), prescreve propostas educacionais pensadas e elaboradas basicamente por economistas (mas devendo ser executadas por professores) e obedecendo fielmente a lógica e a análise econômica, onde o retorno e o custo-benefício ocupam um lugar central (TORRES, 1996). “O modelo educativo que nos propõe o BM é um modelo essencialmente escolar e um modelo escolar com duas grandes ausências<sup>67</sup>: os professores e a pedagogia” (idem, p. 139).

Para o Banco Mundial, a formação dos professores não é uma proposta prioritária para os investimentos. Seguindo o receituário produtivista, o Banco recomenda a formação à distância em substituição à formação regular presencial. São inúmeras as justificativas ou motivos apresentados pelo BM para marginalizar a formação. Dentre elas destacamos:

a) Primeiramente, por se constituírem numericamente como um dos maiores grupos de funcionários públicos, os professores representam uma força política que não pode ser ignorada. Apesar das estratégias que o capital vem utilizando para o desmonte dos sindicatos, esta categoria ainda consegue ser uma resistência e é esta resistência que incomoda. Os professores costumam ser vistos principalmente como um sindicato, e sindicato lembra automaticamente reivindicação salarial, corporativismo, intransigência, greve, quando não simples manobra política.

---

<sup>67</sup> Boa parte de quem opina hoje sobre o que tem ou não tem de ser feito em educação, tomando importantes decisões neste campo, tanto no âmbito local como mundial, carece do conhecimento e da experiência necessária para lidar com os campos sobre os quais se pronuncia e decide: a educação básica, o ensino e a aprendizagem em sala de aula, a aprendizagem infantil, a *capacitação docente* (grifo nosso), o desenvolvimento e a reforma curricular [...] (TORRES, 1996, p. 139).

b) Aportado em estudos que revelam que uma maior qualificação, nem sempre se traduz em melhores rendimentos na aprendizagem, o Banco, ignorando que formação inicial e formação continuada são momentos constitutivos de um mesmo processo, prefere priorizar a formação em serviço<sup>68</sup>, na modalidade à distância<sup>69</sup>. Aliás, o Banco, por considerar mais econômica, não somente prioriza e recomenda a educação à distância para formação em serviço, mas também a formação inicial (TORRES, 1996).

Outro aspecto importante a destacar no encaminhamento das políticas de formação de professores elaboradas nas últimas décadas é que os defensores da formação, orientados por uma perspectiva produtivista, têm insistido em ignorar as contribuições provenientes de pesquisadores ligados à educação. Ao invés de reconhecer nas produções amparadas pelo rigor científico que revelam com mais precisão nossas necessidades formativas, optam pelas orientações e prescrições vindas dos organismos financeiros, que além de significar o interesse do mercado, foram produzidas em realidades, na maioria das vezes, nada compatíveis com a nossa.

Resumindo: Neste capítulo, além de um breve histórico revelando que as políticas de formação de professores não lograram o estabelecimento de um padrão minimamente consistentes da formação (SAVIANI, 2009), nossas análises focaram também as políticas educacionais e a formação de professores, no contexto das reformas do Estado brasileiro e, estas, significativamente influenciadas pelo pensamento neoliberal. Em conformidade com o que afirma Anderson (1995), as ideias neoliberais expandiram-se, principalmente a partir da crise econômica de 1973, quando a economia capitalista avançada desabou numa longa e profunda recessão, com taxas de crescimento baixas e elevada taxa de inflação.

Em relação à educação e a formação de professores, principalmente a partir da década de 1990, temos assistido a ascendência dos interesses do capital que consideram a educação um novo mercado. Podemos dizer que é uma proposta da burguesia brasileira e de seus aliados, formulada e incentivada, técnica e financeiramente, pelos organismos financeiros internacionais e que procuram seguir

---

<sup>68</sup> Para Brzezinski (2008, p. 181), “os programas deveriam articular formação inicial e continuada, pois entende como não suficiente treinar professores em serviço”.

<sup>69</sup> No Brasil, conforme Art. 80 da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (Lei 9394/96) “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”.

as mesmas diretrizes neoliberais das políticas sociais e econômicas, em seu conjunto, ou seja: maior produtividade com o menor custo possível, livre mercado, descentralização, ações focalizadas, competição, mérito, terceirização, privatizações, administração pública gerencial, etc. Defendidas como uma necessidade para superar a crise e modernizar o sistema, as reformas educacionais e as políticas de formação de professores passaram a ser orientadas por uma concepção produtivista, cujos princípios da eficiência e da eficácia se transformaram em justificativas centrais para a viabilização das reformas. Por entender que a educação desempenha um papel importante no processo de modernização do capital, as reformas, entendidas como necessárias pelos defensores das políticas liberais, buscam ajustar a educação às novas formas de acumulação e da reestruturação produtiva do capital. É em função disso que nas últimas décadas “percebe-se uma forte presença de concepções produtivistas de qualidade de ensino e de formação, reveladas nas legislações educacionais” (BAZZO, 2006, p. 37).

Atualmente, estamos vivenciando no Brasil as expectativas da recente aprovação do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024) – Projeto de Lei nº 8.035/2010, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República no dia 25 de junho de 2014 – Lei 13.005/2014. Embora se reconheça que um Plano Nacional de Educação, por si só, não se constitui num instrumento capaz de responder satisfatoriamente as complexas necessidades da educação brasileira, sabemos que ele é um instrumento importante, e pode ser um guia capaz de contribuir para a superação ou/e manutenção de determinadas políticas já instituídas. Nesse sentido, em relação à política de formação de professores, a expectativa diante do Plano Nacional de Educação aprovado em 2014, pode ser colocada da seguinte forma: o PNE atualmente em vigor propõe, efetivamente, uma ruptura com as políticas de formação de professores orientadas por uma perspectiva produtivista e ajustada ao receituário do mundo empresarial? Ou ao contrário, o PNE, naquilo que é essencial, mantém ou até mesmo intensifica uma perspectiva de formação, cujo receituário das últimas décadas, foi prescrito pelos organismos internacionais e em conformidade com os interesses do mercado? Nos próximos capítulos deste trabalho, fazemos um esforço para responder às questões aqui levantadas.

## **CAPÍTULO III**

### **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 – 2024): ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Este capítulo analisa determinados aspectos que antecederam a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014) e está assim organizado: inicialmente analisamos a ideia de produção e desenvolvimento do Plano de Educação no Brasil e seus aspectos instituídos legalmente. Na sequência, tratando-se especificamente do Plano atual, analisamos: a importância da Conferência Nacional de Educação de 2010; a participação dos empresários da educação na audiência pública do dia 25 de fevereiro de 2014 e a tramitação e a aprovação do Plano Nacional de Educação de 2014.

#### **3.1 A produção de um Plano Nacional de Educação**

Um Plano Nacional de Educação, quando assegurado em Lei, constitui-se num “instrumento político cuja finalidade é ser um guia na tarefa de cumprir determinados objetivos dentro de uma metodologia tida como a mais pertinente para a política” (CURY, 2011, p. 806). Pressupondo uma ação intencional para seus objetivos, metas e estratégias, um plano, em tese, atende princípios e regras dentro de uma determinada normatividade jurídica.

A ideia de produção e desenvolvimento de Plano Nacional de Educação não é uma iniciativa recente. Alguns autores, Chizzotti (1996); Cury (2011) apontam o embrião de um Plano Nacional de Educação nos debates da Constituinte Imperial de 1823, logo após a separação política de Portugal. Na ocasião, os membros da Constituinte debatiam sobre um “tratado” completo de educação, como via para dar unidade orgânica à instrução pública. Porém, os debates logo foram interrompidos,

tendo em vista a dissolução da Assembleia ainda em 1823. A dissolução da Assembleia, além de impedir o término das discussões recém iniciadas sobre um plano geral para a educação pública, determinou também a elaboração de uma Lei geral da educação bem mais simplificada, mais tarde submetida ao Ato Adicional de 1834. Este ato descentralizou para as Províncias a atribuição da instrução primária e a formação dos professores. Como se sabe, o Ato Adicional de 1834, ao transferir a responsabilidade para as antigas Províncias, isentou de responsabilidade o poder central, em relação à instrução primária (CURY, 2011).

Para Saviani (2007), no contexto da educação brasileira, a palavra Plano para a educação remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932. A partir de um diagnóstico que explicitava a falta de unidade e continuidade na situação educacional do País, o “Manifesto”, para fazer frente e essas limitações propôs um “Plano de reconstrução educacional”. Participando ativamente nos trabalhos da Constituinte, o movimento dos pioneiros, contribuiu para que, na Constituição de 1934, em seu Art. 150, alínea “a”, fosse estabelecido como competência da União fixar o Plano Nacional de Educação, compreendido de todos os graus e ramos, comuns e especializados, além de coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território nacional. O autor acima (1998) destaca ainda que na Constituição de 1934, em seu Art. 152, estava previsto que o Conselho Nacional de Educação<sup>70</sup>, teria a função de elaborar o Plano Nacional de Educação. Reestruturado em 1937, ainda neste mesmo ano, o Conselho encaminhou ao Ministro Capanema o documento final do Plano. Com o fechamento do Congresso Nacional e o advento do Estado Novo em 1937, o Plano Nacional de Educação elaborado pelo Conselho Nacional de Educação foi negligenciado.

Em 1946, com a aprovação da nova Constituição, através do Art. 5º, a União foi incumbida de elaborar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), só aprovada em 1961. É no interior da LDB 4.024/1961 que a ideia de Plano reaparece, mas sob a influência do conceito de planejamento e desenvolvimento. No capítulo referente aos Recursos para Educação, foi instituído o Fundo Nacional do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior e cabia ao Conselho Federal de Educação a obrigação de estabelecer o plano referente a cada fundo. Essa

---

<sup>70</sup> Criado pelo Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931.

elaboração ocorreu em 1962 e acabou se tornando um plano de aplicação dos recursos federais para a educação (CURY, 2011).

No período pós-1964, a camada dirigente do País optou por um planejamento econômico de corte tecnocrático e tornou a área social residual nas prioridades governamentais. Assim, os sucessivos planos não foram bem sucedidos, pois além de vinculados ao planejamento centralizado da burocracia estatal, a própria Constituição de 1967 extinguiu a vinculação financeira à educação (Idem).

Mais recentemente, a ideia de Plano com características de unidade e continuidade, ganhou concretude, principalmente a partir de meados da década de 1980, quando, se contrapondo ao regime ditatorial das décadas de sessenta e setenta, tornou-se quase uma unanimidade na sociedade civil, bem como entre as diferentes correntes da sociedade política, a defesa e a reivindicação da redemocratização do País. Os avanços neste processo de democratização ficaram legitimados através das eleições em todos os níveis (1982), bem como a promulgação da nova Constituição brasileira em 1988.

Sobre a ideia de produção de Plano para a Educação, merece destaque também a participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos, realizada em março de 1990, na cidade de Jontien – Tailândia, cujo resultado foi à assinatura da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. Essa declaração estabelecia como meta principal para os países participantes, a universalização do acesso à educação básica a todas as crianças, aos jovens e aos adultos, assegurando a equidade na distribuição de recursos e um padrão mínimo de qualidade. Para que os objetivos da meta acima anunciada fossem atingidos, os países deveriam elaborar seus Planos Decenais de Educação. Essa Conferência, além da UNESCO e do UNICEF, contou com o patrocínio do Banco Mundial e vai inaugurar a política de defesa da relativização do dever do Estado com a educação (PINTO, 2002).

Em termos legais e no âmbito da legislação, especificamente sobre Plano Nacional de Educação, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 214 instituiu:

A lei estabelecerá o **plano nacional de educação** (grifo nosso), 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.

Em conformidade com a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9.394/1996, em seu Art. 87, § 1º temos: “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” [...].

Com base no estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9.394/96, em janeiro de 2001, visando o atendimento de um proclamado direito do cidadão e dever do Estado, com prazo de vigência de dez anos, através da Lei n. 10.172, foi aprovado o Plano Nacional de Educação.

É importante destacar que no período que antecedeu a aprovação do PNE de 2001, no II Congresso Nacional de Educação (CONED), realizado em Belo Horizonte, a partir de um documento previamente discutido com profissionais da área de educação, com entidades estudantis e associações acadêmicas e científicas, foi construído coletivamente um projeto de Plano denominado “Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira” (PINTO, 2002). Esta proposta, não recebeu a devida importância por parte do governo federal que, paralelamente ao projeto da sociedade brasileira, encaminhou outro projeto ao Congresso Nacional.

[...] Paralelamente, o governo federal construiu o seu projeto, feito a partir de consultas a diferentes entidades, o qual acabou enviado ao Congresso Nacional posteriormente ao prazo determinado pela LDB, assim como um dia após a entrada do projeto do deputado Ivan Valente. Com a identificação de PL nº 4.173/98 ele foi apensado ao PL nº 4.155/98 em 13 de março de 1998. Coube a relatoria ao deputado Nelson Marchezan, do PSDB e com uma longa folha de serviços aos governos de plantão desde os tempos da ARENA, na ditadura militar. Tendo em vista a prioridade de entrada e, portanto, de discussão do projeto encabeçado pelo deputado Ivan Valente, mais uma vez e de forma análoga ao que ocorreu na discussão da LDB, a estratégia governista foi a de apresentar um substitutivo que, em sua estrutura e princípios gerais, pautou-se no PL nº 4.173/98. Contudo, tendo em vista a mobilização do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e de deputados comprometidos com a defesa da escola pública, associada ao efeito das audiências públicas promovidas pela Comissão de Educação da Câmara para debater a questão, o texto final do relator apresentou alguns avanços, em especial no que se refere ao financiamento da educação, avanços estes que caíram por terra em virtude dos vetos do presidente da República ao projeto aprovado pelo Congresso (PINTO, 2002, p. 119 -120).

Logo após a aprovação do PNE/2001, José Marcelino de Rezende Pinto (Idem) já chamava a atenção para algumas de suas principais problemáticas, dentre elas destacava: o não estabelecimento de um padrão básico de custo/aluno;



definição de um conjunto extremamente extenso de metas, sem a correspondente avaliação do impacto financeiro; falta de explicitação, em suas metas quantitativas, da parte que caberia ao Poder Público cumprir; se o projeto elaborado pela Sociedade Brasileira propunha 10% do PIB para atender as metas do Plano e o projeto final do texto do relator estabelecia 7% do PIB, com os vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, nenhum valor foi fixado, o que dificultou profundamente as ações para dar cumprimento ao proposto no Plano (Idem).

O PNE foi aprovado quando o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso entrava em sua metade final, tendo sido mutilado com nove vetos apostos pelo Presidente da República, os quais incidiram sobre seus pontos mais nevrálgicos, isto é, aqueles referentes ao financiamento, o que levou Ivan Valente a afirmar que FHC vetou o que faria do PNE um plano [...]. De fato, sem se assegurar os recursos necessários, como atingir as metas propostas no Plano Nacional de Educação? (SAVIANI, 2007a, p. 1241).

Os vetos sobre o aspecto financeiro evidenciam que o objetivo do governo era restringir qualquer possibilidade de ampliação de recursos da União em educação e, nesse sentido reduziu o PNE de 2001 à mera carta de intenções, já que as metas não poderão ser realizadas (SAVIANI, 2014a).

Em relação à formação do professor, o Plano de 2001, que afirmava ter como objetivo central a melhoria da qualidade do ensino, reconhecia que este propósito só poderia ser alcançado se, de fato, fosse promovida a valorização do magistério. Nesse sentido, o PNE de 2001, na parte do diagnóstico (p. 63), expressava preocupação com a valorização dos professores e, amparado na constatação extraída da prática, reconhecia com vivacidade a indissociabilidade entre formação e condições de trabalho. Além disso, decorrente da desvalorização e das precárias condições de trabalho, o texto demonstrava também preocupação em relação ao abandono da profissão por parte dos professores.

[...] Esforços dos sistemas de ensino e, especificamente, das instituições formadoras em qualificar e formar professores têm se tornado pouco eficazes para produzir a melhoria da qualidade do ensino por meio de formação inicial porque muitos professores se deparam com uma realidade muitas vezes desanimadora. Ano após ano, grande número de professores abandona o magistério devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas. Formar mais e melhor os profissionais do magistério é apenas uma parte da tarefa. É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico. É preciso que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação (PNE, 2001, p. 63).

Além de reconhecer a valorização do magistério como uma necessidade primordial para produzir a melhoria da qualidade do ensino, o PNE de 2001 também produziu um conjunto de metas (28 metas) destinadas ao magistério da educação básica. Dentre elas podemos destacar: meta 1: Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº 9.424/96; meta 2: Implantar, gradualmente, uma jornada de trabalho de tempo integral, quando conveniente, cumprida em um único estabelecimento escolar; meta 3: Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas; meta 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; meta 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; meta 13: Desenvolver programas de educação à distância, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior; meta 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); meta 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; meta 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 (PNE, 2001).

Em 2010, quando o PNE/2001 esgotou seu período de vigência, a avaliação<sup>71</sup> dos seus resultados não foi positiva e, embora algumas conquistas tenham sido, em partes, garantidas em Lei<sup>72</sup>, a formação e valorização do professor ainda estavam distante dos objetivos anunciados nas 28 metas.

---

<sup>71</sup> Para uma avaliação mais aprofundada sobre o PNE/2001 ver Dourado (2011); Sampaio (2011).

<sup>72</sup> Exemplo: plano de carreira, piso salarial nacional, hora atividade.

### **3.2 A Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE) e o novo Plano Nacional de Educação**

Esgotado o período de vigência do Plano Nacional de Educação de 2001, em 2010 teve início o planejamento e os debates para a elaboração do novo PNE. Mobilização marcante e propositiva para a elaboração do novo Plano foi a Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em Brasília, entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010. Com ampla participação de diversos setores da sociedade civil ligados à educação, bem como o envolvimento da sociedade política, a CONAE de 2010 possibilitou um amplo debate e contribuiu para formulação de importantes propostas para o Plano. Para Oliveira (2011) a CONAE foi um processo de debate democrático e com participação efetiva de diversos segmentos da sociedade, discutindo os rumos da educação brasileira.

A Conferência Nacional da Educação (Conae), realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília-DF, constituiu-se num acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil e contou com intensa participação da sociedade civil, de agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes. Ao todo foram credenciados/as 3.889 participantes, sendo 2.416 delegados/as e 1.473, entre observadores/as, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura (CONAE, 2010, p. 10).

Ressaltamos que a grande CONAE<sup>73</sup> de Brasília foi precedida por debates ocorridos nas conferências estaduais, regionais e municipais de educação. Conforme Aguiar (2011) foram realizadas 378 conferências municipais, 89 regionais e 27 nas unidades federadas. O produto resultante desse amplo debate se consolidou na elaboração de um Documento Final que sistematiza um conjunto de diretrizes, metas e ações propositivas para o PNE (2014) e para a construção do Sistema Nacional de Educação.

Foram inseridas pelas comissões estaduais e do Distrito Federal, no Sistema de Relatoria da Conae 5.300 deliberações em parágrafos, com proposta de emendas ou novos parágrafos, acrescidos ao documento. As propostas foram sistematizadas, com base em critérios regimentais, pela Comissão Especial de Dinâmica e Sistematização (CEDS), em Documento-Base da etapa nacional, com 2057 emendas encaminhadas para apreciação dos/as delegados/as nas plenárias de eixo. Das seis plenárias de eixo, realizadas em 30 e 31 de março de 2010, resultaram 694 emendas, aprovadas pelos delegados/as e encaminhadas para apreciação e para deliberação na plenária final. Na plenária final da Conferência Nacional de

<sup>73</sup> O tema central da CONAE foi Construindo um Sistema Nacional articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação.

Educação (Conae), foram aprovadas 677 e o conteúdo resultante de todo esse processo de sistematização está registrado neste documento (CONAE, 2010, p. 10).

O Documento Final da CONAE proporcionou, além de uma breve apresentação, introdução e composição da Comissão Organizadora Nacional da CONAE, a expectativa de que o Documento Final suscitasse o debate e pudesse contribuir efetivamente no balizamento das políticas educacionais.

[...] Espera-se, portanto, que o Documento Final, resultante das deliberações da plenária final da Conae, suscite um processo de mobilização e debate permanente nos diferentes segmentos educacionais e setores sociais brasileiros, e que possa contribuir efetivamente no balizamento das políticas educacionais, na perspectiva do Sistema Nacional de Educação, da efetiva consolidação de políticas de Estado no País e na elaboração do novo Plano Nacional de Educação [...] (CONAE, 2010, p. 17).

A citação acima revela certa expectativa em relação às propostas da CONAE no balizamento das políticas educacionais com ativa consolidação de políticas de Estado. Entretanto, quando o projeto de Lei do PNE ainda tramitava no Congresso Nacional, Oliveira (2011) já fazia advertência sobre o distanciamento entre as proposições apresentadas no Documento Final da CONAE e o Projeto de Lei 8.035/2010 em tramitação, revelando-se um projeto tímido e pouco incisivo para o enfrentamento das problemáticas educacionais do País.

O projeto de lei em tramitação no Congresso, PL n. 8.035/10, não traz com a mesma força que o documento final da CONAE a proposta de articulação entre os entes federativos rumo a construção de um Sistema Nacional de Educação; nesse aspecto e em muitos outros, ele se distancia do que foi acordado entre as muitas entidades que participaram ativamente da CONAE e que subscreveram suas resoluções, revelando-se um projeto tímido e pouco incisivo para apontar soluções para o grande nó da educação brasileira (OLIVEIRA, idem, p. 335).

As contribuições da CONAE, desconsideradas no texto do PNE, revela também outro aspecto da política educacional brasileira - a restrita importância atribuída aos sujeitos afetados pela política. “A política educacional recente tem se caracterizado pela falta de consulta popular [...]. Políticos e burocratas estão cada vez mais distantes e desconectados dos destinatários, dos que “receberão” a política” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 435).

Embora os legisladores não neguem diretamente a participação destes no processo de discussões e proposições, no momento da efetiva elaboração da legislação ou mesmo do cumprimento desta, as orientações provenientes de outros

espaços e concepções (diferentes e divergentes dos sujeitos afetados), ocupam lugar privilegiado. Assim, ignoram-se as contribuições advindas daqueles que estão inseridos diretamente no processo, inclusive as produções de relevância científica reconhecida.

A proposta política para a elaboração do PNE do Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) contém 165 páginas e está estruturada em torno de seis eixos, os quais proporcionam uma análise crítica da educação brasileira, bem como o detalhamento propositivo de metas e ações a serem desenvolvidas.

EIXO I – Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; EIXO II - Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação; EIXO III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; **EIXO IV – Formação e valorização dos/das profissionais da educação** (grifo nosso); EIXO V – Financiamento da educação e controle social; EIXO VI – Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade (CONAE, 2010).

A Formação de professores no documento está sistematizada no eixo IV – “Formação e valorização dos/das profissionais da Educação”. No referido documento é usado o termo profissionais da educação<sup>74</sup> para se referir aos professores, especialistas e funcionários de apoio técnico-administrativo que atuam nas instituições de ensino. Entretanto, vale destacar que, no contexto do eixo sobre profissionais da educação, são classificados como profissionais do magistério os professores que atuam diretamente no ensino e que devem ser habilitados para o ingresso na carreira profissional.

Embora não seja nosso propósito analisar nesta investigação as propostas políticas de formação dos professores provenientes da CONAE, resumidamente podemos dizer que o documento final defende: a institucionalização de uma Política Nacional de Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação; que a formação do professor para toda a educação básica, modalidades e ensino superior (graduação e pós-graduação), independente do objeto próprio de sua formação,

---

<sup>74</sup>“O termo trabalhadores/as da educação se constitui como recorte de uma categoria teórica que retrata uma classe social: a dos/das trabalhadores/as. Assim, refere-se ao conjunto de todos/as os/as trabalhadores/as que atuam no campo da educação. Sob outro ângulo de análise, ancorado na necessidade política de delimitar o sentido da profissionalização de todos/as aqueles/as que atuam na educação, surge o termo profissionais da educação, que são, em última instância, trabalhadores/as da educação, mas que não, obrigatoriamente, se sustentam na perspectiva teórica de classes sociais” (CONAE, 2010, p. 77).

deve contar com uma base comum; esta base comum deve ser garantida levando-se em consideração uma concepção de formação pautada por uma sólida formação teórica e interdisciplinar em educação, quanto pela unidade entre teoria e prática; considera o trabalho como princípio educativo na formação; a pesquisa é entendida como eixo nucleador dessa formação e se constitui em princípio cognitivo e formativo; a formação deverá contemplar, efetivamente, a indissociabilidade entre formação e valorização profissional (carreira, jornada de trabalho, remuneração, etc.); gestão democrática; compromisso com um projeto emancipador e transformador das relações sociais; a formação do professor deve ser entendida como política pública, tratada como direito e superando o estágio das iniciativas individuais; oferta de cursos de graduação, pós-graduação e extensão pública, em universidades também públicas; deve ainda ser pensada como processo inicial e continuada e como dever do Estado (CONAE, 2010). O documento final da CONAE propõe ainda:

A formação e a valorização dos/das profissionais do magistério devem contemplar aspectos estruturais, particularmente, e superar as soluções emergenciais, tais como: cursos de graduação (formação inicial) a distância; cursos de duração reduzida; contratação de profissionais liberais como docentes; aproveitamento de estudantes de licenciatura como docentes; e uso complementar de telessalas. E extinguir, ainda, todas as políticas aligeiradas de formação por parte de “empresas”, por apresentarem conteúdos desvinculados dos interesses da educação pública, bem como superar políticas de formação que têm como diretriz o parâmetro operacional do mercado e visam a um novo tecnicismo, separando concepção e execução na prática educacional (p. 80).

No capítulo IV deste trabalho, analisamos alguns aspectos das propostas para a formação de professores<sup>75</sup> da educação básica oriundas da CONAE e as propostas que foram aprovadas no texto do PNE aprovado em 2014. A ideia consiste na explicitação dos principais contrastes entre as propostas para o PNE oficialmente aprovadas e as diretrizes, metas e ações propostas democraticamente por setores organizados da sociedade, especialmente aqueles comprometidos com educação pública.

---

<sup>75</sup> O debate sobre a profissionalização contemplou tanto a formação quanto a valorização dos profissionais da educação.

### 3.3 O setor privado e o Plano Nacional de Educação (2014 – 2024)

Diferente dos diversos setores da sociedade civil ligados à educação pública que participaram ativamente da CONAE, outro setor da sociedade civil, ligado à educação privada, deu maior ênfase na articulação direta com seus representantes no Parlamento e encontrou no Senado Federal<sup>76</sup> um ambiente mais favorável no atendimento de seus propósitos. Saviani (2014a) argumenta que os empresários do ensino não demonstraram interesse na participação da Conferência Nacional de Educação, pois a CONAE é um espaço de apresentação de teses e formulação de propostas para a elaboração do projeto do PNE. Os empresários do ensino privado foram mais atuantes e com participação intensa e organizada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, pois é aí que as bancadas parlamentares são acionadas na defesa de seus interesses. O Congresso Nacional é um espaço de disputa e é aí que grupos poderosos da educação são fortes<sup>77</sup>, fazendo lobby, principalmente contrários ao investimento público em educação pública. Portanto, num momento de debates, as articulações políticas ocorrem via Parlamento, uma vez que é no parlamento que o PNE pode assegurar a defesa dos intentos privados.

As articulações do ensino privado na defesa de seus intentos (recursos públicos para instituições privadas) junto aos Parlamentares podem ser confirmadas se tomarmos algumas manifestações provenientes do setor, durante a tramitação do Plano Nacional de Educação na Câmara e no Senado, especialmente na audiência pública do dia 25 de fevereiro de 2014.

Em documento que serviu de orientação para os debates, a Associação Nacional de Educação Católica (ANEC), manifestava sua posição contrária à meta 12 do PNE.

Na meta 12, não apoiamos essa formulação e gostaríamos que fosse estabelecido um percentual de jovens no ensino superior brasileiro. Programas como o PROUNI e FIES sinalizam o sucesso e ajudam muitos jovens a ingressar no ensino superior (ANEC, 2014).

---

<sup>76</sup> O texto foi aprovado no Senado Federal no dia 17 de dezembro de 2013.

<sup>77</sup> Aguiar (2011), ainda no período dos debates, já chamava atenção sobre a importância da intervenção dos setores organizados da sociedade, comprometidos com a escola pública, diante do processo de tramitação do PNE, a fim de inibir o avanço das forças representativas do privado na definição do mesmo.

A divergência do ensino privado em relação à meta 12 do PNE está relacionada com a proposta de expansão de matrículas para o ensino superior no segmento público, proposta pela Câmara dos Deputados, pois esta meta do Projeto de Lei estabelecia:

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, **no segmento público** (grifo nosso) (PNE, 2014).

Portanto, fica evidente que, para o setor privado do ensino, a expansão de matrículas na educação superior com um percentual definido para o segmento público (40%) não é bem recebida. Para este setor, o Estado deve garantir expansão de matrículas, através de programas de financiamento e transferência de recursos públicos para a iniciativa privada.

Na mesma audiência pública do dia 25 de fevereiro de 2014, a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) elevou o tom na defesa de seus interesses, criticando veementemente o debate público versus privado na educação brasileira. Naquela ocasião, o debate público/privado estava acirrado e as instituições privadas saíram na defesa do Substitutivo aprovado pelo Senado, pois este era mais privatista que a proposta da Câmara dos Deputados.

Vamos, por favor, adotar o bom senso e terminar com essa ranzinza histórica que vem dos tempos da década de sessenta em querelas inúteis sobre educação pública x educação privada. Não podemos ter uma visão distorcida. Não existe educação gratuita, todos nós pagamos pelos serviços educacionais. Importante é conduzir políticas de parcerias específicas complementares, com objetivos claros e metas definidas. [...] Temos que ver sim o bem público coletivo e não o particularizado. O resto é sectarismo e fundamentalismo que nada constrói (ANUP, 2014, p. 2).

Sobre o interesse do financiamento público para a educação ofertada por instituições privadas, o documento da ANUP, explicitamente fazia a defesa da proposta do Senado já que esta propunha a ampliação do investimento público em educação, sem explicitar se pública ou privada. [...] “Assim, concordamos com a redação da Meta 20 **proposta pelo Senado** (grifo nosso) desde seu início que diz ampliar o investimento público em educação sem excluir ninguém desse financiamento” (ANUP, p.2).

Outra entidade que marcou presença na mesma audiência pública e com posições claras em relação ao financiamento, foi a Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP). Considerando que o Substitutivo do Senado Federal era mais



“flexível”, em relação ao financiamento, se comparado com o Substitutivo originado na Câmara dos Deputados, a FENEP apresentou justificativas na defesa da proposta do Senado. Para esta entidade, especialmente naqueles pontos relacionados ao financiamento, a proposta do Senado Federal era mais coerente, uma vez que propunha superar a perversa dicotomia do público/privado (FENEP, 2014).

A sintonia das propostas do Substitutivo do Senado Federal com os interesses da iniciativa privada pode ser identificada em algumas metas e estratégias do PNE. A meta de nº 11, por exemplo, propõe: “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e, pelo menos 50% (cinquenta por cento) de gratuidade na expansão de vagas”. Nota-se que a meta proposta pelo Senado não faz referência ao público. Esta proposta é extremamente privatista quando comparada com a proposta do Substitutivo da Câmara dos Deputados, que estabelecia: “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no **segmento público** (grifo nosso)”.

Em relação à meta acima citada, a Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), na defesa do Substitutivo do Senado, apresentou a seguinte justificativa:

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos, da qual o Brasil é signatário, e que recomenda “As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações, e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não-governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias”. Desta forma, quando o PL do Senado exclui a obrigação de expansão apenas no **segmento público** (grifo nosso), age de forma coerente com a orientação da UNESCO (FENEP, 2014).

Semelhante ao ocorrido com a meta 11, o Senado Federal, também exclui da meta 12 (anteriormente citada) a expressão segmento público. Em Conformidade com o Substitutivo do Senado, esta meta ficou com a seguinte redação: “Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18

(dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurando a qualidade da oferta” (SENADO, PNE, 2014). Sobre esta proposta, a FENEP assim se pronunciou:

Uma vez mais a redação do PL do Senado se mostra coerente com a necessidade de ajustar o foco na necessidade de ampliar a oferta de vagas no segmento, sem cair na cilada de limitar a oferta **apenas ao segmento público** (grifo nosso). O PL do Senado evidencia, assim, maturidade ao superar a perversa dicotomia do público/privado e assegurar a qualidade do ensino (FENEP, 2014).

A exclusão da palavra pública (o), quando esta significava entrave para os interesses do setor privado, foi uma aspiração do Senado Federal como proposta para o PNE. A exemplo das metas acima já citadas, especificamente a que trata do financiamento, a de número 20, que pelo Substitutivo da Câmara dos Deputados definia investimento público em educação pública, o Senado Federal, atendendo as solicitações dos empresários da educação, deliberou pela retirada da palavra pública do texto. Assim, pela proposta, a referida meta ficaria com a seguinte redação:

Meta 20: ampliar o investimento **público em educação** (grifo nosso) de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio, observado o disposto no § 5º do art. 5º desta Lei (SENADO, PNE, 2014).

Com a nova redação da meta 20, ficava aberta a possibilidade da destinação de recursos públicos para investimento na educação privada<sup>78</sup>. Portanto, a divergência entre a proposta do Substitutivo da Câmara e o Substitutivo do Senado, provocou elogios e críticas por parte da FENEP. Os elogios eram feitos à proposta do Senado por considerá-la mais coerente com os objetivos da nação e com as orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos<sup>79</sup> e da UNESCO. Já as críticas, eram endereçadas aos que pretendiam manter a educação, no dizer dos empresários, “numa camisa de força”, defendendo a destinação de recursos públicos para a educação pública.

Embora a redação do Senado quanto à meta 20 tenha provocado amplo debate, é de se concluir que a redação proposta atende muito mais os objetivos da Nação, sendo esta a conduta que deve prevalecer. Mais uma vez, repita-se, que vários documentos produzidos no âmbito da UNESCO informam que a superação das desigualdades em educação, requer a participação de todos os segmentos da sociedade, ao mesmo tempo em, juntamente com outras agências internacionais se coloca favorável à adoção de parcerias público-privadas, com vistas a se garantir o mais amplo acesso

<sup>78</sup> Reiteramos que o Plano Nacional de Educação aprovado em 2014, manteve a proposta da Câmara dos Deputados, ou seja, investimento público para a educação pública.

<sup>79</sup> Destaca-se que o Banco Mundial participou desta Conferência.

à educação de qualidade, enquanto direito fundamental do cidadão. Assim sendo, manter a camisa de força quanto à utilização exclusiva dos recursos disponíveis em educação pública, implica em impedir que os gestores das unidades federais aloquem tais recursos em projetos que se mostrem socialmente relevantes e que nem sempre podem ser executados pelo setor público (FENEP, 2014, p.4).

A Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) com o propósito de justificar a importância do ensino privado no País, através de documento, assim se manifestou: “O Brasil é um Estado Democrático de Direito e sua constituição defende a participação da livre iniciativa na oferta do ensino, demonstrando a importância da contribuição que o segmento privado de ensino dá a essa nação” (ABMES, 2014, p. 1).

Marcando posições na mesma audiência pública acima mencionada, a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES), uma associação que reúne 47 mantenedoras de instituições privadas de ensino superior, com mais de 2.500.000 alunos, também foi incisiva na crítica, entendendo como um retrocesso a defesa da destinação de recursos públicos apenas para instituições públicas. “A concessão de financiamento público apenas às instituições públicas, representará um dos maiores retrocessos na garantia dos direitos sociais em nosso País, agravando ainda mais a enorme lacuna da desigualdade social nele existente” (ABRAES, 2014, p. 6). Nesse sentido, por considerar a proposta do Senado Federal mais sintonizada com seus interesses, a ABRAES solicita que a Câmara dos Deputados aprove “na íntegra o Projeto de Lei no. 8035/10, que institui o PNE, na forma como foi encaminhado para esta casa legislativa pelo Senado Federal” (Idem, p. 6).

Alegando a impossibilidade do Estado no cumprimento de suas obrigações constitucionais na oferta de educação pública superior, a ABRAES faz uma ampla defesa da transferência de recursos públicos para as instituições privadas, especialmente através do FIES<sup>80</sup> e PROUNI<sup>81</sup>.

Como forma indireta do financiamento público às instituições privadas de ensino superior, temos os programas de financiamento educacional, como o FIES e o PROUNI. Tais programas permitem a maior inclusão de estudantes de situação econômico-financeira hipossuficiente, tendo em

---

<sup>80</sup> Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Financiamento para estudantes que estejam regularmente matriculados em instituições privadas de educação superior.

<sup>81</sup> Programa Universidade para Todos (PROUNI). Isenta as instituições de ensino superior privado do pagamento de determinados tributos.

vista que a cada dia aumenta a limitação de oferecimento de vagas pelas instituições públicas no ensino superior (Idem, p. 3).

Para a ABRAES, o FIES e o PROUNI, mais do que representarem uma possibilidade de transferência indireta de recursos públicos para o ensino superior privado, na verdade são instrumentos de justiça social, que permitem aos brasileiros de pouca renda, igualdade de condições para o acesso ao ensino superior (Idem).

A possibilidade e a necessidade do financiamento público às instituições privadas de ensino superior, em um país carente de vagas nas instituições públicas, na verdade constitui um mecanismo para o Estado cumprir o seu dever de garantir os direitos sociais fundamentais quanto a igualdade e o acesso à educação (ABRAES, 2014, p. 3).

A posição das entidades do setor privado, expressando uma maior concordância com o substitutivo do Senado Federal do PNE, pode ser mais bem entendida quando confrontada com a posição do Fórum Nacional de Educação (FNE), emitida no dia 24 de janeiro de 2014, através da 21ª nota pública à Câmara dos deputados. Em relação ao substitutivo do Senado Federal, o FNE manifestava preocupação com seu conteúdo privatista e segregacionista, considerando um retrocesso em relação às discussões do Projeto de Lei 8035/2010 que resultou no Substitutivo do Deputado Angelo Vanhoni – PT/PR.

Diante da última etapa de tramitação do Projeto de Lei 8035/2010, que trata do novo Plano Nacional de Educação (PNE) no Congresso Nacional, o Fórum Nacional de Educação (FNE), cumprindo seu papel profícuo de monitorar a efetividade das deliberações da CONAE-2010, entende que o Substitutivo do Senado Federal à matéria se contrapõe às proposições centrais desta conferência, dedicada, entre outras tarefas, a determinar diretrizes para o próximo plano. A proposta que retorna à Câmara dos Deputados é privatista, segregacionista e não contribui para fortalecer o sistema nacional de educação. O FNE considera que o texto do Senado Federal representa um retrocesso em relação ao debate realizado no contexto da discussão do PL nº 8035 de 2010, que resultou no Substitutivo do Deputado Angelo Vanhoni (PT-PR) à proposta original de PNE, encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo Federal em dezembro de 2010 (FNE, 2014, p.1).

O Fórum Nacional de Educação, ao resguardar o princípio do investimento público em educação pública, estava cumprindo seu papel de monitorar a efetividade das deliberações da CONAE de 2010, que dentre suas proposições centrais, recomendava, a fim de superar o atraso educacional e o pagamento da dívida social e educacional do Estado para com a nação, a necessidade de garantir recursos públicos, exclusivamente para a Educação Pública (CONAE, 2010).

A defesa do papel do Estado, enquanto responsável pela oferta de educação pública oferecida no segmento público, contrasta com os interesses do setor privado. Os empresários da educação, por entenderem que as ações reguladoras do mercado são prejudiciais ao processo do desenvolvimento, não são favoráveis ao papel do Estado, enquanto responsável à oferta de educação pública de forma universal. Além disso, para os defensores do livre mercado, não é possível um sistema estatal oferecer educação pública a todos os cidadãos. Nesse sentido, defendem eles que, “nada mais justo” que corrigir esta distorção, transferindo a responsabilidade da execução das políticas educacionais do setor público para a esfera privada.

Portanto, a rigidez das palavras (ranzinhas, visão distorcida, sectarismo, fundamentalismo, camisa de força, retrocesso) vindas do setor privado, tinha um endereço e um interesse bem definido. Com uma linguagem agressiva, mais do que nas décadas passadas em que defender a educação pública era uma política de “subversivos”, os empresários da educação, com o propósito de defender a destinação do financiamento público para o setor privado, direcionam seus ataques contra todos aqueles que entendem que dinheiro público deve ser destinado para a educação pública. É o mundo dos negócios, mais do que no passado, interessado num grande mercado em expansão. O discurso reiterado, como sempre, é a incapacidade do setor público atender qualitativamente as demandas dos serviços destinados à população, como se o público, por natureza, fosse incapaz. É a histórica concepção liberal afirmando que o mercado, “para o bem de todos”, produz com mais eficiência, mais qualidade e com menor custo.

Nos documentos das Entidades representativas do ensino privado que foram considerados nesta breve reflexão, não encontramos proposições pontuais e sistematizadas sobre a política de formação de professores. Neste momento de audiência pública promovida pela Câmara dos Deputados, os empresários não foram incisivos com apresentação de teses e formulações de propostas mais específicas que integraram a estrutura do PNE. O foco das preocupações foi no sentido de garantir a possibilidade de investimentos públicos na educação privada. Não é por acaso que essas entidades também defenderam 10% do PIB para a

educação<sup>82</sup>, pois sabem eles que a destinação deste percentual e a flexibilização da legislação, permitindo a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, “abrem as portas” para um grande negócio.

No capítulo IV deste trabalho, explicitamos que o PNE aprovado em 2014, ao propor em suas metas e estratégias a ampliação da formação de professores, tanto para a graduação, como também para a pós-graduação, atendeu satisfatoriamente os interesses dos empresários da educação com a possibilidade da manutenção e até da ampliação da destinação de recursos públicos para o setor privado.

### **3.4 Plano Nacional de Educação (2014 – 2024): tramitação e aprovação**

Esgotado o período de vigência do Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, em consonância com o Art. 214 da Constituição Federal e Emenda Constitucional nº 59/2009, em dezembro de 2010, o Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035/2010 versando sobre o novo PNE. É importante destacar que, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, o Art. 214 da Constituição Federal de 1988 passou a ter a seguinte redação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: 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; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, CF, 1988).

A Emenda Constitucional nº 59/2009 acrescentou ao Art. 214 da Constituição de 1988, além da duração decenal do Plano Nacional de Educação, outros dois aspectos relevantes para a educação brasileira: sinaliza para a necessidade de um Sistema Nacional de Educação, articulado e em regime de colaboração, e estabelece vínculo da aplicação de recursos públicos em educação em conformidade com o PIB nacional.

---

<sup>82</sup> [...] “reafirmamos aqui o compromisso da CONFENEN com a acessibilidade, a inclusão bem como a expansão com qualidade da educação particular brasileira. Apoiando os 10% do PIB para a educação” (p. 3).

Inicialmente a expectativa de aprovação do projeto para o PNE nº 8.035/2010, elaborado no âmbito do Ministério da Educação (MEC), era o ano de 2011, uma vez que o PNE de 2001 esgotava sua vigência em 2010. No entanto, a complexidade de um documento com a magnitude de um Plano Nacional de Educação, os confrontos de opinião e os interesses em disputa, a exemplo do ocorrido com o PNE/2001, teve sua aprovação retardada, tendo sido aprovado somente em junho de 2014. A postergação de sua aprovação, por um lado, possibilitou a ampliação do tempo para os debates, o que pode ser visto como positivo, e por outro, o atraso de quatro anos pode ter um significado negativo, uma vez que acentua o histórico postergar dos compromissos com a educação do País.

Recebido o Projeto de Lei do novo PNE pela Câmara dos Deputados, os trabalhos foram iniciados ainda no primeiro trimestre de 2011. Em conformidade com o Inciso II do Art. 34 do Regime Interno, no dia 22 de março do mesmo ano foi criada a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto. No dia 06 de abril de 2011 foi constituída a Comissão Especial composta pelos Deputados. Na mesma ocasião, o Presidente da Câmara convocou os membros designados para a reunião de instalação e eleição, para o dia 13 de abril do mesmo ano. Composta por 26 membros titulares e igual número de suplentes, foi escolhido o Presidente, Vice-Presidente e o Relator.

A partir do mês de maio de 2011, os trabalhos deslocaram-se para a realização de audiências públicas e seminários em diferentes regiões e cidades do País. Também nesse mês, teve início o encaminhamento de emendas. Foram recebidas pela Comissão um total de 2.915 emendas, apresentadas por 86 parlamentares. Saviani (2014a) entende que o elevado número de emendas, mesmo podendo constituir-se num complicador pela sua quantidade ou pelas suas discrepâncias, não significa um fenômeno negativo, pois muitas dessas emendas foram oriundas de entidades representativas dos educadores, o que indica um maior grau de participação da sociedade civil, alimentando a expectativa de que o produto possa se aproximar um pouco mais das aspirações educacionais da população.

Na soma de emendas apresentadas por partidos tivemos: PT (Partido dos Trabalhadores), 1.430; PC do B (Partido Comunista do Brasil), 425; PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), 262; PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), 221; PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), 159; PDT (Partido Democrático Trabalhista), 115; PSB (Partido Socialista Brasileiro), 95; DEM

(Democratas), 60; PR (Partido da República), 50; PSC (Partido Social Cristão), 27; PP (Partido Progressista), 24; (PPS Partido Popular Socialista), 13; PRB (Partido Republicano Brasileiro), 10; PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), 08; PSD (Partido Social Democrático), 05; sem partido, 11. Os cinco parlamentares que apresentaram maior número de emendas foram: Fátima Bezerra – (PT), 515 emendas; Ivan Valente/Chico Alencar (PSOL) 260; Newton Lima (PT) 203; Alice Portugal (PC do B) 160 e Waldenor Pereira (PT) 125 emendas. As emendas apresentadas por parlamentares da base aliada do governo foram maioria absoluta. Posteriormente, foram apresentadas mais 449 emendas ao Projeto Substitutivo, além do Substitutivo do Senado Federal.

Destacamos que grande parte das emendas apresentadas se originou de setores organizados da sociedade civil, especialmente aqueles ligados à educação. Outro destaque refere-se à duplicidade de emendas apresentadas, uma vez que as entidades representativas, como estratégia de ação, encaminharam suas propostas para diferentes parlamentares, e de diferentes siglas partidárias.

Por outro lado, cabe notar, também, que grande parte das 2.915 emendas apresentadas ao Projeto de Lei n. 8.035/2010 não decorreu da iniciativa parlamentar, mas de entidades da sociedade civil ligadas à educação, ou seja, uma parte significativa das 2.915 apresentadas se originou da militância educativa no âmbito da sociedade civil. Assim, constatamos que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou 85 emendas; a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), 181; o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), 206; A União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), 23; a ministra da Igualdade Racial, Luiz Helena de Bairros, 50; a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) 60; o Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior (PROIFES), 41. Somente essas entidades já somam 646 emendas (SAVIANI, 2014a, p. 93).

A iniciativa da sociedade civil, especialmente àquelas ligadas à educação pública, encaminhando emendas para os parlamentares, revela a perspectiva e a preocupação das entidades representativas na aprovação de um PNE, pois é aí que as propostas podem ser convertidas em Lei. Saviani (1999), ao referir-se ao papel do Congresso Nacional na legislação do ensino, afirma que mesmo que a origem do dispositivo legal não esteja no Poder Legislativo, o produto, o texto legal, pode efetivamente ser obra do Parlamento. Para Cunha (2009),

[...] o presidencialismo brasileiro assenta-se numa necessária coalizão parlamentar, exceto no período ditatorial, é claro. Se o presidente não quiser ou não puder formar uma coalizão parlamentar, ele não consegue governar [...]. Nosso presidencialismo de coalizão, na feliz expressão de Sérgio Abranches, mostrou-se forte até mesmo para o Partido dos



Trabalhadores, o primeiro e até agora o único partido de massa de âmbito nacional. Ele foi obrigado a se valer desse regime para governar, a ponto de não poucos petistas se perguntarem se o Presidente eleito em 2002 e reeleito em 2006 é mesmo do seu partido... Lamentos inspirados numa imagem do presidencialismo imperial à esquerda? (p. 237).

Para a aprovação de uma legislação da envergadura de um Plano Nacional, por exemplo, a (o) presidente precisa o consentimento de uma coalizão governante ou se preferirem uma expressão mais familiar, a famosa “base aliada”. Este é um aspecto importante para a compreensão da nossa política educacional, pois mesmo que a Lei tenha sua origem no Poder Executivo, sua aprovação depende do Legislativo. Sua aprovação, no entanto, não ocorre de forma linear e passiva, mas conflituosa, expressando interesses divergentes da sociedade.

Após praticamente quatro anos tramitando na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o PNE (2014 – 2024) foi aprovado pelo Congresso Nacional no dia 03 de junho de 2014 e encaminhado para a sanção Presidencial. Composto de 14 Artigos, 20 metas e 254 estratégias, no dia 25 de junho de 2014, sem vetos, a Presidente da República sancionou a Lei nº 13.005, aprovando o novo Plano Nacional de Educação.

No Art. 1º da referida Lei temos: “É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no Art. 214 da Constituição Federal”. Considerando que a publicação ocorreu na edição extra do Diário Oficial da União do dia 26 de junho de 2014, o PNE terá sua vigência até 25 de junho de 2024.

As 10 diretrizes orientadoras do Plano estão anunciadas no Art. 2º com a seguinte redação:

Art. 2º São diretrizes do PNE: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; **IX - valorização dos (as) profissionais da educação** (grifo nosso); X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Uma análise preliminar sobre o PNE aprovado em 2014 sinaliza para alguns avanços em relação ao enfrentamento da problemática da qualidade da educação brasileira. Podemos dizer ainda que o Plano, avaliado no seu todo (artigos, metas e estratégias), como objetivo proclamado na letra da lei, em partes, contempla algumas reivindicações dos educadores brasileiros. Embora não seja motivo para tanta euforia<sup>83</sup>, talvez a mais expressiva refere-se à meta nº 20 sobre o financiamento, que no quinto ano de vigência da Lei deverá atingir, no mínimo, sete por cento (7%) do Produto Interno Bruto do País e, no mínimo 10% (dez por cento) do PIB no final do decênio. Cury (2011), além de reconhecer como positivo a base constitucional que sustenta o Plano, seja em relação ao dispositivo que cria o Sistema Nacional de Educação, seja em relação ao financiamento, também ressalta o processo participativo que constituiu o Plano numa dinâmica virtuosa entre sociedade e Estado.

Não é nosso propósito fazermos aqui uma análise dos limites e das possibilidades do conteúdo do texto do PNE (2014 – 2024). Certamente, o Plano está constituído por proposições que podem significar avanços, mas também, proposições que não viabilizam mudanças substanciais nos rumos da educação brasileira. Entretanto, um aspecto precisa ser considerado fundamental e indispensável. Trata-se da necessidade imperativa dos recursos financeiros, pois devido à falta deles, a história já nos revelou que muitas propostas políticas para a educação brasileira foram inviabilizadas.

Mas, se a definição e a aplicação efetiva dos recursos necessários destinados à educação constituem-se num requisito para o enfrentamento do nosso déficit histórico (SAVIANI, 2011), sabemos que ao lado dos recursos, para termos uma educação com qualidade, precisamos também do professor. Retomando Libâneo (2008) [...] “para se implantar uma escola inclusiva, um currículo valioso e uma gestão eficaz, são necessários professores. Provavelmente, ao lado do financiamento do ensino, estamos frente a mais importante prioridade da educação brasileira” (p. 175). Desenvolvemos esse assunto no próximo capítulo.

---

<sup>83</sup> A propósito da relação entre percentual do PIB para a educação e PIB por habitante, o jornalista e cientista social Sílvio Guedes Crespo, fez uma comparação entre o Brasil e a Suíça. Os dois países investem praticamente o mesmo percentual: 5,65 e 5,56 respectivamente. No entanto, o PIB por habitante no Brasil é de US\$ 11.216 e o da Suíça é de US\$ 43.156. Assim, os gastos da Suíça proporcionalmente correspondem a quase quatro vezes os do Brasil (SAVIANI, 2014, p. 174).

A breve análise sobre alguns aspectos considerados importantes como antecedentes do PNE aprovado em 2014, que aqui foi desenvolvida, pode ser assim sintetizada:

a) A ideia de Plano para a educação brasileira não é recente. Para alguns autores como Chizzotti (1996) e Cury (2011) seu embrião pode ser encontrado nos debates da Constituinte Imperial de 1823, logo após a separação política de Portugal. Mas, a ideia de Plano, com característica de continuidade, ganhou concretude, principalmente a partir de meados da década de 80, impulsionada pela mobilização da sociedade brasileira em torno do processo de redemocratização do País, e com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Através desta Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), o PNE estava assegurado na legislação. Foi com base nos instrumentos legais que em 2001, através da Lei n. 10.172, o Brasil aprovou, com prazo de vigência de dez anos, o PNE. Para Saviani (2014a), devido aos vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso sobre o aspecto financeiro, o PNE de 2001 foi reduzido à mera carta de intenções.

b) Em 2010, com o período de vigência do PNE/2001 esgotado, teve início o planejamento e os debates para a elaboração do novo PNE, que a princípio deveria vigorar no período 2011 – 2020). Com participação de diversos setores da sociedade civil ligados à educação e precedidas pelas Conferências municipais, regionais e estaduais, mobilização marcante e propositiva para a elaboração do novo PNE foi a Conferência Nacional de Educação – CONAE, ocorrida em Brasília, entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010. O produto resultante desse amplo debate se materializou na elaboração de um Documento Final que sistematizou um conjunto de diretrizes, metas e ações propositivas para o PNE, e para a construção do Sistema Nacional de Educação. Em relação à política de formação e valorização dos professores, a CONAE sistematizou no documento final um conjunto de propostas<sup>84</sup>. Entretanto, a exemplo do ocorrido no PNE/2001 em que importantes recomendações vindas de setores ligados à educação pública foram desconsideradas, as contribuições da CONAE de 2010, também não receberam a devida importância<sup>85</sup>, revelando aquilo que tem sido uma constante na elaboração

---

<sup>84</sup> Ver documento final da CONAE de 2010.

<sup>85</sup> No capítulo IV deste trabalho, faremos confrontações entre as proposições da CONAE e as aquelas aprovadas no PNE.

da política educacional brasileira - a restrita importância atribuída aos sujeitos afetados pela política. Políticos e burocratas estão cada vez mais desconectados dos destinatários, dos que receberão a política (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

c) Se os diversos setores da sociedade ligados à educação pública participaram ativamente dos debates, com apresentação de teses e formulações de propostas, para a elaboração do PNE, o setor privado preferiu dar mais ênfase na articulação direta com o Parlamento. Os empresários do ensino privado tiveram uma participação intensa e organizada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, pois sabem eles que é aí que as bancadas parlamentares são acionadas na defesa de seus interesses. O Congresso Nacional é um espaço de disputa e é neste espaço que grupos poderosos da educação são fortes e fazem lobby, contrariando a destinação de recursos públicos exclusivamente para a educação pública.

d) Em 03 de junho de 2014, após praticamente quatro anos de tramitação no Parlamento, com amplos debates envolvendo a sociedade brasileira e expressando os interesses conflitantes, o Congresso Nacional aprovou e encaminhou para a sanção Presidencial o PNE (2014 – 2024). No dia 25 de junho de 2014, sem vetos, através da Lei nº 13.005/2014, o PNE foi sancionado pela Presidente Dilma Rousseff.

Independente da avaliação que se possa fazer sobre as proposições que foram contempladas no novo PNE, o fato é que ele está em vigor e, se considerarmos que um Plano, quando instituído legalmente, é um instrumento político que poderá ser um guia para cumprir determinados objetivos, nos próximos anos, o PNE será considerado um instrumento orientador das políticas educacionais.

## **CAPÍTULO IV**

### **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014 – 2024): POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

O Plano Nacional de Educação (2014 – 2024) – Projeto de Lei nº 8.035/2010, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República em junho de 2014. Neste capítulo, tivemos por objetivo analisar qual concepção de educação orienta a política de formação de professores da educação básica no PNE. O Plano possibilita melhorias na qualidade da educação pública brasileira e, em específico, no que se refere ao objeto desta investigação, a formação do professor da educação básica? Considerando o objetivo explicitado e a questão formulada, analisamos na sequência cinco<sup>86</sup> categorias<sup>87</sup> da política de formação de professores da educação básica do Plano Nacional de Educação aprovado em 2014.

A análise busca retomar as determinações da totalidade, explicitadas nos capítulos anteriores, verificando como se articulam ao particular, ou seja, às metas e estratégias do PNE. Assim, buscamos desvelar o movimento da produção e a materialização do plano em suas múltiplas determinações e conexões, evidenciando possíveis contradições.

Embora as categorias que na sequência são analisadas não sejam conteúdos independentes, mas articulados entre si, para fins didáticos, elas são apresentadas separadamente, sendo elas: condições de trabalho e formação; formação e meritocracia; uma formação orientada pela prática; regime de colaboração e formação; a formação do professor e o descompromisso do Estado.

---

<sup>86</sup> A justificativa da escolha destas categorias foi explicitada no capítulo I.

<sup>87</sup> Categorias do objeto.

#### 4.1 Condições de trabalho e formação

Entendemos que o processo formativo do professor não se resume a percursos ordenadamente desenvolvidos em cursos de formação oferecidos nas escolas normais ou nas instituições de ensino superior. Ainda que essas instituições sejam consideradas essenciais no contexto dos complexos processos formativos, elas não são determinantes absolutas deste processo. Para Kuenzer (2011) ao se limitar a formação a cursos, além de atribuir a eles um papel que extrapola seus próprios limites, as dimensões pedagógicas contidas nas relações sociais e produtivas, certamente mais efetivas do ponto de vista formativo que os próprios cursos de formação, deixam de ser consideradas.

Dessa forma, o debate sobre formação de professores permanece nos limites da lógica da reprodução capitalista, sem a necessária compreensão do seu caráter ideológico; a consequência mais imediata desta compreensão parcial é a crença de que, com um bom percurso formativo, inevitavelmente teremos bons professores. O caráter reducionista e simplificador desta concepção resulta da desconsideração da relação entre as esferas de produção e de reprodução das relações capitalistas, cujo resultado elide a constatação de que a formação só se materializa na ação docente que ocorre em situações concretas determinadas (KUENZER, 2011, p. 676).

As análises que omitem as dimensões pedagógicas das relações sociais e produtivas do modo capitalista de produção podem ocultar as implicações que as condições de trabalho proporcionam ao processo formativo. Assim, é bem possível que ao professor e à instituição formadora seja atribuída toda a responsabilidade pelos insuficientes resultados do trabalho com alunos, constatados pelos diferentes, e muitas vezes questionáveis, instrumentos de aferição que estão associados ao mundo empresarial.

Nas últimas décadas, o Brasil alcançou níveis relevantes em relação ao atendimento do ensino fundamental. Para atender as novas demandas decorrentes da expansão do atendimento, bem como diante da necessidade da obtenção de padrões de qualidade, os professores foram submetidos à novas exigências e tiveram um papel fundamental nesta conquista. Daí que, nas últimas décadas, a formação inicial e continuada, bem como as condições de trabalho, passaram a ser uma questão de interesse governamental, em todas as esferas jurídico-administrativas. Porém, é importante destacar que foram os movimentos dos educadores organizados, sobretudo a Associação Nacional pela Formação dos

Profissionais de Educação (ANFOPE), que trouxeram à cena o debate sobre essa questão, levando-se em consideração a formação inicial, continuada, carreira e condições de trabalho (AGUIAR, 2011, p. 264). Nesse sentido, principalmente a partir do final da década de 80, as condições de trabalho, além de fazer parte dos debates educacionais, passaram também a integrar o conteúdo da própria legislação.

No final dos anos de 1980, quando os debates sobre educação estavam marcados por ampla participação de segmentos comprometidos com sua expansão e qualidade, conforme o Art. 206, inciso V, da Constituição Federal brasileira, as condições de trabalho dos professores já estavam presentes na letra da Lei.

V - Valorização dos profissionais do ensino, garantindo, 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 [...] (BRASIL, CF/1988, Art. 206).

Decorrente do assegurado na Constituição Federal de 1988, na década de 1990, especialmente com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96 foram expressivas as propostas anunciadas e também aprovadas sobre a política de formação e condições de trabalho dos professores. A nova Lei de Diretrizes e Bases, em seu Art. 67, estabeleceu:

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 baseado na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho; V – período reservado aos estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI – condições adequadas de trabalho.

Em 09 de janeiro de 2001, através da Lei nº 10.172, foi aprovado o PNE. Embora este Plano, desde o princípio, devido aos vetos Presidenciais, tenha comprometido a viabilidade de suas metas, o mesmo reconhecia a interdependência da qualidade do ensino com a valorização do magistério.

A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente: a formação profissional inicial; as condições de trabalho, salário e carreira; a formação continuada (PNE, 2001, p. 63).

A apresentação dos instrumentos legais<sup>88</sup> acima explicitados revela que a temática sobre as condições de trabalho dos professores, não é uma problemática que emergiu recentemente, pois desde a década de 1980, a legislação, de forma mais expressiva ou menos expressiva, vem proclamando este objetivo. Entretanto, se ela está contemplada na legislação<sup>89</sup>, ficou no âmbito dos objetivos proclamados, não se constituindo como “objetivos reais” (SAVIANI, 2003) efetivamente materializados nas conquistas dos professores. “Enquanto os objetivos proclamados se situam num plano ideal onde o consenso e a convergência de interesses são sempre possíveis, os objetivos reais situam-se num plano onde se defrontam interesses divergentes [...]” (Idem, p. 190). Ainda para este autor (Idem), muitas vezes os objetivos reais podem se configurar como realizações parciais dos objetivos proclamados. Nesse sentido, se considerarmos os documentos acima apresentados, e poderíamos dizer que são aspectos legais de grande relevância no âmbito das políticas educacionais do País, a conclusão que podemos chegar é que da Constituição Federal de 1988 até o presente momento, já se passaram 28 anos e, embora proclamados na legislação, foram limitados os avanços em relação às políticas que efetivamente considerem as condições de trabalho do professor<sup>90</sup>. Ou seja, os objetivos proclamados transformaram-se em objetivos parcialmente concretizados.

Diante do exposto, o distanciamento entre o proclamado e o efetivamente concretizado, nas políticas relativas às condições de trabalho dos professores, deve nos levar a conclusão sobre a insignificância da legislação? Estaríamos então diante de um descumprimento da Lei? E nesse caso, não faz diferença o conteúdo da mesma? Entendemos que, atualmente, apesar das omissões em relação ao cumprimento legal, a política sobre as condições de trabalho dos professores vem se constituindo como um expressivo campo de debates e também como um direito,

---

<sup>88</sup> Sobre as condições de trabalho dos professores, além dos documentos acima, outros também considerados importantes foram aprovados: Lei 9.424/1996 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF; Lei 11.494/2007 sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; Lei nº 11.738/2008 que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; Decreto nº 6.755/2009 - Instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica – PARFOR.

<sup>89</sup> Em relação à legislação sobre a formação de professores da educação básica ver Orth (2015).

<sup>90</sup> Ainda permanecem os baixos salários; ausência de planos de carreira; contratos temporários; excesso de aulas; salas superlotadas; falta de tempo para os estudos regulares; exigências burocráticas crescentes; avaliações meritocráticas para compensar ou punir professores.



portanto, é preciso que seja assegurado em Lei. A Lei é garantia primeira deste direito e é também a proteção legal do professor. Assegurar o direito a melhores condições de trabalho é imprescindível para transformar a Lei num instrumento de efetivação de um direito. A Lei é a possibilidade maior de esforços coletivos na defesa de causas asseguradas legalmente (CURY, 2005).

Atualmente, apesar da aprovação de uma vasta legislação, que como objetivos proclamados reconhece a importância das condições de trabalho no processo de produção de uma escola de maior qualidade, enquanto objetivo real, ainda constitui-se num desafio a ser enfrentado. Portanto, reconhecer o professor como uma das prioridades para fazer frente à melhoria da qualidade da educação do País, nos coloca diante do compromisso sobre a necessidade de enfrentarmos uma problemática que historicamente foi ignorada. Trata-se do reconhecimento à importância emergencial de adoção de políticas (com os necessários investimentos financeiros) que efetivamente possam superar o atual divórcio entre formação e condições de trabalho. As políticas de formação que insistirem na separação destes dois aspectos organicamente articulados estarão propensas a fracassar.

O PNE de 2014 em uma de suas diretrizes – Art. 2º, alínea IX, reconheceu como um dos requisitos para a melhoria da qualidade do ensino, a valorização dos profissionais da educação. Em conformidade com as metas e respectivas estratégias do PNE, a valorização profissional se concretiza pela formação (metas 15 e 16), salários (meta 17) e carreira (meta 18).

Uma leitura das metas 17 e 18 do PNE de 2014 e suas respectivas estratégias, que tratam de forma mais específica sobre condições de trabalho, resumidamente, trazem entre outras, as seguintes proposições: equiparar o rendimento médio dos profissionais do magistério público de educação básica com os demais profissionais com escolaridade equivalente (meta 17); constituir fórum permanente com o propósito de acompanhar a atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os professores da educação básica (estratégia 17.1); implantar, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, planos de carreira para os professores da educação básica (estratégia 17.3); implantação gradual de jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar (estratégia 17.3); estruturar para que, até o início do terceiro ano de vigência do PNE, 90% dos profissionais do magistério sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo (estratégia 18.1); prever licenças remuneradas e incentivos para qualificação

profissional, inclusive para a pós-graduação stricto sensu (estratégia 18.4); priorizar o repasse de recursos federais na área de educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado em Lei planos de carreira para os profissionais da educação (estratégia 18.7).

Não há dúvidas quanto à positividade das proposições que foram contempladas no PNE, num certo sentido reafirmando o que já vinha sendo contemplado na legislação anteriormente aprovada<sup>91</sup>. São metas e estratégias de grande relevância, e com certeza interferem nas condições de trabalho dos professores. Entretanto, tais propostas revelam-se insuficientes e contraditórias, quando analisadas e confrontadas com as condições de trabalho dos professores hoje predominantes. Entendemos que os aspectos seguintes ajudam a esclarecer esta afirmação.

Primeiro: Uma análise sobre as metas e estratégias do PNE revela que, na realidade, o que temos são praticamente repetições de propostas já asseguradas na legislação anterior. Se tomarmos o Art. 206, inciso V, da Constituição Federal de 1988 e o Art. 67 da LDB 9.394/1996, parte significativa das propostas do PNE aprovado em 2014, já estavam presentes nas duas Leis que foram produzidas a mais de duas décadas: valorização dos profissionais do ensino; planos de carreira para o magistério público; piso salarial profissional; ingresso por concurso público; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado; período reservado aos estudos incluídos na carga horária, etc.

Segundo: Em 2008, através da Lei nº 11.738 foi instituído o piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica e a destinação de 33,3% da carga horária semanal para o desempenho de outras atividades extraclasse. Como sabemos a aprovação da Lei do piso salarial profissional, reconhecendo a importância da instituição de padrões mínimos da remuneração para o magistério público, não foi uma conquista compactuada por todos os entes federados, gerando reação de diversos governadores de estados que alegavam, além da inconstitucionalidade da Lei<sup>92</sup>, a impossibilidade financeira para o atendimento dos dispositivos legais. A situação foi decidida posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal que reconheceu sua constitucionalidade (AGUIAR, 2011).

---

<sup>91</sup> Conforme já explicitado anteriormente: Constituição de 1988; LDB 9394/1996; Plano Nacional de Educação de 2001.

<sup>92</sup> Alegavam que a Lei significava uma intervenção federal nos sistemas estaduais de ensino.

Entretanto, se o imbróglio jurídico foi resolvido com a decisão do Supremo, a resistência quanto a sua efetiva implantação perseverou. Essa constatação pode ser conferida quando se observa que muitos Estados e Municípios brasileiros além de não pagarem o piso dos professores da educação básica, para atender à legalidade sobre os 33,3% da hora atividade, estão superlotando as salas de aula, agravando ainda mais as condições de trabalho dos professores.

O documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) considerou a definição de um número máximo de estudantes por turma, uma medida necessária para a melhoria das condições de trabalho dos professores, propondo para o novo PNE a seguinte distribuição: educação infantil: de 0-2 anos, seis a oito crianças por professor/a; de 3 anos, até 15 crianças por professor/a; de 4-5 anos, até 15 crianças por professor/a; ensino fundamental: nos anos iniciais 20 estudantes por professor/a; nos anos finais, 25 estudantes por professor/a; ensino médio e na educação superior, até 30 estudantes por professor/a (CONAE, Idem). O PNE aprovado em 2014 ignorou esta proposta, deixando em aberto uma reivindicação da maioria dos professores, especialmente da educação básica, que cada vez mais, são submetidos a exercerem suas atividades em salas de aula superlotadas. A opção pela imposição de um número máximo possível de alunos por turma, inclusive incompatível com a própria dimensão arquitetônica da sala de aula, está se constituindo numa prática comum nos Estados e Municípios brasileiros, trazendo consequentemente prejuízos para a qualidade e precarizando ainda mais as condições de trabalho.

Terceiro: Anteriormente manifestamos a positividade que determinadas metas e estratégias do PNE representavam para as condições de trabalho do professor. Entretanto, quando se analisa as metas 17 e 18 e suas respectivas estratégias, além de serem as mesmas insuficientes, há outro aspecto importante que merece consideração. Trata-se da existência de outras Leis, que num certo sentido, não só precarizam, mas também inviabilizam a execução de propostas favoráveis à melhoria das condições de trabalho. Deste modo, quando procedemos a análise de uma política ou um texto, não devemos esquecer que existem outras políticas e textos em circulação e, a implantação de uma, pode inibir ou contrariar a outra (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 431). Vejamos:

A Constituição Federal de 1988 trouxe importantes avanços para a conquista de um Estado democrático, aportado na participação social e com claros objetivos

visando a superação das profundas desigualdades sociais. Mas, ainda na década de 1990, com o argumento da “necessidade” de inserir o Brasil no contexto da nova exigência mundial, as conquistas asseguradas na Lei maior do País passaram a ser considerados entraves à modernização. Daí a necessidade de fazer reformas.

Desde a década de 1990, com o objetivo de modernização do serviço público e do Estado, foram postas em curso reformas pragmáticas. O Plano Diretor da Reforma do Estado [...], adotou pressupostos de abordagem gerencial, isto é, técnica de responsabilização dos trabalhadores, de produtividade, de controle de resultados, entre outros. Três anos após a publicação do Plano Diretor, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19, que, junto com a Reforma do Estado, provocou mudanças significativas nas relações de trabalho no setor público. A Emenda acabou com a exigência do regime jurídico único de contratação; revisou as condições de obtenção e manutenção de estabilidade no emprego aumentando o período de estágio probatório e autorizando demissões por desempenho insuficiente ou por necessidade do poder público (SOUZA, 2013, p. 159-160).

O conjunto de reformas executadas a partir da década de 1990 (entre outras a reforma do Estado e o ajuste fiscal) contribuiu negativamente nas relações de trabalho e no financiamento das políticas educacionais.

Nas relações de trabalho, o principal impacto da Emenda Constitucional nº 19/1998 foi a construção de normas regulamentando o mercado de trabalho, tanto para o setor privado, quanto para o público, tendo como referência a flexibilização dos contratos (flexibilidade para contratar, exonerar, contratos temporários, terceirizados, prestação de serviços, etc.). Além disso, a modernização e a reforma do aparelho do Estado, posto em ação a partir da década de 1990, visa também a implantação de uma gestão pública, cuja referência é o setor privado e está ancorada na produtividade, no controle dos resultados e na eficiência dos serviços. Para viabilizar a modernização da gestão pública, o uso de avaliação de desempenho motivada no mérito é um instrumento progressivamente utilizado. Os professores são remunerados em função dos resultados obtidos pelos seus alunos e a competição e os valores empresariais são acolhidos como referência para a organização e gestão do trabalho (SOUZA, 2013).

Em relação ao financiamento, a necessidade de cumprir o ajuste fiscal e equilibrar as contas públicas, serviu como justificativa para as restrições da destinação de recursos públicos para a implantação de uma efetiva política de financiamento para a educação e para a formação.

Vejamos mais duas Leis que, embora na sua especificidade sejam consideradas importantes e necessárias, contraditoriamente também são limitadoras

para a melhoria das condições de trabalho dos professores. Referimo-nos à Lei nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de uso de recursos financeiros públicos com foco na responsabilidade da gestão fiscal e a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A Lei nº 101/2000 limita em, no máximo, 60% da despesa total com pessoal e a Lei 11.494/2007 estabelece o repasse de recursos para Estados e Municípios conforme o número de alunos atendidos na educação básica.

Em relação à Lei de Responsabilidade e Gestão Fiscal, ao instituir um instrumento legal sobre as despesas com pessoal, se por um lado limita gastos abusivos, por outro lado, a mesma tem servido como justificativa (coerente ou não) de governadores e prefeitos para impedir a definição de planos de carreira e política salarial condizente com o trabalho do professor. O argumento é sempre o mesmo: “estamos no limite da Lei de responsabilidade fiscal e, portanto, não é possível melhorar, ainda que merecido, o salário<sup>93</sup> e as condições de trabalho dos professores”.

Já em relação ao repasse de recursos do FUNDEB para os entes federados (baseado no número de alunos atendidos), este formato também tem sua contradição. Por um lado, garante ao ente federado o repasse baseado no número de alunos atendidos, o que é positivo, pois amplia a possibilidade da universalização do acesso à escola. Por outro lado, principalmente naqueles Municípios que apresentam uma diminuição contínua do número de alunos, a definição de uma política salarial, condições de trabalho e até mesmo a realização de concursos públicos, ficam prejudicados, uma vez que os repasses de recursos futuros poderão ser reduzidos. Assim, os gestores públicos argumentam que a redução dos valores repassados (tendo em vista a diminuição do número de alunos no município), no longo prazo, pode comprometer os planos de carreira e contratação de professores efetivos através de concursos públicos. Esta situação tem servido de justificativa para a prática comum de contratações temporárias<sup>94</sup> adotadas em muitos Estados e Municípios brasileiros.

---

<sup>93</sup> Conforme dados do IBGE de 2011, o salário dos professores de educação básica é 33% menor do que dos demais profissionais com formação equivalente e mesma jornada.

<sup>94</sup> A Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação 8.035/2010 divulgou que 56% dos profissionais da educação básica não têm plano de carreira.

Os documentos que acima foram analisados (Emenda Constitucional nº 19/1998; Lei 101/2000 e Lei 11.494/2007), mesmo não se referindo especificamente à formação e condições de trabalho dos professores, podem dizer algo que não está dito no documento principal a ser analisado, no caso desta pesquisa, o PNE. A inclusão e a confrontação com outros documentos, relacionadas ou não com a educação, ou mesmo com a política de formação do professor, revelam aspectos importantes, pois os conteúdos destes outros textos e outros campos em vigor, podem se constituir num obstáculo, inibindo ou contrariando a implantação da política (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Os aspectos acima explicitados indicam que a proposta política para a melhoria das condições de trabalho dos professores do PNE (2014 – 2024), não propõe a superação dos processos de trabalho em vigência no Brasil. Ao contrário, o Plano como produto deste contexto, além de se constituir num documento com força legal insuficiente para alterar os processos de trabalho hoje já instituídos, trás no seu próprio conteúdo a possibilidade de ampliação de processos precarizados. Como exemplo, citamos a opção pela meritocracia<sup>95</sup> associada a resultados de testes padronizados e utilizados como critérios para compensar, responsabilizar e controlar os professores<sup>96</sup>, estimulando a competição, individualizando as práticas e instituindo a insegurança e o medo. A adoção da meritocracia, estimulando os profissionais da educação a competirem entre si e entre escolas (FREITAS, 2013), contribui para a diminuição da possibilidade de colaboração entre escolas e professores. Nesse caso, a educação que é (ou deveria ser), um ato que exige práticas colaborativas nas relações interpessoais, é afetada por ações competitivas e individualizadas no interior da escola, que tendem a prejudicar as condições de trabalho e conseqüentemente também a formação.

Além disso, é importante destacar também que, boa parte das complexas demandas que a escola está sendo chamada a responder e que acabam contribuindo para a precarização do trabalho é gerado fora dela. Para Apple (1995) [...] “o trabalho docente está crescentemente se tornando o que estudiosos do processo de trabalho chamam ‘intensificado’. Mais e mais coisas precisam ser feitas, menos e menos tempo está disponível para fazê-las” (p. 161). As relações sociais produzem as demandas e, à escola, mais especificamente ao professor, é atribuída

---

<sup>95</sup> Assunto que trataremos na sequência.

<sup>96</sup> Esta temática será desenvolvida posteriormente.

a responsabilidade da solução. “À medida que se tornam mais complexas as demandas às quais as escolas devem responder, também se complexificam as atividades dos docentes” (ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009, p. 354). Nesse contexto, muitas vezes, o professor é forçado a responder às exigências que estão para além de sua formação, e para além da tarefa educativa. Tais exigências resultam num sentimento de desprofissionalização, de perda de identidade profissional e de constatação de que o conhecimento e o ato de ensinar as vezes não é o mais importante (OLIVEIRA, 2005).

Nesse sentido, a precarização do trabalho a que está submetido o professor hoje, está dificultando sua realização no trabalho. Fisicamente exausto e mentalmente esgotado, está deixando de realizar seu trabalho com prazer, e reconhecendo neste trabalho apenas um sentimento de sofrimento. Diante destas condições, não nos surpreende que o professor, só se sinta a vontade em seu tempo de folga, enquanto no trabalho escolar se sente contrafeito. “Tais condições dificultam também uma boa formação, pois operam como fator de desestímulo à procura pelos cursos de formação docente e à dedicação aos estudos” (SAVIANI, 2009, p. 153).

As condições de trabalho docente têm um impacto decisivo na formação, uma vez que elas se ligam diretamente ao valor social da profissão. Assim sendo, se as condições de trabalho são precárias, isto é, se o ensino se realiza em situação difícil [...], os jovens não terão estímulo para investir tempo e recursos numa formação mais exigente e de longa duração. Em consequência, os cursos de formação de professores terão de trabalhar com alunos desestimulados e pouco empenhados, o que se refletirá negativamente em seu desempenho (SAVIANI, 2014, p. 87).

Obviamente que, ao analisarmos as implicâncias negativas das propostas políticas referentes às condições de trabalho do professor do PNE, não estamos afirmando que tais implicâncias sejam impeditivas de possibilidades de autonomia do professor. Nesse sentido, podemos dizer que o professor é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto de formação: é objeto, na medida em que sua formação e exercício do seu trabalho estão associados às relações sociais capitalistas; é sujeito, na medida em que, ao responder às demandas decorridas da progressiva intelectualização do trabalho, sua formação permite desenvolver a capacidade de análise e intervenção na realidade, bem como formar sujeitos capazes de formular, mediado pelo conhecimento, outro projeto de sociedade (KUENZER, 2011). Entretanto, a mesma autora nos alerta para o fato de que, embora o trabalho do

professor seja passivo de certa autonomia, não significa dizer que o mesmo escapa à lógica capitalista, quer pela produção de excedentes nas instituições privadas, quer pela atuação em currículos que segmentam a formação, quer disciplinando para uma qualificação cujo propósito é atender as demandas da produção capitalista nas instituições públicas.

Portanto, se o PNE, tende a manter inalteradas as condições de trabalho hoje existentes e, se considerarmos que formação e condições de trabalho são dimensões reciprocamente relacionadas, podemos dizer que a insuficiência de proposta política para a melhoria das condições de trabalho dos professores, presente no PNE, traz também implicações negativas para uma efetiva melhoria da formação destes profissionais. Além disso, mantidas as precárias condições de trabalho, o professor permanece impedido de realizar-se enquanto pessoa humana, portanto alienando-se. Nestas condições, ele não se afirma em seu trabalho, não se sente bem, mas infeliz e, ao invés de desenvolver energia mental e física livre, mortifica sua *physis* e arruína a sua mente (MARX, 1984). Como diz VAZQUEZ (2007) a práxis material produtiva não é apenas o fundamento do domínio dos homens sobre a natureza, mas também o domínio sobre sua própria natureza.

## 4.2 Formação e meritocracia

Embora a expressão meritocracia já integrasse os conteúdos dos debates educacionais, ainda na última década do século XX, na legislação, esse termo ainda não aparecia, nem na Constituição Federal de 1988 e nem na LDB 9.394/1996. Em 2001, no PNE, a expressão mérito aparece uma única vez, justamente nos objetivos e metas 10.3, do Capítulo IV – Magistério da Educação Básica - formação de professores e valorização do magistério.

10.3 Objetivos e Metas: 1. Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº. 9.424/96 e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei. Garantir, igualmente, os novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com piso salarial próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, assegurando a **promoção por mérito** (grifo nosso) (PNE, 2001).

Uma breve análise da citação acima permite concluir que o conceito de mérito presente nos objetivos e metas 10.3 do PNE de 2001, envolvia uma combinação



entre plano de carreira e o nível de remuneração. O mérito estava associado à promoção, conforme definido nos planos de carreira (progressão, quinquênio, etc.).

A formação como critério para a progressão na carreira e a valorização profissional também foi defendida pela Conferência Nacional de Educação de 2010. As licenciaturas são defendidas como pré-requisito para a valorização do professor, o que deve materializar-se em promoção funcional e constar nos planos de cargos, carreira e remuneração.

Fortalecer as **licenciaturas presenciais** (grifo no original) para a formação inicial dos/das profissionais do magistério e garantir que os cursos de formação frequentados pelos/as professores/as e demais profissionais da educação sejam pré-requisito para a valorização profissional, materializando-se em promoção funcional automática e constando do plano de cargos, carreira e remuneração (CONAE, 2010, p. 87).

No PNE (2014 – 2024), o termo meritocracia/mérito, em nenhum momento aparece de forma direta no conteúdo das metas e estratégias específicas sobre a formação e condições de trabalho dos professores (metas: 15, 16, 17 e 18). Elas estão presentes em outras partes do Plano, como podemos identificar de forma muito explícita na estratégia 7.36, na meta 19 e na estratégia 19.1.

7.36) estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o **mérito** (grifo nosso) do corpo docente, da direção e da comunidade escolar (PNE, 2014).

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de **mérito** (grifo nosso) e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (Idem).

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de **mérito** (grifo nosso) e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (Idem).

Como fica evidenciada, a leitura combinada da meta e das estratégias acima citadas, nos autoriza dizer que o conceito de mérito, presente no PNE de 2014, não está mais associado a critérios de garantia da progressão estabelecidos por planos de carreira, conforme o previsto no PNE de 2001 e nas propostas da CONAE de 2010. No PNE de 2014 o mérito/meritocracia está associado a resultados de avaliações (testes) e tem o propósito de compensar, responsabilizar, controlar e punir professores e diretores. No dizer de Souza (2013), os diplomas, o concurso

público e a carreira não são requisitos suficientes para justificar as diferenças de salários, e assim recorre-se à noção de mérito, que, baseado no sucesso ou fracasso do aluno avaliado através de testes, passa a servir como critério para valorizar o esforço e a dedicação individual no trabalho.

Na perspectiva da meritocracia, ao diretor e ao professor é atribuída à responsabilização pelo “bom ou mau” desempenho da escola, sendo que a “valorização” destes profissionais será conforme os “bons” resultados alcançados através do desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Esta constatação fica evidenciada na estratégia 7.36 do PNE de 2014, que propõe “estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb<sup>97</sup>, de modo a valorizar o **mérito** (grifo nosso) do corpo docente, da direção e da comunidade escolar”. Sempre é pertinente lembrar que o IDEB implantado no Brasil foi inspirado na filosofia da responsabilização, um sistema de prestação de contas baseado em resultados (FREITAS, 2013a).

No Brasil, esse modelo de avaliação [...] baseado em provas padronizadas aplicadas uniformemente aos alunos de todo o país por meio da ‘Provinha Brasil’, ‘Prova Brasil’, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) está, na prática, convertendo todo o ‘sistema de ensino’ numa espécie de grande ‘cursinho pré-vestibular’, pois todos os níveis e modalidades de ensino estão organizando-se em função do êxito nas provas buscando aumentar um pontinho no índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Caminham, portanto, na contramão de todas as teorizações pedagógicas formuladas nos últimos cem anos para as quais a avaliação pedagogicamente significativa não deve basear-se em exames finais e muito menos em testes padronizados. Devem, sim, procurar avaliar o processo, considerando as peculiaridades das escolas, dos alunos e dos professores (SAVIANI, 2014a, p. 41).

Obviamente que entendemos como positivo o enunciado inicial da estratégia 7.36 do PNE referente à política de estímulo à melhoria do desenvolvimento qualitativo das escolas. Nesse sentido, a avaliação (não confundir com testes padronizados), cuja intenção é gerar crescimento e corrigir distorções, não somente de aspectos isolados, mas como processo todo estruturado, também pode se constituir num instrumento valioso para o processo de ensino e aprendizagem. Entretanto, é preciso certo cuidado com propostas que reduzem a avaliação do

<sup>97</sup> Na Meta 7 do Plano Nacional de Educação (2014) a proposta é atingir no ano de 2021 as seguintes médias nacionais para o Ideb: anos iniciais do ensino fundamental = 60; anos finais do ensino fundamental = 5,5; ensino médio = 5,2.

rendimento escolar a testes padronizados. O documento final da CONAE de 2010 propõe uma dimensão mais ampla para o conceito de avaliação:

[...] a avaliação deve considerar o rendimento escolar, mas, também, situar as outras variáveis que contribuem para a aprendizagem, tais como: os impactos da desigualdade social e regional na efetivação e consolidação das práticas pedagógicas, os contextos culturais nos quais se realizam os processos de ensino e aprendizagem; a qualificação, os salários e a carreira dos/das professores/as; as condições físicas e de equipamentos das instituições; o tempo de permanência do/da estudante na instituição; a gestão democrática; os projetos político pedagógicos e planos de desenvolvimento institucionais construídos coletivamente; o atendimento extraturno aos/às estudantes que necessitam de maior apoio; e o número de estudantes por professor/a em sala de aula, dentre outros, na educação básica e superior, pública e privada (CONAE, 2010, p. 54).

A “avaliação”, quando associada ao mundo dos negócios (testes padronizados), além de ignorar outras variáveis consideradas importantes para a aprendizagem apresenta no seu conteúdo anunciado, um propósito diferente daquele que será, de fato, aplicado. Apresentada, reiteradamente como uma “necessidade positiva”, e assumida acriticamente, a “avaliação”, na perspectiva meritocrática, oculta uma negatividade para a educação. A negatividade reside justamente na contradição entre a crença da sua necessidade como instrumento de diagnóstico e correções de rumos, e sua utilização massificada<sup>98</sup> e transformada, paulatinamente, em instrumento de controle, competição, compensação ou punição. Freitas (2013a) chama a atenção para a necessidade de separarmos a cultura da avaliação da cultura da auditoria.

Quero dizer também que temos feito críticas à *accountability*, não à avaliação – vamos separar bem. Uma coisa é a cultura de avaliação que defendemos, outra coisa é a cultura de auditoria que a *accountability* traz. São duas coisas diferentes. Sou favorável à cultura da avaliação, mas não sou favorável à cultura da auditoria – auditoria pesada em cima da escola, dos profissionais, das redes. Há outras maneiras de nos relacionarmos com esses profissionais. Não precisa ser pela via da auditoria. Então, o embate é este: recusamos a cultura de auditoria, mas aceitamos a cultura de avaliação. São duas formas diferentes de ver a questão (Idem, p. 350-351).

Portanto, a política nacional da avaliação quando apresentada apenas como positividade, requer uma análise cuidadosa e crítica, que revele sua negatividade oculta e vulgarizada, amplamente recomendada nos receituários do mundo empresarial. Os testes podem ter importância no mundo educacional como uma ferramenta de pesquisa. O problema é que eles foram sequestrados pelo mercado e

<sup>98</sup> O termo avaliação aparece 45 vezes no Plano Nacional de Educação de 2014.

pelo mundo dos negócios e nele, suas limitações não são reconhecidas (FREITAS, 2013). Não é por acaso que a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), empenhada em definir um padrão de qualidade educacional conforme seus interesses<sup>99</sup>, assumiu a tarefa de avaliar a educação no mundo tomando como base padrões que ela desenvolveu na forma de habilidades medidas em um teste padronizado chamado Pisa<sup>100</sup> (FREITAS, 2013). No Brasil, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado pelo Inep em 2007, reconhece o Pisa como referência internacional de avaliação educacional. Isso fica evidenciado no atual PNE que em sua estratégia 7.11 estabeleceu:

[...] 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 [...] (PNE, 2014).

O PNE de 2014, além de propor a valorização do corpo docente, baseado no critério de mérito e avaliado através do desempenho no Ideb (estratégia 7.36), propõe também a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critério técnico de mérito. Em conformidade com a meta 19, temos: “Assegurar condições [...] para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a **critérios técnicos de mérito** (grifo nosso) e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas [...]” (PNE, 2010).

Baseado em pesquisa de campo e exame bibliográfico, Paro (1996) estudou a introdução do sistema de eleições nas escolas públicas da educação básica em diversos Estados e Municípios do Brasil. Após examinar e explicitar a complexidade que caracteriza as modalidades de escolha (nomeação, concurso, eleição, etc.), bem como os limites e seus efeitos sobre a democratização da gestão escolar, o autor, mesmo reconhecendo que a eleição é apenas um recurso e não uma certeza para melhorar a escola, assume seu posicionamento **pela defesa da eleição como mecanismo de seleção** (grifo nosso). Esta modalidade (eleição), por um lado, possibilita a escolha de “um profissional que se articule com os interesses da escola, e por outro, o próprio método de escolha, condiciona, em certa medida, seu

<sup>99</sup> Nas últimas décadas, dada a permanência das crises no sistema capitalista, a educação passou a sofrer uma maior pressão para o aumento da eficiência e produtividade. Nesse sentido, a OCDE, além de ocupar-se da definição de metas e da aplicação de testes padronizados, também se coloca a “disposição” das autoridades governamentais no sentido de “colaborar” para a implementação das políticas educacionais. Assim, a adoção de tais políticas em diversos países ocorre, não de forma impositiva, mas conta com consentimento dos setores empresariais, políticos e também educacionais.

<sup>100</sup> Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA.

compromisso, não com o Estado, como fazem as opções do concurso e da nomeação” (PARO, 1996, p.392), mas com a comunidade interna e externa da escola, aqueles que são considerados seus servidores e usuários.

Nesse sentido, se a meta nº 19 do atual PNE tem o reconhecimento positivo por assegurar em Lei a gestão democrática para a escolha de diretores, com consulta pública à comunidade, o conteúdo da própria meta, e ainda, quando associada com a estratégia nº 19.1, deixa margem para outras interpretações, talvez nada otimistas para os gestores e também para os professores.

Embora reconheça a participação da comunidade escolar no processo da gestão democrática (meta 19), o PNE, ao priorizar o repasse de recursos financeiros da União na área de educação para Estados e Municípios que tenham aprovado legislação para nomeação de diretores, critérios técnicos de mérito e desempenho (estratégia 19.1), deixa em aberto a possibilidade de tornar, não só a escolha da direção escolar, mas toda a política educacional (administrativa e pedagógica) num procedimento baseado numa lógica mercantilista, com “estilos e técnicas que têm suas raízes nas burocracias industriais e que não tiveram nunca propósitos democráticos” (APPLE, 1995, p. 160). A gestão democrática, associada a critérios técnicos de méritos e desempenho pode trazer interpretações genéricas, cujo desdobramento na legislação educacional é imprevisível.

Estados e Municípios, diante da possibilidade do acesso aos recursos financeiros da União, “certamente irão garantir” na legislação os “exigidos critérios técnicos de mérito e desempenho” estabelecidos no PNE. Entretanto, a questão torna-se preocupante em relação ao conceito genérico que pode ser atribuído ao mérito e desempenho, que em conformidade com Freitas (2013a), na lógica da teoria da responsabilização ou meritocracia, propõe a racionalidade técnica baseado em testes padronizados e no gerenciamento dos trabalhadores da escola, através do controle, bônus e punições.

É um grande equívoco acreditar que o diretor da escola será capaz de, na condição de um “bom gestor” e através do seu “meritocrático desempenho”, resolver os problemas que são estruturais da nossa educação. Atribuir ao diretor demasiado poder para alcançar o “sucesso” escolar, tendo como critério de mensuração os testes avaliativos tomados de empréstimo do setor empresarial, nada mais é que a submissão da educação à lógica do mundo dos negócios. Obviamente que com esse posicionamento, não estamos retirando a importância do diretor no processo

educativo da escola. Sabemos que este profissional, provido de conhecimento da ciência da educação, de conhecimentos administrativos e com capacidade de diálogo junto à comunidade interna e externa da escola, pode contribuir de forma significativa na construção de uma escola qualitativa para todos.

A lógica da meritocracia, na realidade intensifica o controle, a culpa e a pressão sobre diretores e professores. O diretor, pressionado diante dos baixos resultados explicitados nos instrumentos de mensuração, intensifica a pressão sobre os professores, resultando no alargamento do divórcio entre ações administrativas e pedagógicas, dois aspectos indissociáveis que, paulatinamente, se transformam em processos competitivos.

A utilização do critério técnico do mérito, que também podemos chamar de novo gerencialismo na educação (DEL PINO; VIEIRA; HYPOLITO, 2009), estimula “uma moral de autorresponsabilização e culpa por parte das professoras, que, aliada à deterioração dos salários e das condições de trabalho, vem contribuindo para a intensificação e autointensificação do trabalho” (GARCIA; ANADON, 2009, p. 65). No dizer de Shiroma; Campos; Garcia (2005) cada vez mais, nos documentos oficiais referentes à educação, estão presentes não apenas a ideologia do gerencialismo, mas um híbrido de pedagógico e gerencial. Destaca-se que para construir consensos em torno destas políticas, é utilizado um vocabulário para mobilizar os professores. Estes, por estarem inseridos na cultura da avaliação, onde o conceito de mérito, competência e excelência, adquirem valoração positiva, não querem ser identificados como incompetentes e improdutivos (SHIROMA, 2003).

A ideia da implantação do mérito na educação brasileira, cada vez mais assumida pelos reformadores, e que aos poucos vai também sendo contemplada pela legislação (PNE de 2014, por exemplo), insistem em ignorar que a adoção destas políticas não resultou em melhoria educacional no País onde as mesmas foram originadas. “Mais de 20 anos dessas políticas nos Estados Unidos não contribuíram para a melhoria do sistema educacional americano. Ao contrário, destruíram seu sistema público de ensino” (FREITAS, 2013, p. 75).

Entretanto, se nos Estados Unidos a adoção da meritocracia não contribuiu para a melhoria do sistema educacional americano, inclusive hoje recebendo fortes críticas dos seus próprios formuladores, na Finlândia, que apresenta bons resultados educacionais, os procedimentos são opostos. Neste País, não é adotado qualquer avaliação do professor. No lugar da avaliação, preferem falar em **cultura de**

**confiança** (grifo nosso) depositada nestes profissionais, que julgam ser competentes e sabem o que fazer (FREITAS, 2012).

Se tomarmos como referência para nossas reflexões os resultados de experiências da aplicação do princípio da meritocracia adotado nos Estados Unidos e, se considerarmos o conteúdo de determinadas metas e estratégias do atual PNE, podemos dizer que a aplicação deste instrumento para “avaliar” professores e diretores de escolas, é questionável:

Primeiro, porque penalizam exatamente os melhores professores por considerarem que sua motivação para trabalhar se restringe ao desejo de ganhar mais dinheiro, quando, na verdade, sem descartar este motivador, o que mais move o professor é o próprio desenvolvimento do aluno. Segundo, porque expõem todos os professores a sanções ou aprovações públicas, desmoralizando a categoria (Ravitch, 2012; Gates, 2012; Darling-Hammond, 2012). Terceiro, porque são aplicados métodos de cálculo para identificar os melhores e os piores professores que são inconsistentes não só ao longo do tempo, como sob várias opções de modelos de análise (Corcoran, 2010; Braun, Chudowsky, & Koenig, 2010; Baker, 2010; Schochet & Chiang, 2010). E, finalmente, porque os estudos mostram (Hout & Ellio, 2011; Davier, 2011; Marshet al., 2011) que a meritocracia não tem maiores impactos na melhoria do desempenho dos alunos e acarreta graves consequências para a educação (FREITAS, 2012, p.385).

Portanto, se a vinculação da valorização dos professores, a nomeação de diretores das escolas e a transferência de recursos, baseado em critérios técnicos de mérito e desempenho, do PNE 2014 (estratégia 7.36, meta 19 e estratégia 19.1) forem concebidas e efetivadas na lógica da compensação ou da punição, entendemos como problemática uma efetiva melhoria da formação e das condições de trabalho dos professores da educação básica. Ao se efetivar a intenção dos reformadores, de importar e adotar modelos cujos estudos já revelaram seu fracasso em outros países, a tendência é uma maior precarização da formação e das condições de trabalho.

#### **4.3 Uma formação orientada pela prática**

Entendemos que a dimensão formativa do professor se constitui num longo processo intencionalmente dirigido para a uma determinada prática social, cujo objetivo principal seja a realização da plena humanização dos indivíduos, conquistada através da transformação dos próprios indivíduos, bem como das condições que condicionam sua existência. [...] “o objetivo central da educação

escolar reside na transformação das pessoas em direção a um ideal humano superior, na criação das forças vivas imprescindíveis à ação criadora” (MARTINS, 2010, p. 15). Neste sentido, entendemos que para percorrer o caminho na direção deste objetivo é de fundamental importância uma consistente formação teórica e metodológica. A dinâmica e a consequente complexidade da sociedade humana exigem cada vez mais (para explicar esta complexidade) a apropriação do patrimônio intelectual produzido historicamente. É nesse sentido que Vázquez (2007) afirma que “entre a teoria e a atividade prática transformadora se insere um trabalho de educação das consciências, de organização dos meios materiais e planos concretos de ação; tudo isso como passo indispensável para desenvolver ações reais efetivas” (p. 235-236).

A CONAE de 2010 defendeu que, tanto o professor da educação básica (etapas e modalidades), como da educação superior (graduação e pós-graduação), independentemente do objeto próprio de sua formação, deve contar com uma base comum voltada para à garantia de uma concepção de formação pautada tanto pelo desenvolvimento de sólida formação teórica e interdisciplinar, quanto pela unidade entre teoria e prática e pela centralidade do trabalho como princípio educativo. A CONAE (Idem) entende ainda que, a formação, deve ter a pesquisa como eixo nucleador e o compromisso social, político e ético com um projeto emancipador das relações sociais.

A concepção emancipadora de formação de professores busca construir no processo formativo a indissociabilidade entre teoria e prática (TRIVIÑOS, 2001). Tal concepção entende a formação como uma atividade humana que pretende transformar o mundo natural e social para fazer dele um mundo humano. Entretanto, a atividade humana visando a transformação do mundo natural e social, não é concebida como uma ação estritamente utilitarista, mas como práxis, pois incorpora as dimensões do saber – que é uma atividade teórica – e do transformar – que é uma atividade prática (VÁZQUEZ, 2007).

O PNE atualmente em vigor ficou muito aquém da perspectiva de formação acima explicitada. Uma leitura crítica do mesmo revela que este não assevera uma proposta política de formação de professores que considere as múltiplas dimensões formativas<sup>101</sup>. Na realidade, o PNE aprovado em 2014, ao optar por uma proposta

<sup>101</sup> A criatividade, as artes, o lazer, a afetividade, o ético, o estético, o desenvolvimento corporal, cultural, etc.



voltada para os resultados quantitativos e associada a uma lógica produtivista ignora a emancipação humana como objetivo da formação. No lugar deste objetivo, a meta a ser alcançada é o resultado imediato, é a pontuação positiva obtida nos testes, como se os mesmos fossem a garantia de uma “boa formação”. Há aqui uma nítida diferenciação entre os objetivos da educação proposta pelo documento final da CONAE de 2010, formulada pelos educadores profissionais, e os objetivos pretendidos pelos profissionais da meritocracia. Para os primeiros, além de considerar a pesquisa como aspecto imprescindível do processo formativo do professor, defende que uma boa formação está pautada pelo desenvolvimento de uma sólida formação teórica e interdisciplinar e na unidade entre teoria e prática. Para os defensores da meritocracia, associada ao mundo dos negócios, o importante é o domínio de determinadas competências práticas, medidas através de testes padronizados e recomendados pelo mundo mercantil.

A celebração do “fim da teoria” — movimento que prioriza a eficiência e a construção de um terreno consensual que toma por base a experiência imediata ou o conceito corrente de “prática reflexiva” — se faz acompanhar da promessa de uma utopia educacional alimentada por um indigesto pragmatismo (Burgos, 1999, p. 468). Em tal utopia praticista, basta o “saber fazer” e a teoria é considerada perda de tempo ou especulação metafísica e, quando não, restrita a uma oratória persuasiva e fragmentária, presa à sua própria estrutura discursiva (MORAES, 2001, p. 10).

É nesse sentido que Brzezinski (2008) afirma que na primeira década do século XXI, temos no Brasil dois projetos em disputa nas políticas de formação do professor: o projeto vivido – o real, e o projeto do mundo do sistema - o oficial. O primeiro, que se fundamenta numa concepção sócio-histórica, que leva em consideração as transformações sociais das forças produtivas e do mundo do trabalho e, que considera o conhecimento e a cultura como eixos epistemológicos fundamentais no processo formativo. O segundo, que se sustenta na produtividade e que valoriza os resultados imediatos e utilitários, é coerente com a agenda dos organismos internacionais e visa preparar um profissional apenas comprometido com o mercado de trabalho. O projeto do mundo vivido – o real – defende uma sólida formação teórica de base científica e por isso, considera o conhecimento e a cultura como eixos fundamentais. Já o projeto do mundo do sistema – o oficial - prioriza as dimensões técnicas e práticas do trabalho do professor, proporciona uma reprodução de profissionais comprometidos com o mercado de trabalho, defende uma formação orientada por uma concepção produtivista, pela pedagogia das competências (Idem).

Portanto, se há projetos em disputa nas políticas de formação do professor, consequentemente não existe uma única proposta, mas propostas que se diferenciam a partir das formas históricas de organização e gestão do trabalho, e que visam o atendimento da divisão social e técnica do trabalho. Em outras palavras, existem demandas diferenciadas de formação que se estabelecem ao longo das cadeias produtivas, cujas finalidades e interesses são contraditórios (KUENZER, 2011).

O atual PNE, ao propor avaliação meritocrática e a valorização de algumas disciplinas<sup>102</sup>, a nosso ver, provoca um estreitamento curricular com implicações para a formação do professor. Se os testes serão aplicados em determinadas disciplinas e se os resultados destes servem como critério para a “valorização” da escola, do professor e do diretor, a tendência é a concentração de esforços nestas disciplinas e nos prováveis conteúdos que serão objetos de “avaliação” nos testes padronizados. Assim, pela busca da compensação ou pelo receio da punição, a escola, administrativa e pedagogicamente, organiza-se em simetria com as exigências demarcadas pelas avaliações que serão aplicadas e tomadas como referências, para definir se a escola e os professores estão correspondendo às exigências “qualitativas”.

A adoção da meritocracia e o estreitamento curricular, além de direcionar a formação do professor para uma perspectiva pragmática, alarga também a possibilidade para a produção e consumo de um amplo mercado de materiais didáticos<sup>103</sup>, que além de ajustar seu conteúdo às exigências das “avaliações” torna-se um material de orientação da própria formação do professor. A dependência do professor em relação ao “adequado” material, por sua vez, retira dele a qualificação para outras dimensões formativas também consideradas imprescindíveis no processo formativo. Nesta lógica, uma visão pragmática vai se instituindo, restringindo à formação aos aspectos práticos das metodologias (FREITAS, 2012).

A ênfase dada aos resultados dos testes padronizados, utilizados posteriormente para compensar ou punir escolas e professores, desvia o foco da

<sup>102</sup> A estratégia 7.11 do atual PNE propõe 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: Média dos resultados em **matemática, leitura e ciências** (grifo nosso) – 2015 = 4,38; 2018 = 4,55; 2021 = 4,73.

<sup>103</sup> Não é por acaso que a estratégia 16.4 do PNE propõe a ampliação e a consolidação de um portal eletrônico para subsidiar os professores da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares.

formação emancipadora, pautada no domínio do conhecimento sistematizado para uma formação unilateral, pragmática e que tem como horizonte a formação de um indivíduo adaptado às exigências do mundo dos negócios. Ao invés de um professor com uma formação omnilateral como proposta por Marx, ou uma formação unitária, conforme pretendia Gramsci (MANACORDA, 1991), com uma consistente formação teórica metodológica e com o domínio de conhecimentos científicos e filosóficos, propõe-se uma formação centrada nas competências necessárias para dar respostas aos desafios práticos e imediatos exigidos pelas “forças do mercado”. Para Saviani (2014), o objetivo não é a formação de um professor culto, mas um professor técnico.

Ora, o professor técnico é entendido como aquele que é capaz de entrar numa sala de aula e, aplicando regras relativas à conduta e aos conhecimentos a serem transmitidos, se desempenhar a contento diante dos alunos. Diversamente, o professor culto é aquele que domina os fundamentos científicos e filosóficos que lhe permitem compreender o desenvolvimento da humanidade e, a partir daí, realizar um trabalho profundo de formação dos alunos a ele confiado. O empenho dos governantes em formar professores técnicos em cursos de curta duração leva-os a criticar a universidade, acusando seus docentes de preocuparem-se mais com o aspectos teórico deixando de lado a formação prática dos novos professores (Idem, p. 69).

É importante destacar ainda que, além dos aspectos acima explicitados, revelarem que a avaliação baseada na meritocracia, contribui para a formação que tende a valorizar a prática em detrimento do esvaziamento teórico, no próprio conteúdo das metas e estratégias do PNE está explícita certa valorização da prática: “incentivar práticas pedagógicas” (estratégia: 3.1); “fomentar práticas pedagógicas” (estratégia: 5.4); “promover e estimular práticas pedagógicas inovadoras” (estratégia: 5.6); “apoiar práticas pedagógicas” (estratégia: 7.7); “orientar as práticas pedagógicas” (estratégia: 7.32); “valorizar a prática de ensino” (estratégia: 15.8).

A valorização da prática no conteúdo do PNE, talvez não fosse necessariamente problemática, se os fundamentos teóricos científicos recebessem igual importância. Entretanto, expressões como formação humana, fundamentos teóricos e metodológicos, conhecimento científico, filosóficos e clássicos, que caracterizam o patrimônio cultural historicamente produzido pela humanidade e que deveriam ser indispensáveis para a formação de um professor, são simplesmente ignoradas no texto. No lugar destes objetivos, a meta a ser alcançada é o resultado

imediatamente, é a pontuação positiva obtida nos testes, como se os mesmos fossem a garantia suficiente de uma “boa formação”.

A opção por esta concepção de formação, entretanto, não deve causar perplexidade, pois tais propostas políticas contida no PNE foram produzidas no contexto contraditório das relações sociais, culturais, políticas e econômicas predominantes na sociedade brasileira. A valorização da prática na orientação das políticas de formação de professores não é uma novidade do PNE de 2014. O Plano, na realidade deu continuidade a uma tendência que vem se firmando não somente na concepção dos legisladores através das reformas educacionais, mas também assumida por diversos autores que se tornaram referência nos estudos sobre a formação orientada pela epistemologia da prática (DUARTE, 2003), que segundo Freitas (2003) guarda uma inequívoca relação com o pragmatismo neoliberal.

#### **4.4 Regime de colaboração e formação**

A Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE), em seu documento final, elaborado como proposta para o PNE foi incisiva sobre a necessidade de regulamentação do regime de colaboração, um instrumento que tornaria viável o que é comum aos entes federados em relação à educação. “E essa regulamentação é fundamental para as políticas públicas<sup>104</sup>, particularmente para garantir a oferta de educação escolar com qualidade” (CONAE, 2010, p. 21). Quatro anos após a Conferência, em 2014, quando foi aprovado o PNE, o regime de colaboração ainda não estava regulamentado, o que pode ser confirmado através do conteúdo da estratégia 20.9 do PNE, que propõe prazo de dois anos para sua regulamentação.

20.9) regulamentar o parágrafo único do [art. 23](#) e o [art. 211 da Constituição Federal](#) (grifo no documento), no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional e a articulação do sistema nacional de educação em regime de

---

<sup>104</sup> Teixeira; Mutim (2013) são mais críticos em relação ao conceito regime de colaboração. “Levando-se em conta que o citado regime precisa ser normatizado para que seja efetivado e, levando-se em conta também que ele deveria ser colaborativo, na essência, há uma contradição. O conceito de colaboração é oposto ao de obrigatório. Esse é o ponto central na discussão das políticas educacionais: deverão ser de caráter colaborativo, compulsório ou há necessidade de repensar a educação como prática humana para o diálogo, para a convivência social e para a transformação da vida e da escola?” (p. 157).

colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (PNE, 2014).

Em 23 de janeiro de 2012, a Câmara de Educação Básica do MEC, através da Resolução nº 1 dispõe sobre a implantação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Entretanto, esta Resolução não pode ser entendida como a regulamentação do regime de colaboração e sim como “forma de colaboração”. Aliás, na própria Resolução, em seu Art. 7º, está explícito que o ADE pode assumir o modelo de consórcio, que segundo Fernandes (2013), muitas vezes são confundidos, equivocadamente, como regime de colaboração. Os consórcios são “formas de colaboração” que podem ser identificados como uma espécie de acordos entre entes federados (Idem).

A imprecisão em relação à problemática do regime de colaboração não está, necessariamente, apenas na falta de regulamentação. A literatura sobre essa problemática (ARAUJO, 2010; 2010a; FERNANDES, 2013; TEIXEIRA e MUTIM, 2013) vem explicitando aspectos mais complexos que envolvem o regime de colaboração, e que estão impactando negativamente no equilíbrio da definição da repartição de responsabilidades e dos recursos, e no combate às desigualdades educacionais do País.

No corpo do texto do PNE (2014 – 2024), a nomenclatura “regime de colaboração” aparece com frequência (21 vezes) em seus artigos, metas e estratégias, o que revela que o PNE deverá ser objeto de ações desenvolvidas conjuntamente pelos entes federativos. “Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em **regime de colaboração** (grifo nosso), visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (PNE, 2014).

Em relação à política de formação de professores, especialmente no enunciado da meta 15, o PNE propõe em **regime de colaboração** (grifo nosso), a garantia de política nacional, assegurando aos professores formação específica de nível superior, em cursos de licenciatura e na área de conhecimento de atuação do professor.

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 caput do [art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#) (grifo no documento), 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 (PNE, 2014).

Em partes, avaliamos como positivo o conteúdo desta meta, especialmente se o verbo “assegurar” significar “garantia”, “certeza”, “com determinação”, para que todos os professores da educação básica obtenham a formação específica de nível superior em cursos de licenciatura, e na área de conhecimento em que atuam<sup>105</sup>.

No entanto, uma análise mais cautelosa sobre a meta acima apresentada, nos leva a concluir que ela se caracteriza mais como objetivo proclamado do que como objetivo real (SAVIANI, 2003), não significando uma proposta plausível e assumida como compromisso. Entendemos que os entraves que condicionam a instituição do regime de colaboração, também exercem influência significativa na definição da política de formação dos professores.

Inicialmente, se confrontarmos a estratégia 20.9 e a meta 15 do PNE aprovado em 2014, dois aspectos, um positivo e outro negativo, emergem desta confrontação. O aspecto positivo pode ser identificado na estratégia 20.9 do Plano, que reconhece a importância e a necessidade, num prazo de dois anos, de regulamentação do parágrafo único do Art. 23 e o Art. 211 da Constituição Federal que tratam do regime de colaboração. Os legisladores parecem estar convencidos sobre a urgência da regulamentação, e por isso estabeleceram um prazo, o que não significa que o mesmo seja rigorosamente cumprido. O aspecto negativo é que, em termos legais, a política nacional de formação de professores poderá ser definida, mesmo antes da regulamentação do regime de colaboração, pois enquanto a meta 15 define prazo de um ano para garantir, em regime de colaboração, política nacional de formação de professores, a estratégia 20.9 estabelece prazo de dois anos, através de Lei Complementar, para regulamentar o parágrafo único do Art. 23 e o Art. 211 da Constituição Federal, que dizem respeito, justamente, ao regime de colaboração. Assim entendido, há que se questionar a coerência ao se “garantir”, em regime de colaboração, políticas de formação de professores, sem antes regulamentar o regime de colaboração. Não seria mais coerente primeiro

---

<sup>105</sup> Quanto à omissão sobre as instituições que deverão formar estes professores, se públicas ou privadas, dado sua importância, será tratado em outro momento deste trabalho.

regulamentar o regime de colaboração e, na sequência, definir políticas de formação dos professores?

Outra problemática para a política de formação de professores, para o qual o PNE não assinala e não propõe alternativas para sua superação, é a falta de definição sobre a quem compete a responsabilidade da formação de professores. Aparentemente, a resposta pode parecer óbvia, ou seja, a “responsabilidade” é de todos os entes federados “em regime de colaboração”. Uma saída fácil para uma situação nada simples. Nesses termos, o regime de colaboração transforma-se numa saída para “todos os labirintos”.

Há que se esclarecer que, em conformidade com o Art. 62 da LDB 9.394/1996 e alterações posteriores (Lei nº 12.796/2013), a formação docente para atuar na educação básica deverá ser feita em nível superior, em cursos de licenciatura, de graduação plena, porém admite-se como formação mínima para atuar na educação infantil e nos primeiros anos do ensino fundamental, a formação oferecida em nível médio, na modalidade normal. Também em conformidade com o Art. 211 da Constituição Federal de 1988 e suas posteriores emendas evidencia-se que os Municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, os Estados no ensino fundamental e médio e a União no sistema federal de ensino.

Assim, considerando-se o estabelecido na Lei nº 12.796/2013 e ainda, considerando-se o Art. 211 da Constituição Federal, entendemos que a formação dos professores para atuarem na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental é de competência do Estado (modalidade normal), o que de certa forma vem ocorrendo sem grandes problemas. Entretanto, o mesmo não ocorre em relação à formação de professores para as séries finais do ensino fundamental e médio, cuja exigência é a formação em nível superior, em cursos de licenciatura, de graduação plena. Assim, teoricamente, e em conformidade com a legislação, a formação em nível superior não é competência nem dos Estados<sup>106</sup> e nem dos Municípios, mas da União. Essa situação, embora aparentemente nada problemática, traz implicações desfavoráveis para as ações públicas referentes à política de formação dos professores, pois não sendo competência dos Estados e

---

<sup>106</sup> Geralmente, os Estados fazem parcerias com o MEC para a formação inicial de professores de suas redes de ensino. Poucos Estados desenvolveram projetos próprios, emergenciais e por tempo determinado (GATTI; BARRETTO; ANDRÉ, 2009, p. 179).

também não oferecida pelo sistema federal de ensino, a formação acaba recaindo sobre a responsabilidade individual, geralmente realizada no setor privado, isentando assim, o Estado (Instituição) dessa obrigação. Em outras situações, os Estados (entes federados) ao fazerem concessões diante das pressões da sociedade civil, bem como atenderem aos interesses políticos regionais, oferecem ensino superior público, inclusive nas licenciaturas, porém, com condições orçamentárias limitadas. A justificativa, nem sempre incoerente, para o orçamento cada vez mais contraído, é que os Estados estão investindo percentuais elevadíssimos e progressivos no ensino superior, sendo que sua obrigação não é necessariamente com este nível de ensino. Não é por acaso que muitos governos estaduais reivindicam a criação de uma espécie de “FUNDEB”<sup>107</sup> para o ensino superior, com o repasse de recursos da União para os Estados.

A situação de desobrigação com a política de formação também tem desdobramentos nos Municípios. Como sabemos, os Municípios brasileiros nas últimas décadas, tendo em vista o processo de descentralização e municipalização, foram submetidos à condição de executores de políticas, elaboradas e controladas pelo poder central<sup>108</sup>. Além disso, devido à transferência das responsabilidades, sem o repasse dos recursos necessários, as finanças da maioria dos Municípios foram ainda mais comprometidas. Assim, desobrigado por força da legislação, com limitações técnicas e financeiras<sup>109</sup>, e não podendo contar com o regime de colaboração, a maioria dos Municípios pouco têm realizado para as políticas de formação inicial e continuada dos professores que atuam no âmbito da educação infantil e no ensino fundamental.

Diante do exposto, ainda que se tenha clareza que a regulamentação do regime de colaboração não seja a “solução para todos os males”, sua regulamentação, juntamente com uma reforma tributária, é uma necessidade imprescindível diante do quadro em que nos encontramos hoje. Para Araujo (2010) uma reforma tributária visando eliminar as brutais desigualdades regionais, e a regulamentação do regime de colaboração são duas medidas que alteram o modelo

---

<sup>107</sup> FUNDEB é apenas para exemplificar. Certamente a expressão deveria ser outra.

<sup>108</sup> O federalismo dual tem por base, essencialmente, a competição entre os entes federados, ao passo que o federalismo centralizado subordina as unidades subnacionais às demandas do Estado nacional. No Brasil, é possível encontrar essas duas matrizes de federalismo desde sua instituição, em 1891, de forma simultânea ou não, como ocorreu nos períodos ditatoriais. (ARAÚJO, 2010a, p.755).

<sup>109</sup> Grande parte dos municípios brasileiros depende basicamente dos repasses oriundos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e ICMS.



federativo brasileiro, do ponto de vista fiscal e do ponto de vista jurídico-político. Entretanto, como já explicitado anteriormente (capítulo I), se a regulamentação do regime de colaboração, tendo em vista a complexidade e os interesses conflitantes nas relações entre os entes federados, não pode ser considerado um encaminhamento de política fácil, a reforma tributária é ainda mais complexa e de decisão ainda mais difícil. Uma reforma tributária compatível com as exigências atuais, visando uma política distributiva que reduza as profundas desigualdades regionais não encontra respaldo nas representações políticas, que diante de qualquer tentativa que possa implicar em redução de receitas para suas regiões, atuam articuladamente e dificultam as reformas necessárias.

Especificamente sobre o regime de colaboração, entendemos como imperativa uma melhor definição sobre a participação da União, não pensada apenas pelo viés do financiamento, mas também a partir de uma miragem mais ampliada do seu significado e “efetuando repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover educação com o mesmo padrão de qualidade à toda a população” (SAVIANI, 2010, p. 386). A exigência imperativa da participação da União deve ser assegurada também, na garantia de políticas de formação dos professores da educação básica. Assim, a regulamentação do regime de colaboração deverá explicitar, rigorosamente, as competências dos entes federativos, cujas ações decorrentes dessa regulamentação, possibilitem a superação do atual formato que desobriga a formação como dever do Estado, deixando-a vulnerável aos interesses privados e a critério de iniciativas individuais. A formação dos professores deverá ser garantida como dever do Estado e direito do professor.

Para os desígnios acima apontados, a cooperação técnica e financeira da União é uma exigência e, por isso, deve ser rigorosamente explicitada pela regulamentação do regime de colaboração. O documento final da CONAE de 2010 é muito enfático em relação à necessidade de superação das desigualdades regionais e, neste propósito, à responsabilidade da União com os demais entes federativos.

A regulamentação do **Regime de Colaboração** (grifo no original) deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos Estados, DF e Municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo como critérios indicadores o IDH, altas taxas de pobreza, índice de fragilidade educacional na oferta de EJA, dentre outros, que permitam indicar aqueles que mais demandam apoio

para a garantia do **custo aluno/a-qualidade** (grifo no original) (CAQ). Esta regulamentação deve, ainda, prever meios de superação das desigualdades regionais, especialmente por meio da construção de uma **política de financiamento** (grifo no original), ancorada na perspectiva do CAQ (CONAE, 2010, p. 23).

A nosso ver, em relação ao regime de colaboração, o encaminhamento dado pelo PNE para a política nacional de formação de professores, pode ser considerado aquilo que Teixeira e Mutim (2013) chamam de uma expressão generalista, elástica, servindo para classificar qualquer forma de parceria, de ação conjunta entre instâncias e órgãos de governo, e fazendo com que não se perceba, no interior das ações desenvolvidas, a ausência de compreensão do conceito de colaboração. Portanto, entendemos que o PNE (2014 – 2024) não altera o formato até então vigente, com a manutenção de “formas de colaboração”, não passando de minipactos (ARAUJO, 2010), baseados em acordos não obrigatórios e no voluntarismo, sempre precisando contar com a vontade política de cada governante.

Antes de concluirmos esta discussão, julgamos pertinente uma breve consideração sobre a relação Sistema Nacional de Educação e regime de colaboração. Saviani, na obra “Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação” (2014a), analisa com muita propriedade o significado e a importância da implantação do Sistema Nacional de Educação no Brasil. No capítulo IV da referida obra – Indicações para a construção do Sistema Nacional de Educação no Brasil, este autor destaca:

Na construção do Sistema Nacional de Educação, deve-se implantar uma arquitetura a partir do ponto de referência do regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal, efetuando uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população. Aqui é preciso quebrar a lógica atual hierarquizada que coloca cada nível de ensino sob a responsabilidade de cada instância federativa em sentido ascendente: os municípios com a educação infantil e o ensino fundamental, os estados com o ensino fundamental e o ensino médio e a União com as escolas técnicas profissionais e o ensino superior. Em lugar dessa responsabilização verticalizada, cabe fazer uma distribuição horizontal na qual cada ente federativo assume, em relação ao sistema como um todo, responsabilidades consentâneas com suas capacidades e experiência consolidada (p. 63).

O PNE, em seu Art. 13 estabeleceu que o poder público deverá instituir, em Lei específica, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE de 2014. Araújo (2010a) entende como problemático

atribuir ao Sistema Nacional de Educação a responsabilidade de articular os sistemas de ensino, em regime de colaboração. O referido autor questiona:

[...] como o sistema pode ser um mecanismo articulador do regime de colaboração, se a ausência de regulamentação é exatamente o “nó górdio” da Federação brasileira e, talvez, o maior empecilho para a consolidação de políticas educacionais de caráter efetivamente nacional? (p. 761).

No primeiro capítulo deste trabalho, explicitamos que o regime de colaboração encontra dificuldade de regulamentação tendo em vista a complexidade da constituição de relações entre os entes federados, marcados historicamente por interesses econômicos e políticos conflitantes e por relações de força e poder desproporcional. Nesse sentido, se o PNE propõe em seu Art. 13 a instituição do Sistema Nacional de Educação, a ausência de regulamentação do regime de colaboração pode inviabilizar a criação do próprio Sistema. O documento final da CONAE de 2010, avaliando criticamente a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional vigente no País, em decorrência da ausência de um efetivo Sistema Nacional de Educação, argumenta que a própria criação de um Sistema, passa obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração e deve envolver as esferas de governo em todas as etapas e modalidades de educação (CONAE, 2010, p. 22).

Para finalizar, a implantação do regime de colaboração é uma busca histórica dos educadores comprometidos com a educação pública, e é uma conquista que ainda precisa ser aprimorada e devidamente financiada (CONAE, 2010). E ainda, se concordarmos com Araujo (2010) de que a regulamentação do regime de colaboração e uma reforma tributária são duas medidas vigorosas que, do ponto de vista fiscal e jurídico-político, alteram o modelo federativo brasileiro, e dado os limites históricos, a complexidade e os interesses econômicos e políticos conflitantes nas relações entre os entes federados, podemos então concluir que estamos diante de dois grandes desafios e, igualmente, de difícil solução. Essa situação, de solução nada fácil, tem desdobramentos negativos na definição de políticas educacionais de um modo geral, bem como nas políticas de formação de professores. Assim, o Estado tende a continuar descompromissado com a formação, ficando a mesma como uma responsabilidade individual do professor e realizada majoritariamente no setor privado.

#### 4.5 A formação do professor e o descompromisso do Estado

No Brasil, historicamente, as políticas de formação de professores não têm ocupado um lugar de destaque nas ações do Estado, ficando a mesma sob a responsabilidade de iniciativas individuais e oferecidas pelo setor privado. Os dados do censo da educação superior revelam que a maioria dos professores deste País é formada em instituições não universitárias e em cursos oferecidos no período noturno (CONAE, 2010). “Com isso a educação básica pública fica refém do ensino privado mercantilizado, sem possibilidade de resolver seus problemas de qualidade” (SAVIANI, 2014, p. 88).

Foi baseado nesta constatação que o documento final da CONAE de 2010, no eixo IV - Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação, apresentou de forma explícita que a formação, visando superar o estágio das iniciativas individuais, “deve ser pensada como processo inicial e continuado, como direito dos/das profissionais da educação e dever do Estado” (p. 79). O documento propõe ainda: “Ampliar **vagas nas IES públicas** (grifo no original) para cursos de licenciatura, de pós-graduação e de formação permanente, na forma presencial, com garantia de financiamento público” (CONAE, 2010, p. 87).

O PNE aprovado em 2014, trata da questão da formação dos professores nas metas 15 e 16 e suas respectivas estratégias. Não faremos aqui uma análise de todo o conjunto das estratégias correspondentes às metas acima. Para as reflexões que seguem, entendemos que as metas e algumas estratégias citadas sejam suficientes para respaldar nossos argumentos de que, apesar de alguns avanços, as propostas para a formação de professores do PNE são insuficientes, não asseguram a formação como um direito do professor e dever do Estado e, portanto, mantêm e ampliam a política de formação como iniciativa individual e em conformidade com os interesses privados.

Avaliamos como positiva a proposta da meta 15 do Plano que pretende garantir em regime de colaboração 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. Reconhecemos também como positiva à meta 16 que propõe formar até o último ano de vigência do PNE, 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação.

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 caput do [art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#) (grifo no documento), 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 (PNE, 2014).

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 (Idem).

Entretanto, os aspectos positivos tendem a ficar minimizados diante de uma análise mais atenta e crítica sobre o conteúdo das metas e suas respectivas estratégias. Inicialmente, um aspecto que nos chama atenção diz respeito ao uso dos verbos, não no sentido prescritivo, mas no sentido declarativo, presentes nas metas 15 e 16 e suas respectivas estratégias. Cury (2011), ao fazer uma análise do texto do PNE, ainda enquanto projeto em tramitação, já afirmava que, o que salta aos olhos, é que há uma espécie de decrescendo, uma perda de força e intensidade das expressões referentes ao caráter vinculante das metas e os poderes públicos. Inicialmente, na exposição de motivos e de certa forma também no andamento dos Artigos, o tom é prescritivo. Porém, quando se trata das metas e estratégias, o prescritivo cede lugar para um tom apenas declarativo (Idem, p. 809). O caráter declarativo das expressões que chamavam a atenção do autor no período de discussões do Plano, não sofreu alterações com sua aprovação, o que pode ser confirmado pelo uso dos verbos constantes no PNE aprovado: atuar, consolidar, ampliar, implementar, promover, valorizar, fomentar, desenvolver, fortalecer, entre outros. A quase ausência do prescritivo nas propostas para a formação de professores de certa forma evidencia a omissão do Estado em relação a estas políticas. São expressões “tímidas”, descomprometidas e não ostentam o compromisso da formação como dever do Estado e direito do professor.

A proposta da meta 15, na qual uma das poucas vezes que a expressão é prescritiva - “**garantir** (grifo nosso), 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 [...]” é questionável: primeiro - o regime de colaboração, já previsto na Constituição de 1988, ainda não está regulamentado; segundo – ainda que necessária sua

regulamentação, devido à complexidade da constituição de relações entre os entes federados, o regime de colaboração não nos parece a saída para todos os “males”; terceiro – se o regime de colaboração é necessário para a garantia de política nacional de formação, como definir prazo de um ano (meta 15) para garantir estas políticas, sendo que a meta 20.9 estabelece prazo de dois anos, através de Lei Complementar, para regulamentar o parágrafo único do Art. 23 e o Art. 211 da Constituição Federal que tratam do regime de colaboração?

Não é só nas expressões verbais que se constata a omissão do Estado em relação à formação. No conteúdo das metas e estratégias que estamos utilizando nesta análise, em momento algum, nem no sentido prescritivo, nem no declarativo, as universidades públicas são indicadas como instituições responsáveis pela formação inicial e continuada dos professores. A manutenção da formação (inicial e continuada) do professor como iniciativa individual e em conformidade com os interesses privados, amplamente questionados pelos educadores brasileiros, foi mantida nas propostas do atual PNE. Essa afirmação pode ser confirmada através da estratégia 14.3 do PNE (2014) que propõe “expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*” e também da estratégia 15.2 que visa o financiamento para estudantes matriculados em cursos de licenciatura.

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](#) (grifo no documento), inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica.

A falta de menção à universidade pública enquanto instituição responsável pela formação dos professores da educação básica em cursos de licenciatura (meta 15), bem como em relação à formação em nível de pós-graduação e formação continuada em sua área de atuação (meta 16), fica ainda mais comprometida quando se identifica a possibilidade concreta da destinação de recursos públicos para o ensino privado, transferidos através do financiamento por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu* (estratégia 14.3) ou outras formas de financiamento, inclusive com a amortização do saldo devedor do professor que exercer a docência efetiva na rede pública de educação básica (estratégia 15.2). A transferência de recursos públicos para o setor privado confirma a manutenção dos interesses

mercantilizados em relação à formação inicial e continuada, minimiza a obrigação da União<sup>110</sup> e não reconhece a formação do professor como um direito.

Em capítulo anterior (cap. III) tendo em vista os debates relativos ao PNE de 2014, explicitamos que o setor privado foi atuante e teve participação intensa e organizada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O setor empresarial tem clareza que o Congresso Nacional é um espaço de disputa e é aí que grupos poderosos da educação são fortes, fazendo lobby, principalmente contrário ao investimento público em educação pública. Exemplo disso foi à resistência do setor privado em relação à meta 12 do Projeto do novo PNE. A proposta de expansão de matrículas na educação superior com um percentual definido para o segmento público (40%) foi abominada pelo setor empresarial. Para este setor, o Estado deve garantir através de programas de financiamento, a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Daí a defesa que os empresários da educação fazem do PROUNI e do FIES<sup>111</sup>.

Destacamos que o Programa Universidade para Todos (PROUNI), foi criado através de Medida Provisória em 2004, convertida em Lei nº 11.096 no de 2005. O programa tem como objetivo oferecer bolsas de estudo para estudantes de graduação matriculados em instituições privadas. Estas instituições, em contrapartida são beneficiadas com isenção de determinados impostos federais. Se tomarmos os dados estatísticos de 2005 até 2016, constatamos que, neste período, as instituições de educação privadas foram beneficiadas com uma expressiva evolução na oferta de bolsas deste programa.

Quadro I - Evolução da oferta de bolsas do PROUNI – 2005 – 2016

| ANO  | Número de bolsas oferecidas |
|------|-----------------------------|
| 2005 | 112.275                     |
| 2008 | 225.005                     |
| 2011 | 254.598                     |
| 2014 | 306.726                     |
| 2016 | 329.280                     |

Fonte: SISPROUNI – 2015 – 2016  
PROUNI – 2005 - 2014

<sup>110</sup> Para a CONAE DE 2010 devemos “Ampliar o **papel da União** (grifo no original) na formação de docentes para a educação básica e superior em suas etapas e modalidades” (p. 86).

<sup>111</sup> Ver item 3.3 do capítulo III.

Além do PROUNI, o FIES também é um Programa Federal que possibilita grandes benefícios para as instituições privadas de educação. Criado através de Medida Provisória em 1999, convertida em Lei nº 10.260/2001, o FIES tem como objetivo financiar estudantes matriculados em instituições de ensino superior privadas. Através deste programa, o Governo Federal assume o pagamento das matrículas e mensalidades (parcial ou integral) dos estudantes, durante toda a graduação. Aqui é importante destacar que o aluno fica com a dívida, pois os valores financiados deverão ser ressarcidos após um período de carência, que tem início com o término do curso.

Em 2010, tendo como propósito ampliar o número de matrículas, o FIES passou por algumas mudanças, principalmente com regras mais flexíveis e taxas de juros mais baixas. Essas medidas, conforme matéria publicada no Jornal o Estado de São Paulo, por Toledo; Saldaña; Burgarelli (2015) provocaram uma verdadeira explosão de contratos, passando o número de alunos no FIES de 150 mil, em 2010, para 837 mil em 2013.

As mudanças nas regras do FIES em 2010, por um lado, através do financiamento, facilitaram o ingresso de jovens no ensino superior, por outro lado, atenderam os interesses dos grupos empresariais ligados à educação. Na mesma matéria publicada pelo Jornal acima citado, os mesmos autores afirmam que doze mantenedoras do grupo Kroton-Anhanguera receberam do governo federal mais de dois bilhões de reais em 2014, duas vezes mais que a Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (EMBRAER), que fabrica aviões militares. Outros grupos como a Estácio e a Universidade Paulista, receberam juntos, a importância de um bilhão e setenta e três milhões de reais. Entre 2011 e 2014, o total a mais disponibilizado pelo FIES chegou a 24 bilhões de reais, o suficiente para operar uma instituição do porte da Universidade de São Paulo (USP), no período (TOLEDO; SALDAÑA; BURGARELLI, 2015).

O PNE aprovado em 2014, especialmente em sua estratégia 12.20, deixa explícita a proposição e a possibilidade de uma ampliação ainda maior do financiamento aos estudantes do ensino superior, através do FIES, bem como a transferência de recursos, através de isenção de impostos, contemplados pelo Programa Universidade para Todos – PROUNI. Conforme a referida estratégia:

12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a [Lei nº 10.260, de 12 de julho de](#)



[2001](#), e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a [Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005](#), os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;

Os opositores da ideia da formação como dever do Estado e oferecida pelo segmento público podem alegar, e talvez com certa razão, que há grande déficit de professores no Brasil e, portanto, as demandas são atuais e necessitam respostas imediatas. Assim, não seria possível priorizar as instituições públicas como as responsáveis pela formação. De fato, se tomarmos alguns dados que explicitam o déficit<sup>112</sup> de professores, a situação é preocupante e talvez estejamos impedidos, no curto prazo, de exigirmos que a formação seja oferecida exclusivamente pelas Universidades Públicas. Entretanto, se admitirmos que esta situação seja concreta e, portanto, no curto prazo teríamos dificuldades para que a formação ocorresse exclusivamente em instituições públicas, o PNE não propõe políticas, mesmo que de longo prazo, como compromisso do Estado com a formação do professor.

Diante do quadro acima descrito e, considerando os estrangulamentos da educação brasileira atual, duas dimensões a serem enfrentadas, simultaneamente, são imediatamente imprescindíveis, como política para melhores resultados de médio e longo prazo: a necessidade de adoção de políticas consistentes, que efetivamente viabilizem a melhoria das condições de exercício do trabalho do professor, e a necessidade de se criar uma rede pública para formação de professores, ancorada nas universidades públicas (SAVIANI, 2014). Nenhuma das dimensões acima apontadas foi efetivamente garantida no atual PNE. Assim, ao que tudo indica, o setor privado continuará respondendo por um elevado índice de matrículas em cursos de licenciaturas, o Estado continuará descompromissado, não assegurando as instituições públicas como locus central da formação, e os professores (não somente aqueles em exercício, mas também os futuros) continuarão com o encargo da formação.

Sobre a possibilidade da continuidade do descompromisso do Estado com a formação, os dados provenientes da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), colaboram para melhor refletirmos sobre a questão. Na audiência pública para debater o PNE, do dia 25 de fevereiro de 2014, promovida

---

<sup>112</sup> Ver Kuenzer (2011).

pela Câmara dos Deputados, a ABMES justificou a importância do ensino privado em relação à educação do País. Na ocasião, esta instituição apresentou alguns dados demonstrando que o setor privado hoje é responsável por:

2.112 mil instituições privadas (87% das instituições brasileiras de ensino superior); 2,8 milhões de vagas ofertadas por ano (84% do total); 29,5 mil cursos ofertados (66% do total); 4,2 milhões de alunos matriculados (71% do total); 679 mil alunos formados por ano (77% do total); 421 mil aulas diárias; 84 milhões de aulas anuais; 619 programas de mestrado e doutorado; As instituições privadas tem sede em mais de 664 municípios do Brasil; Desde 1985, o setor privado formou mais de 8 milhões de profissionais para o mercado (70% do total de formados); 93% dos empregados com formação superior de graduação são titulados por instituições particulares; 97% dos empregados com pós-graduação são formados por instituições particulares [...] (ABMES, 2014, p. 1-2).

Ainda que os dados apresentados estejam se referindo ao ensino superior de modo geral, a formação dos professores encontra-se dentro deste contexto, o que revela a predominância da formação como responsabilidade individual e oferecida em instituições privadas. Para a CONAE (2010), se a partir da segunda metade de década de 1990 ocorreu no Brasil uma expansão da educação superior privada, no sentido contrário, sucedeu-se uma diminuição gradativa dos recursos para a manutenção e expansão das instituições federais de ensino superior, particularmente das universidades federais. Consequentemente, em certa medida, ocorreu um processo de intensificação de mercantilização da educação superior, tanto no setor privado, como no setor público.

Neste capítulo, nossas análises se voltaram para algumas categorias consideradas condicionantes da política de formação de professores da educação básica do PNE. Em síntese elas podem ser assim explicitadas:

1) Partindo do pressuposto que a formação, além dos cursos oferecidos nas Escolas Normais ou nas Instituições de Ensino Superior, ocorre também nas dimensões pedagógicas contidas nas relações sociais e produtivas, as condições de trabalho do professor são, também, partes constitutivas do processo formativo. A formação e o exercício do professor são duas dimensões reciprocamente relacionadas. Nesse sentido, avaliamos que o PNE não propõe a superação dos processos de trabalho em vigência no Brasil. Ao contrário, o Plano como produto deste contexto, além de se constituir num documento com força legal insuficiente para alterar os processos de trabalho hoje já instituídos, trás no seu conteúdo a possibilidade de ampliação de processos precarizados. Como exemplo, podemos

citar a opção pela meritocracia, associada a resultados de testes padronizados e utilizados como critérios para compensar, responsabilizar, controlar e punir os professores.

2) Na educação brasileira, a meritocracia/mérito é uma expressão recente, aparecendo com mais frequência a partir do início do século XXI e direcionada para os professores, mais especificamente para a formação e a “valorização”. No PNE de 2001, por exemplo, o conceito de mérito estava associado à promoção e envolvia uma combinação entre plano de carreira e o nível de remuneração. Esse não é, entretanto, o conceito de mérito presente no conteúdo do PNE aprovado em 2014 (meta 19 e estratégias 7.36 e 19.1). Aqui, o mérito/meritocracia assume uma perspectiva compensatória ou punitiva e não está mais associado à promoção do professor conforme critérios de garantia da progressão estabelecidos por planos de carreira.

3) A avaliação meritocrática e a valorização de algumas disciplinas (Português e Matemática) propostas no atual PNE, provocam um estreitamento curricular com implicações para a formação do professor. Se os resultados dos testes aplicados servem como critério para a “valorização” da escola, do professor e do diretor, a tendência é a concentração de esforços nestas disciplinas e nos prováveis conteúdos que serão objetos de “avaliação”. Assim, pela busca da compensação ou pelo receio da punição, a escola, administrativa e pedagogicamente, passa a organizar-se em simetria com as exigências demarcadas pela avaliação, na maioria das vezes orientada pela busca de resultados, conforme as exigências da produção e do consumo. Destacamos também que, nesta lógica, temos a abertura de um amplo mercado para cursos de formação e produção de materiais didáticos adequados ao conteúdo dos testes. Assim, além da formação do professor ajustar-se a uma perspectiva que prioriza a prática e secundariza os fundamentos teóricos, sua dependência em relação ao “adequado” material, retira dele a exigência de uma formação que considera outras dimensões formativas.

4) Em consonância com a Constituição Federal de 1988, Art. 211 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Art. 8º, o PNE aprovado em 2014, em seu Art. 7º estabeleceu que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (PNE, 2014). No que diz respeito à política de formação de professores, especialmente no enunciado da meta 15, o PNE propõe,

em regime de colaboração, a garantia de política nacional, assegurando aos professores formação específica de nível superior em cursos de licenciatura, e na área de conhecimento de atuação do professor. Contudo, se o regime de colaboração, em matéria educacional já estava previsto na Constituição Federal de 1988, até o presente momento, o mesmo não foi regulamentado. Sua regulamentação, no entanto, não é uma política de fácil solução, pois a complexidade da constituição de relações entre os entes federados brasileiros é marcada por tensões e por interesses econômicos e políticos conflitantes e por relações de força e poder desproporcionais. Diante deste imbróglio, como fica o cumprimento da meta 15 do PNE? Se a história nos servir como ensinamento, tudo indica que a política de formação continuará fragilizada e os entes federados continuarão desobrigados com seu cumprimento.

5) O compromisso com a formação de professores no Brasil, historicamente, não tem sido reconhecido como um direito do professor e dever do Estado. A formação ficou sob a responsabilidade de iniciativas individuais dos professores e oferecidas pelo setor privado. Os dados do censo da educação superior revelam que a maioria dos professores deste País é formada em instituições não universitárias e em cursos oferecidos no período noturno (CONAE, 2010). Assim, esperava-se que, com aprovação do Plano Nacional de Educação, efetivas propostas para reverter este quadro fossem garantidas. No entanto, a análise sobre as metas e estratégias do mesmo revelou que as propostas são insuficientes, não asseguram a formação como um direito do professor e dever do Estado e, portanto, mantém e até ampliam, a política de formação como iniciativa individual e em conformidade com os interesses privados.

Concluída a análise sobre as categorias acima, podemos retomar a questão formulada inicialmente. Qual concepção de educação orienta a política de formação de professores da educação básica no PNE aprovado em 2014? As análises relativas às categorias tratadas neste capítulo possibilitam afirmar que o neoprodutivismo e o neotecnicismo, duas concepções convergentes<sup>113</sup> e sintonizadas com o mundo empresarial, orientam as propostas políticas de formação dos professores da educação básica do PNE.

---

<sup>113</sup> Estamos usando as duas expressões por entendermos que as mesmas, além de convergentes, são também complementares uma da outra.

A concepção produtivista considera que a educação não é apenas um bem de consumo, mas um bem de produção e que, portanto, a mesma é decisiva no processo de desenvolvimento econômico. Esta concepção desenvolveu-se a partir da década de 1950 e 1960 com a adesão à teoria do capital humano e tornou-se orientadora oficial da educação no Brasil, sob a forma de pedagogia tecnicista. O caráter produtivista dessa concepção pode ser identificado pela sua dupla face: a externa, que atribui significativa importância da educação no processo de desenvolvimento econômico, e a interna, que tem como propósito dotar a escola de um alto grau de produtividade, potencializando os investimentos pela adoção do princípio que visa atingir o máximo de resultado, com o mínimo de dispêndio.

A partir da década de 1990, a concepção produtivista manteve-se hegemônica, porém, assumiu a forma de neoprodutivismo e está associada à nova reestruturação produtiva do capital e do trabalho<sup>114</sup>. Com o neoprodutivismo, a importância da escola e do professor foi mantida para o processo econômico-produtivo, porém, com um novo sentido. Agora, não se trata mais do Estado e das instâncias de planejamento, garantirem, através da escola, a preparação da mão de obra para ocupar os postos de trabalho. A exigência agora é no sentido de que a escola e o professor devem habilitar as pessoas para a competição pelos empregos disponíveis. Não há emprego para todos, e o acesso a diferentes graus de escolaridade amplia a possibilidade de empregabilidade do indivíduo, porém, sem garantia de emprego (SAVIANI, 2012).

A concepção tecnicista que se pautava no pressuposto da neutralidade científica e se inspirava nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade (máximo de resultado com o mínimo de dispêndio), pretendia fazer do processo educativo, algo objetivo e operacional. Com base em justificativas derivadas do pensamento behaviorista, buscava planejar a educação através de uma organização racional dos meios e assim garantir a eficiência. Esse objetivo, que na década de

---

<sup>114</sup> O fordismo, que está na origem da concepção produtivista, apoiava-se no desenvolvimento de grandes fábricas trabalhando com tecnologia pesada de base fixa. Com o surgimento do modelo toyotista de produção, ocorre uma mudança em relação ao modelo fordista. Diferente do fordismo, o toyotismo apoia-se em tecnologia leve, de base microeletrônica flexível e, portanto, requer um trabalhador também flexível, com preparo polivalente apoiado no domínio de conceitos gerais, abstratos, em especial aqueles de ordem matemática. Em relação à educação, esta passa a ser entendida como um investimento em capital humano individual, devendo preparar as pessoas para competirem pelos empregos disponíveis uma vez que não há emprego para todos (SAVIANI, 2012).

1970 era perseguido por iniciativa direta do Estado, na década de 1990, assume uma nova conotação, que podemos denominar de neotecnicismo.

Com o neotecnicismo, defende-se os mecanismos de mercado, a iniciativa privada, as organizações não governamentais, a redução do tamanho do Estado e do empreendimento do setor público. É seguindo essas orientações que as reformas educativas efetivadas em diferentes países não mediram esforços em reduzir custos, encargos e investimentos públicos, buscando transferi-los ou dividi-los com a iniciativa privada. Portanto, temos agora uma redefinição do papel do Estado e também das escolas. Em lugar do rígido controle do processo como preconizava o tecnicismo inspirado no taylorismo-fordismo, defende-se a flexibilização do processo nos moldes do toyotismo, deslocando o controle do processo para os resultados. Assim, a avaliação converte-se no papel principal do Estado, seja mediatamente, através das agências reguladoras, seja diretamente, com a criação de sistemas nacionais de avaliação, incumbidos de avaliar alunos, escolas e professores e, baseado nos resultados, condicionar a distribuição e alocação de recursos (SAVIANI, 2012).

As categorias da política de formação de professores da educação básica, presentes no PNE e que foram analisados acima, revelam que: a fim de evitar “dispêndios de recursos” o PNE não apresenta uma efetiva proposta visando superar o precário processo de trabalho hoje vigente; a meritocracia baseada em resultados de avaliação e assumida numa perspectiva centrada nos resultados é utilizada como instrumento para compensar ou punir professores e diretores; a falta de regulamentação do regime de colaboração não define a que instância federada compete a formação; os esforços do Estado em reduzir custos, encargos e investimentos públicos, buscando transferi-los ou dividi-los com a iniciativa privada, são aspectos que caracterizam a presença de uma concepção neoprodutivista e neotecnicista nas propostas políticas de formação de professores, do PNE a vigorar no período de 2014 a 2024.

Portanto, como já afirmamos anteriormente, o PNE recentemente aprovado aponta para a continuidade de políticas que, nas últimas décadas, estiveram voltadas para o atendimento das exigências práticas e imediatas, vinculadas à estreiteza do mercado. Estas políticas são neoprodutivistas porque, associadas à nova reestruturação produtiva do capital e do trabalho, consideram a educação não apenas um bem de consumo, mas um bem de produção e que, portanto, a mesma é

decisiva no processo de desenvolvimento econômico. Estas políticas são também neotecnicistas porque cada vez mais, adotam os mecanismos de mercado, da iniciativa privada, das organizações não governamentais, da redução do tamanho do Estado e das iniciativas do setor público.

### **Considerações finais**

Ao iniciarmos esta pesquisa, já tínhamos de antemão a compreensão de que a formação de professores é uma temática atravessada por complexidades e divergências: complexas porque a formação não se reduz a percursos formativos limitados à instituições formadoras, mas condicionada pelo conjunto das relações sociais presentes na sociedade; divergentes porque numa sociedade marcada por interesses conflitantes, é difícil a construção de um projeto formativo que seja consensual. Desse modo, embora se reconheça a importante dimensão que um Plano Nacional representa para a educação do País, por si só, ele não expressa e não responde, satisfatoriamente, à complexidade da temática.

As análises que aqui foram realizadas, revelam que o atual Plano Nacional de Educação não apresenta uma proposta viável para a superação do progressivo processo de precarização do trabalho. A adoção da meritocracia como critério para compensar ou punir professores e escolas, a opção por uma concepção utilitarista e pragmática da formação, falta de regulamentação do regime de colaboração e a desobrigação do Estado, em relação à responsabilidade com a formação, permitem afirmar que, no essencial, a política de formação de professores da educação básica, proposta pelo PNE aprovado em 2014 orienta-se por uma perspectiva neoprodutivista e neotecnista e não traz grandes novidades para a melhoria da formação do professor.

Sintonizada com uma perspectiva liberal/neoliberal, a proposta política para a formação de professores do PNE em vigor, está profundamente influenciada pelo pensamento produzido no centro do capitalismo e recomendado pelos organismos multilaterais. Para Apple (1995), as reformas educacionais desencadeadas nos Estados Unidos e Inglaterra, com a publicação dos relatórios *The Paideia Proposal* (1982) e *Nation at Risk* (1983), forneceram as bases para a avalanche de reformas verificadas em vários países nas últimas décadas. Nessa empreitada, tiveram marcada influência os organismos multilaterais como Banco Mundial (BM),



Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros, que, por meio de seus documentos, não apenas prescrevem as orientações a serem adotadas, mas também produzem o discurso “justificador” das reformas. Estas, preparadas em outros contextos, necessitam erigir consensos locais para sua implementação. Tais agências produziram a reforma e exportaram também a tecnologia de fazer reformas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430).

Robertson (2012), analisando as proposições do Banco Mundial (BM) para a educação, após a crise de 2008, esclarece que esta instituição financeira, através do relatório “o *Estratégia 2020 para a educação* (grifo do autor), divulgado em abril de 2011” (p. 294), propõe uma nova estratégia para ajudar na realização de sua meta para a educação, e assim, garantir o conhecimento de “**alta qualidade**” (grifo nosso) como base para o desenvolvimento econômico. Para tal realização, o BM considera de suma importância o papel dos governos e também do setor privado envolvido com a educação. Nesse sentido, em conformidade com a agenda do BM, é necessário menos regulação do mercado e maior oportunidade para o crescimento do setor privado. Ainda em conformidade com os propósitos do Banco, um setor privado empresarial pujante será exigido para sustentar este crescimento e o Estado deverá oferecer uma rede de segurança para estes investidores.

No setor educacional, o fato de o Estado ceder o poder de tomar decisões (de que maneira enquadrar as bases operacionais e de regulamentação da atividade educacional, por exemplo) para atores econômicos (como corporações educacionais, firmas de consultoria, filantrópicas de risco), ou àqueles que fazem suas apostas e barganhas (como o BM, a IFC), representa uma virada da autoridade da esfera pública para a esfera privada, e do nacional para o supranacional. Isso gera implicações significativas para a educação, para a sociedade e para a democracia (ROBERTSON, 2012, p. 298-299).

Nessa perspectiva, avaliamos que o PNE aprovado em 2014, ficou distante de uma concepção de formação que considere o que há de mais constante e permanente no velho e novo ofício de educar, de humanizar, de formar as mentes, os valores, os hábitos, as identidades, de produzir e aprender o conhecimento. Ficou muito distante de recuperar a concepção de formação, como direito ao desenvolvimento e a realização humana, vindo da Paideia, da Renascença e do Humanismo, radicalizado na busca pelos direitos sociais, na emancipação humana, na conquista da igualdade e da diversidade (ARROYO, 1999). Ao invés de um

professor culto com uma consistente formação teórica metodológica, com o domínio dos fundamentos científicos e filosóficos que lhe permitem compreender o desenvolvimento humano, pretende-se um professor técnico (SAVIANI, 2014), centrado nas competências, pragmático para atender as exigências imediatas da produção e do consumo, avaliado e controlado pelos resultados obtidos através de testes padronizados.

Mesmo tendo assegurado a participação e, posteriormente incorporado em seu conteúdo determinadas propostas vindas de setores organizados da sociedade (CONAE)<sup>115</sup>, o PNE, no essencial, convergiu com as orientações provenientes do mundo mercantil e que são consideradas diferentes e divergentes das propostas vindas dos sujeitos afetados. Assim, em benefício dos interesses do mercado, foram ignoradas importantes contribuições advindas daqueles que estão inseridos diretamente no processo.

A nosso ver, como demonstrado na análise feita no quarto capítulo, a política de formação de professores do PNE, está perpassada por contradições que podem ser assim explicitadas: com divergências e concordâncias, o PNE está aprovado e nos próximos anos ele será um guia que orientará as políticas educacionais nos três níveis de governo; diante dessa possibilidade, exigir o cumprimento das metas e estratégias que foram definidas no PNE pode significar ao mesmo tempo a defesa de 10% do PIB destinado à educação e a defesa da implantação da meritocracia, como critério para compensar ou punir professores; exigir o cumprimento da meta 15, visando garantir a definição de política nacional de formação de professores, sem antes regulamentar o regime de colaboração, é também correr o risco de se defender a manutenção da precariedade decorrente do descompromisso dos entes federados ou a postergação desta política; defender o cumprimento das metas e estratégias que propõe a valorização do pragmático pode significar também o esvaziamento dos fundamentos teóricos metodológicos no processo formativo; defender o cumprimento das metas e estratégias que propõe a formação superior para todos os professores da educação básica, bem como a formação de 50% dos professores, também da educação básica, em nível de pós-graduação, sem, no entanto, atribuir ao Estado este dever, pode significar a defesa da manutenção da formação, não como um direito do professor, mas como uma política de iniciativa

---

<sup>115</sup> Ver documento final da CONAE de 2010.

individual e oferecida pelo setor privado; exigir o cumprimento da estratégia 14.3 que propõe expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu é também desconsiderar a universidade pública como lócus central da formação.

Outra contradição referente à política de formação presente no PNE relaciona-se à definição do papel do Estado com esta política. Conforme a conveniência, notamos sua presença ou ausência. Por exemplo: tratando-se do planejamento, avaliação, controle, etc., aspectos considerados relevantes para a obtenção de bons resultados, na lógica do mercado, o Estado se faz presente através de ações mais sistemáticas; já em relação àqueles aspectos que demandam maiores investimentos (formação como dever do Estado e oferecida em instituições públicas, melhoria nas condições de trabalho, etc.), a presença do Estado é mais restrita e flexível. Não é por acaso que, diante da expansão do atendimento escolar das últimas décadas, e conseqüentemente, diante da necessidade de um maior número de professores para atender essa demanda, a formação não foi efetivamente assumida como dever do Estado e direito do professor.

A explicitação da contradição acima apontada é relevante, não somente porque revela a conveniência ou não do Estado, em relação à produção de determinadas propostas do PNE, mas também porque, na próxima década, período em que o PNE estará em vigência, as ações do Estado no sentido de fazer cumprir as metas e estratégias do Plano, também estarão motivadas pela conveniência, ou seja, quando convém, o PNE poderá ser tomado como referência, quando não convém, o mesmo poderá ser deixado de lado.

Também não deixa de estar permeada por contradições a definição da destinação de 10% (dez por cento) do PIB para educação, conforme prevê o PNE. Se por um lado, podemos afirmar como positiva a decisão de destinar um percentual significativo de recursos para suprir demandas educacionais historicamente reprimidas, por outro lado, avaliamos como problemática a possibilidade de flexibilização da destinação de recursos públicos, de acordo com interesses do mercado. Em relação à política de formação de professores, esta possibilidade pode ser encontrada, conforme demonstramos na análise feita no item 4.5 desta investigação, principalmente nas metas 15 e 16 e nas estratégias 14.3 e 15.2 do PNE aprovado em 2014. Nas referidas metas e estratégias, além da falta de menção à universidade pública, enquanto instituição responsável pela formação, está

explicita a possibilidade concreta de transferência de recursos públicos para o setor privado. É o Estado oferecendo segurança para os investidores através de menos regulação do mercado e maior oportunidade para o crescimento do setor privado.

Com relação às contradições do PNE, além daquelas contradições consideradas internas ao próprio Plano, é preciso considerar também aquelas externas. Como já dito anteriormente (item 4.1 do capítulo IV), trata-se da existência de outras Leis, não somente aquelas em vigor, mas de outras que poderão surgir. Para Shiroma; Campos; Garcia (2005), considerando que a política educacional interage com a política de outros campos, quando se analisa uma política, não devemos esquecer que existem outras políticas e outros textos em circulação e que, a implantação de uma pode inibir ou contrariar a de outra. Assim, no percurso da próxima década, outras Leis poderão interferir na execução do PNE. Vejamos um exemplo:

Atualmente, já aprovada na Câmara dos Deputados, está em discussão no Senado Federal a PEC 241/2016. Esta proposta foi elaborada pelo executivo e, caso seja aprovada, a execução das metas e estratégias do PNE de 2014 pode ficar inviabilizada, pois, contrariamente ao estabelecido pelo PNE, que prevê, progressivamente, investimento de 10% do PIB até 2024, a PEC 241 propõe a redução de investimentos, limitando os gastos públicos por um período de 20 anos. Embora ainda não se tenha conhecimento do verdadeiro impacto desta medida, certamente ela vai trazer implicações negativas para as políticas sociais nos três níveis de governo e, conseqüentemente, também para as políticas de formação e condições de trabalho dos professores.

A questão acima descrita nos remete para outra situação que talvez não tenha recebido a devida atenção da sociedade brasileira de modo geral e, também dos professores, em particular. Trata-se da necessidade de uma melhor compreensão sobre a importância do Poder Legislativo no processo de produção e aprovação da legislação, pois como diz Saviani (1999), mesmo que a origem do dispositivo legal não esteja no Poder Legislativo, o produto, o texto legal, será efetivamente obra do Parlamento. Este é um aspecto importante para a compreensão da nossa política educacional, pois mesmo que a Lei tenha sua origem no Poder Executivo, sua aprovação depende do Legislativo.

Especificamente sobre o PNE, no capítulo III deste trabalho, explicitamos os interesses divergentes da sociedade na disputa por projetos diferentes de educação.

Neste sentido, os parlamentares, tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado, estavam envolvidos nas disputas, afinal o Congresso Nacional é também expressão de interesses divergentes da sociedade. Referindo-se às determinações de políticas educacionais, Peroni (2015) enfatiza que o Estado, assim como o capital, deve ser visto como processo, em um movimento de correlação de forças de sujeitos situados historicamente e, “neste sentido, Estado e sociedade civil são perpassados por correlações de forças de classe sociais e projetos societários distintos” (Idem, p. 2). Portanto, o PNE de 2014, assim como a política de formação do professor, é também produto do Parlamento e a expressão da correlação de forças da sociedade brasileira.

A análise sobre as implicações da esfera econômicas na definição da política de formação de professores não significa o entendimento de que existe uma definição unilateral determinada, de forma absoluta, pelas forças econômicas e mediadas pelo Estado. Se a política de formação dos professores do PNE, por um lado, permite afirmar que o conteúdo das propostas está permeado pelo pensamento neoprodutivista e neotecnicista, por outro lado, também é possível afirmar que esta implicação não ocorre de forma passiva e com o simples ajuste daqueles que estão envolvidos com um projeto de formação. “As ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados” (HOFLING, 2001, p. 35). Os professores da escola pública, embora sejam tipicamente empregados do Estado, não são tipicamente funcionários do Estado, eles têm certo grau de autonomia e esta não será necessariamente usada para avigorar os fins aclamados pelo aparato estatal (DALE, 1988) e pelos interesses glorificados do mundo empresarial. Os professores não são seguidores passivos das políticas estabelecidas a partir de cima (APPLE, 1995) e sua longa história de prática de trabalho constitui-se em instrumento que pode contrariar os propósitos do Estado quando a serviço do capital.

Nesse sentido, podemos dizer que o professor é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto de formação: é objeto, na medida em que sua formação e exercício do seu trabalho estão associados às relações sociais capitalistas; é sujeito, na medida em que, ao responder às demandas decorridas da progressiva intelectualização do trabalho, sua formação permite desenvolver a capacidade de análise e intervenção

na realidade, bem como formar sujeitos capazes de formular, mediado pelo conhecimento, outro projeto de sociedade (KUENZER, 2011).

Obviamente que a conquista de outro projeto de sociedade e de formação, pautado por uma orientação humanista emancipadora não é a perspectiva proposta pelo PNE aprovado em 2014. E nem poderia ser diferente, já que a sociedade da mercadoria não tem interesse em estimular, produzir ou referendar propostas pedagógicas de formação, que possam levar ao rompimento da lógica mercantil (Idem).

Para finalizar, a necessidade de uma política de formação e valorização profissional que efetivamente contemple a formação inicial, formação continuada, condições de trabalho, salário e carreira, orientada por uma concepção sócio-histórica do educador, continua fazendo parte das utopias de todos os educadores e das manifestações pela educação pública. Sua materialização encontra dificuldades de realização no interior de uma sociedade marcada por interesses conflitantes, pela desigualdade e pela exclusão. Portanto, entender a complexidade, as contradições e amarras sociais que exercem influência na formação do professor, é importante para que não criemos ilusões quanto à soluções fáceis para os problemas desta sociedade.

## Referências

### Bibliográficas:

AGUIAR, Márcia Angela da S. A formação dos profissionais da educação no contexto atual e o PNE 2011 – 2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação (2011 – 2020):** avaliação e perspectivas. 2. ed. São Paulo: Autêntica, 2011.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

APPLE, Michael W. **Trabalho docente e textos:** economia política das relações de classe e de gênero em educação. Tradução Thomaz Tadeu da Silva et al. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Dicionário de metodologia científica:** um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo, Atlas, 2009.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: A cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola.** Brasília-DF: v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: Análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade.** Campinas-SP: v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010a.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade.** Campinas-SP: v. 23, n. 80, p. 25-80, set./2002.

ARROYO, Miguel, G. Ciclos de Desenvolvimento Humano e Formação de Educadores. **Revista Educação & Sociedade.** Campinas-SP: ano XX, nº 68, p. 143-162, Dezembro/99

ASSUNÇÃO, Ada Àvila; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. **Educação & Sociedade.** Campinas-SP: v. 30, n. 107, p. 349-372, maio/ago. 2009.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BASSO, Itacy Salgado. Significado e sentido do trabalho docente. **Cadernos Cedes**. Campinas-SP: v. 19, n. 44, p. 19-32, 1998.

**BAZZO, Vera Lúcia. As consequências do processo de reestruturação do estado brasileiro sobre a formação dos professores da educação básica: algumas reflexões.** In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar et al. (orgs). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 25-47, 2006.

BELLAMY, Richard. Liberalismo e Sociedade Moderna. São Paulo: Editora UNESP, 1994.

BOWE, Richard; BALL, Stephen. **Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BORGES, Maria Célia; AQUINO, Orlando Fernández; PUENTES, Roberto Valdés. Formação de professores no Brasil: história, políticas e perspectivas. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas-SP: n.42, jun. 2011.

BRZEZINSKI, Iria. LDB/1996: uma década de perspectivas e perplexidades na formação de profissionais da educação. In: **LDB dez anos depois: reinterpretção sob diversos olhares**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRZEZINSKI, Iria. Políticas contemporâneas de formação de professores para os anos iniciais do ensino fundamental. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 29, n. 105, p. 1139-1166, set./dez. 2008a.

BUFFA, Ester. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M; SILVA, Tânia Mara T. (orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas-SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005.

CHANG, Ha-Joon. Como os países ricos enriqueceram de fato? In: CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Edunesp, p. 11-28, 2004.

CHIZZOTTI, Antônio. Constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, O. (Org). **A Educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. Campinas-SP: Autores Associados, 1996.

CUNHA, Luiz Antônio. As políticas educacionais entre o presidencialismo imperial e o presidencialismo de coalizão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; FERREIRA, Eliza



Bartolozzi (orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte-MG: Autêntica, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os fora de série na escola**. Campinas-SP: Autores Associados, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011.

DALE, Roger. A educação e o estado capitalista: contribuições e contradições. **Educação & Realidade**. Porto Alegre-RS: v. 13, n. 1, p. 17-36, jan./junho 1988.

DEL PINO, Mauro Augusto Burkert; VIEIRA, Jarbas Santos; HYPOLITO, Álvaro Moreira. **Trabalho docente, controle e intensificação**: Câmera, novo gerencialismo e práticas de governo. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora M; FIDALGO, Nara Luciene Rocha (orgs.). A intensificação do trabalho docente: tecnologias e produtividade. Campinas-SP: Papirus, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação (2011 – 2020)**: avaliação e perspectivas. 2. ed. São Paulo: Autêntica, 2011.

DUARTE, Newton. Conhecimento tácito e conhecimento escolar na formação do professor (por que Donald Schön não entendeu Luria). **Educação & Sociedade**, Campinas-SP: v. 24, n. 83, p. 601-625, agosto 2003.

DUARTE, Newton. O debate contemporâneo das teorias pedagógicas. In: MARTINS, Lígia Márcia; DUARTE, Newton (orgs.). **Formação de professores**: limites contemporâneos e alternativas necessárias. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

ENGELS, Friedrich. **Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem**. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Textos, Volume 1. São Paulo: Edições Sociais, 1977.

ENGELS, Friedrich. O papel do trabalho na transformação do macaco em homem. **Revista Eletrônica**. Trabalho Necessário. v. 4. n. 4, 2006.

FERNANDES, Thamyres Wan. Regime de Colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação. **Revista Educ. Foco**. Juiz de Fora-MG: v 17 n. 3, p. 153-176 nov 2012/fev 2013.

FRANCA, Gilberto Cunha. **O trabalho no espaço da fábrica**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 24, n. 85, p. 1095-1124, dezembro 2003.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 28, n. 100, p. 1203-1230, outubro 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério a destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FREITAS, Luiz Carlos. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: PINO, Rodrigues Ivany; ZAN, Dirce Djanira Pacheco (orgs.). **Plano Nacional de Educação (PNE):** questões desafiadoras e embates emblemáticos. Brasília. DF: Inep, p. 47-84, 2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: v. 43, n. 148, p. 348-365, jan./abr. 2013a.

GARCIA, Maria Manuel Alves; ANADON, Simone Barreto. Reforma educacional, intensificação e autointensificação do trabalho docente. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 30, n. 106, p. 63-85, jan./abr. 2009.

GATTI, Bernardete Angelina. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: v. 13 n. 37, p. 57-70, jan./abr. 2008.

GATTI, BERNARDETE. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação & Sociedade**, Campinas-SP: v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out./dez. 2010.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio de Afonso. **Políticas docentes no Brasil: um estudo da arte**. Brasília-DF: UNESCO, 2011.

GENTILI, Pablo. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho:** perspectivas de final de século. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública, a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: APLLE, Michael W; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pedagogia da exclusão**. Crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis, RJ: vozes, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Angél Pérez. O Pensamento Prático do Professor: A Formação do Professor Como Profissional Reflexivo. In: Nóvoa, Antonio (org.). **Os Professores e a Sua Formação**. Publicação Dom Quixote, 1995.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2001.

HOBSBAWM, Eric. **Sobre História**. Tradução Cid Knipel Moreira, São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOFLING, Eloísa Matos de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**. Campinas-SP: ano XXI, n. 55, p. 30-41, novembro 2001.

IANNI, OCTAVIO. O cidadão do mundo. In: **capitalismo, trabalho e educação**. LOMBARDI, José Claudinei et al (orgs.). 3. ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

KUENZER, Acácia Zeneida. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

KUENZER, Acácia Zeneida; CALDAS, Andrea. **Trabalho docente: comprometimento e desistência**. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora M; FIDALGO, Nara Luciene Rocha (orgs.). A intensificação do trabalho docente: tecnologias e produtividade. Campinas-SP: Papyrus, 2009.

KUENZER, Acácia Zeneida. A formação de professores para o ensino médio: velhos problemas, novos desafios. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas-SP: v. 32, n.116, p. 667 - 688, jul./set. 2011.

LAGARES, Rosilene. Relações Intergovernamentais Estado-Municípios no Tocantins na educação: regime de colaboração ou arranjos administrativo-legais. **37ª Reunião Nacional da ANPED**. Florianópolis: UFSC, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal, lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. 1998. São Paulo, Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 1998.

LIBÂNEO, José Carlos. Alguns aspectos da política educacional do Governo Lula e sua repercussão no funcionamento das escolas. **Revista HISTEDBR**. Campinas-SP: n. 32, p. 168-178, dez. 2008.

MANACORDA, Mario Alighiero. **Marx e a pedagogia moderna**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1991.

MARTINS, Lígia Márcia. O legado do século XX para a formação de professores. In: MARTINS, Lígia Márcia; DUARTE, Newton (orgs.). **Formação de professores: limites contemporâneos e alternativas necessárias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MARX, Karl. Manuscritos econômicos filosóficos. In: FROMM, Erich. **Conceito marxista do homem**. Tradução de Octavio Alves Velho. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Crítica da educação e do ensino**. Introdução e notas de DANGEVILLE, Roger. Portugal: Moraes Editora, 1978.

MARX, Karl. **Para crítica da economia política**. Salário, preço e lucro; o rendimento e suas fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. **História**. 2. ed. Grandes cientistas sociais, nº 360. São Paulo: Ática, 1984.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MÉSZÁROS, István. **Filosofia, ideologia e ciência social**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MORAES, Maria Célia M. Recuo da teoria: dilemas da pesquisa em educação. **Revista Portuguesa de Educação**. Universidade do Minho, Braga, Portugal: v. 14, n. 1, p. 7-25, 2001.

MORAES, Maria Cecília Marcondes de; SOARES, Kátia Cristina Dambiski. Cenas empobrecidas do conhecimento e do trabalho docentes. **Revista Educação**. Porto Alegre: ano XXVIII, n. 2 (56), p. 265–281, maio/ago. 2005.

NOGUEIRA, Ana Lúcia Horta. Concepções de “trabalho docente”: as condições concretas e os discursos das prescrições oficiais. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 33, n. 121, p. 1237-1254, out./dez. 2012.

NOSELLA, Paolo. Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores: para além da formação politécnica. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: v. 12 n. 34, p. 137-151, jan./abr. 2007.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 26 n. 92, p. 753-775. Especial, outubro 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de; VIEIRA, Livia Fraga. **Trabalho docente na educação básica no Brasil**. Minas Gerais: Gestrado/FaE/UFMG e SEB, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. In: **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, da Rosa Avelino. **Marx, Marxismo e Educação**: uma carta a Paolo Nosella. Texto Impresso, 2012.

ORTH, Miguel Alfredo; MANGAN, Patrícia Kayser Vargas; NEVES, Marcus Freitas. Análise das políticas de educação à distância no Brasil: um olhar sobre o ensino superior. **IX ANPED SUL**. Caxias do Sul-RS: 2012.

ORTH, Miguel Alfredo. Legislação Educacional para a Formação de Professores para a Educação Básica. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**. Rio de Janeiro: n. 13, v. 30, 179-2007, 2015. .

PARO, Victor. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília-DF: v. 77, n. 186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik e BRENNER, Neil. Mal-Estar No Pós-Neoliberalismo - Dossiê Crise Global. **Revista Novos estudos – CEBRAP**. São Paulo: n. 92, março, 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: **Dilemas da educação brasileira em tempo de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar; COSTA, Áurea de Carvalho et al. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PERONI, Vera Maria Vidal. As nebulosas Fronteiras entre o público e o privado na educação básica brasileira. **37ª Reunião Nacional da ANPED**. Florianópolis: UFSC, 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995 – 2002). **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 23, n. 80, p. 108-138, set. 2002.

PRADO, Eleuterio F. S. Pós-grande Indústria e neoliberalismo. **Revista de Economia Política**. São Paulo: v. 25, n.1, p. 11-27, janeiro/março, 2005.

ROBERTSON, Susan L. A estranha não morte da privatização neoliberal na *Estratégia 2020 para a educação* do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: v. 17, n. 50, p. 283-302, maio/agosto 2012.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 18ª edição. Petrópolis-RJ: Vozes, 1996.

SAAD FILHO, Alfredo. Neoliberalismo: uma análise marxista. **Marx e o Marxismo**. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro: v. 3, n. 4, p. 58-72, jan./jun. 2015.

SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreno. Monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia-GO: Editora UFG autêntica, 2011.

SANTOS, Lucíola Licínio de C. P. Formação de Professores na cultura do desempenho. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 25, n. 89, p. 1145-1157, set./dez. 2004.

SAVIANI, Dermeval. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETTI, Celso João, et al (orgs.). **Nova tecnologias, trabalho e educação**: um debate multidisciplinar. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 4. ed. Campinas-SP: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira**: estrutura e sistema. Campinas-SP: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: LDB trajetória limites e perspectivas. 8. ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2003.

SAVIANI, Dermeval. História da formação docente no Brasil: três momentos decisivos. **Educação**. Santa Maria-RS: v. 30, n. 2, 2005.

SAVIANI, Dermeval. História da Escola Pública no Brasil: Questão para pesquisa. In: **A Escola Pública no Brasil: História e Historiografia**. LOMBARDI, José Claudinei et al (orgs).Campinas-SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005a.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro: v. 12 n. 34, p. 152-165, jan./abr. 2007.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**. Campinas-SP: v. 28, n. 100, p. 1231-1244, out. 2007a.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Dermeval. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: v. 14, n. 40, jan./abr. 2009.

SAVIANI, Dermeval; DUARTE, Newton. A formação humana na perspectiva histórico-ontológica. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: v. 15 n. 45, p. 422-433, set./dez. 2010.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: v. 15, n. 44, p. 380-393, maio/ago. 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Fundeb**. 4. Ed. Campinas-SP. Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **A Pedagogia no Brasil: história e teoria**. 2. Ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **O lunar de Sepé: paixão, dilemas e perspectivas na educação**. Campinas-SP: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**. Campinas-SP: Autores Associados, 2014a.

SEMERARO, Giovanni. Filosofia da práxis e (neo) pragmatismo. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: n. 29, p. 29-40, maio/junho/jul./ago. 2005.

SEVERINO, Antônio Joaquim. O público e o privado como categoria de análise em educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina M; SILVA, Tânia Mara T. (orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005.

SHIROMA, Eneida Oto, MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto. Política de Profissionalização Aprimoramento ou Desintelectualização do Professor? **Intermeio: Revista do Mestrado em Educação**. Campo Grande-MS: v. 9, n. 17, p. 64-83, 2003.

SHIROMA, Eneida Oto, MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**. Florianópolis: v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da. A formação de professores na perspectiva crítico emancipadora. **Linhas Críticas**. Brasília-DF: v. 17, n. 32, p. 13-31, jan./abr. 2011.

SOUZA, Aparecida Neri. Relações de trabalho docente: emprego e precarização do trabalho. In: PINO, Rodrigues Ivany; ZAN, Dirce Djanira Pacheco (orgs.). **Plano Nacional de Educação (PNE):** questões desafiadoras e embates emblemáticos. Brasília. DF: Inep, p. 47-84, 2013.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio**. Rio de Janeiro: v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: n. 14, mai/jun/jul/ago 2000.

TANURI, Leonor Maria. A formação docente no Brasil: história e política. **Educação e Filosofia**. Universidade Federal de Uberlândia-MG: v. 17, n. 34, p. 253-264, jul./dez. 2003.

TEIXEIRA, Ana **Maria** Silva; MUTIM, Avelar Luiz Bastos. Regime de Colaboração: meio para a organização dos Sistemas de Educação. **Revista da FAEEBA**. Salvador-BA: n. especial p.155-160, jul./dez. 2009 Disponível em: [www.uneb.br/revistadafaeeba](http://www.uneb.br/revistadafaeeba). Acesso em: 20 de agosto de 2013.

TOLEDO, José Roberto; SALDAÑA, Paulo; BURGARELLI, Rodrigo. Gasto com FIES cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai. **Jornal Estado de São Paulo**: 15/02/2015. Disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-1634714>>. Acesso em 30 de novembro de 2016.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de (org.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRIGLIA, Patrícia Laura. A formação docente no contexto histórico-político das reformas educacionais no Brasil e na Argentina. **Tese de doutorado**. Florianópolis: PPGE/UFSC, 2004.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais. 2. ed. Porto Alegre: **Cadernos de Pesquisa Ritter dos Reis**, vol. 4, Nov. 2001.



VAZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A “globalização” e os impasses do neoliberalismo. In: VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; CARRION, R. (org.). **Globalização, Neoliberalismo, Privatizações**: quem decide esse jogo? Porto Alegre: UFRGS, p. 34-52, 1998.

### **Legislação:**

BRASIL. Ministério da Educação. LDB **4024/61**. Brasília-DF: 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal**, 1946.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal**, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. **LDB 9.394/96**. Brasília, DF: 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Presidente da República. **EC n. 14**. Brasília-DF: 1996.

BRASIL. **Lei 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Presidência da República, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9424compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9424compilado.htm)>. Acesso em: 25 de outubro de 2014.

BRASIL. Presidente da República. **EC n. 19**. Brasília-DF: 1998.

BRASIL. **Lei complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Presidência da República, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2015.

BRASIL. **Lei 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Presidência da República, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2015.

BRASIL. **Lei 10.260/2001**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10260.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10260.htm). Acesso em: 06 de julho de 2016.

BRASIL. **Lei 11.096/2005**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa universidade para Todos - PROUNI. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm)>. Acesso em: 06 de julho de 2016.

BRASIL. Presidente da República. **EC n. 53**. Brasília-DF: 2006.

BRASIL. **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. Presidência da República, Brasília, DF, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm). Acesso em: 19 de março de 2015.

BRASIL. **Lei 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. Presidência da República, Brasília, DF, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)>. Acesso em: 25 de março de 2015.

BRASIL. **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. Presidência da República, Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm)>. Acesso em: 25 de março de 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 8.035/2010**. Plano Nacional de Educação.

BRASIL. Ministério da Educação. Câmara da Educação Básica. **Resolução nº 1**, de 23 de dezembro de 2012.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm)>. Acesso em: 06 de julho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.858**, de 09 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Brasília, DF, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm)>. Acesso em: 18 de novembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, DF, 2014. 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: 13 de novembro de 2014.

## Documentais:

CONAE – **Conferência Nacional de Educação**. Documento final, 2010.

ABMES – Associação brasileira de mantenedoras de ensino superior. Documento para o debate da Audiência Pública na Câmara dos Deputados no dia 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/ABMES>. Acesso em 19 de agosto de 2015.

ABRAES - Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior. Documento para o debate da Audiência Pública na Câmara dos Deputados no dia 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/abraes>. Acesso em 19 de agosto de 2015.

ANEC - Associação Nacional de Educação Católica. Documento para o debate da Audiência pública na Câmara dos Deputados no dia 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/anec>. Acesso em 19 de agosto de 2015.

ANUP - Associação Nacional das Universidades Particulares. Documento para o debate da Audiência Pública na Câmara dos Deputados no dia 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/anup>. Acesso em 19 de agosto de 2015.

CONFENEN - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. Documento para o debate da Audiência Pública na Câmara dos Deputados no dia 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/fenep-25-02.14>. Acesso em 19 de agosto de 2015.

FENEP - Federação Nacional das Escolas Particulares. Documento para o debate da Audiência Pública na Câmara dos Deputados no dia 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/fenep-25-02.14>. Acesso em 19 de agosto de 2015.

FNE - Fórum Nacional de Educação, 21ª Nota Pública à Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/notas/21a> pdf. Acesso em 26 de abril de 2016.

PROUNI – SISPROUNI. A democratização e expansão da educação superior no País 2003. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192). Acesso em: 25 de outubro de 2016.