

A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024*

<http://dx.doi.org/10.18224/educ.v21i1.5732>



Lucas Gabriel Franco Gomez**
Lilian Maria Paes de Carvalho Ramos***

Resumo: o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei 13.005/14, estabeleceu metas e estratégias específicas de formação e valorização dos profissionais da educação. Realizou-se revisão bibliográfica e análise documental, buscando destacar os limites, possibilidades de avanços e desafios presentes na Lei nº13.005/14 (PNE 2014-2024). A análise oferece pistas para a compreensão de seus desdobramentos e mostra que a compreensão do plano, o acompanhamento e a fiscalização das ações nele propostas são de substancial importância para efetivação das garantias e dos direitos destes trabalhadores.

Palavras-chave: Formação. Plano Nacional de Educação. Valorização.

O trabalho¹ aqui apresentado resulta de análise bibliográfica e análise documental, destacando os limites, as possibilidades de avanços e os desafios presentes na Lei nº13.005/14 (PNE 2014-2024). A análise bibliográfica teve como fontes as obras de Bordignon *et al.* (2011), Brzezinski (2011) e Saviani (2010a, 2010b). Para a análise documental foram tomados os seguintes documentos: Constituições Federais (1934, 1937, 1946, 1988), Lei nº 9.394/96, Lei nº10.172/01, Lei nº13.005/14, Documentos Finais da Conferência Nacional de Educação Básica (2008), da Conferência Nacional de Educação (2010, 2014) e do 18º Encontro da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação.

* Recebido em: 06.03.2017. Aprovado em: 06.12.2019.

** Mestre em Educação pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. **E-mail:** lucas30stm22@gmail.com

*** Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. **E-mail:** lilianmp-cramos@yahoo.com.br

Inicia-se pela contextualização da criação da Lei 13.005 de 2014, no tópico seguinte aborda-se Plano Nacional de Educação 2014-2024, destacando nele as metas de formação e valorização dos professores e termina-se com considerações finais.

Como parte da política educacional brasileira as questões referentes ao planejamento foram marcadas por grandes impasses e reviravoltas. A iniciativa mais expressiva nesta área, através da qual se buscou elaborar ações estratégicas para apresentar respostas às demandas educacionais em todos os níveis e modalidades, foram os planos nacionais de educação (PNEs). Na legislação os dispositivos que serviram de base para elaboração dos planos foram as Constituições e as Leis de Diretrizes e Bases da Educação.

O Plano Nacional de Educação variou em graus de importância e diferença de significado ao longo da história da educação brasileira e no cenário político de cada período. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 trouxe a preocupação inicial com um projeto nacional de educação. Este documento diagnosticou que os esforços educacionais em 43 anos de República se deram de modo isolado, desarticulado, fragmentando, sem visão global, sem unidade e espírito de continuidade, o que dificultou o encaminhamento de ações com impactos reais nos problemas educacionais. Isto é, não havia um planejamento sistemático e bem organizado nos aspectos filosófico, social e técnico (BORDIGNON *et al.*, 2011).

De início ainda muito incipiente, a primeira referência oficial ao Plano Nacional de Educação em um dispositivo legal foi na Constituição de 1934 na forma de uma competência da União (art.150). Neste mesmo artigo também foram estabelecidos o prazo para sua renovação e as normas que deveria obedecer. Competia precipuamente ao Conselho Nacional de Educação a elaboração do PNE indicando as medidas que julgasse necessárias para melhorar a educação e distribuir os fundos existentes. Tendo em vista que a Constituição de 1934 não chegou a ser implementada devido ao advento do Golpe do Estado Novo, os prazos não foram efetivados.

Daí em diante não foi feita nenhuma referência ao plano nas Constituições de 1937 e de 1946. Depois de anos, houve a tentativa de elaboração do PNE pelo Ministério da Educação e Cultura em 1962, documento aprovado pelo Conselho Federal de Educação.

Depois disto foi na Constituição de 1967 que a ideia de plano ressurgiu. Conforme a Constituição de 1967 competia à União a elaboração dos planos nacionais de educação e saúde, temáticas que permaneceu

ram vinculadas mesmo com a criação do Ministério da Saúde em 1953, quando a saúde ganhou autonomia e supunha-se que com a criação desse Ministério, as temáticas educação e saúde seriam tratadas separadamente. Com a Emenda Constitucional nº1 de 1969 foi mantida a mesma redação anterior com acréscimo na competência da União de estabelecer também planos regionais de desenvolvimento, uma expressão da perspectiva de educação vinculada ao desenvolvimento econômico e social presente na ditadura militar, período em que a educação pública ficou paralisada.

Só na década de 1980 com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988 é que foi aberta a possibilidade da existência de fato de um plano nacional de educação, o que só se concretizou com a Lei nº10.172 de 2001. Nesta ocasião, foram protocoladas duas propostas de plano, uma resultante do I e do II Congresso Nacional de Educação organizado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que ficou conhecida como Proposta da Sociedade Brasileira. A outra, que saiu vitoriosa, foi elaborada pelo Ministério da Educação exatamente depois da proposta anterior. Posteriormente, foi aprovado o Plano de 2014, com a Lei nº13.005 de 2014, que englobou mais proposições do Governo do que da sociedade civil, o que se confirmou com a exclusão de várias emendas propostas pela ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação), uma das representantes da sociedade civil.

Atualmente, a existência do plano nacional de educação está assegurada pela Constituição de 1988, que no artigo 214 garantiu a existência de lei para esta finalidade e pela Lei nº9.394, que no artigo 9º estabeleceu a incumbência da União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de elaborar o referido plano.

O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DA LEI 13.005 DE 2014

O cenário que serviu de pano de fundo para a elaboração do Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado pela Lei nº13.005, de 25 de junho de 2014, começou a ser desenhado na Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) em abril de 2008. Nesta ocasião foi construído um importante espaço de debate e deliberação coletiva com participação dos Estados, do Distrito Federal e de alguns Municípios (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008).

Nesta conferência buscou-se mais organicidade para as políticas da educação básica, apontando para a necessidade de articulação entre

os entes federados através do regime de colaboração e da articulação do Sistema Nacional de Educação, defesa da ampliação de recursos para a educação, regulamentação da gestão democrática, garantia de direitos educacionais, elaboração de políticas e estratégias de formação nacional para os trabalhadores em educação, principalmente através da criação de uma política nacional de formação direcionada a estes profissionais, o que ganhou forma com o Decreto 6.755 em 2009 (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008). Neste sentido, os debates realizados na CONEB convergiram para o entendimento de que

a concepção de formação do profissional da educação deverá se pautar pelo desenvolvimento de sólida formação teórica e interdisciplinar em educação de crianças, adolescentes, jovens e adultos, no campo e na cidade e nas áreas específicas de ensino, pela unidade entre teoria e prática, pela centralidade do trabalho como princípio educativo na formação profissional e pelo entendimento de que a pesquisa se constitui em princípio cognitivo e formativo e, portanto, eixo nucleador dessa formação. Deverá, ainda, considerar a vivência da gestão democrática, o compromisso social, político e ético com um projeto emancipador e transformador das relações sociais e a vivência do trabalho coletivo e interdisciplinar de forma problematizadora (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008, p. 85).

Cabe destacar que estes são os princípios formativos consolidados na Base Comum Nacional defendida pela ANFOPE desde o início dos anos 90. A política nacional de formação deveria garantir e fomentar o reconhecimento da especificidade do trabalho docente, a necessidade de se levar em conta as reais condições da profissão, a integração e interdisciplinaridade curriculares, o favorecimento da produção do conhecimento por estes profissionais, o fortalecimento e a ampliação das licenciaturas, o desenvolvimento de políticas de formação continuada de pós-graduação, dentre outras questões (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008). Ou seja, a política nacional de formação como referência deveria considerar todos os obstáculos, as dificuldades, as necessidades e as carências desses profissionais em seu trabalho cotidiano, buscando não se consolidar como um projeto político-teórico, mas como uma possibilidade de mudança concreta da realidade desses trabalhadores.

Em relação à formação dos profissionais da educação, em consonância com a legislação vigente e na busca pela ampliação e efetivação de seus direitos, defendeu-se a implantação de uma política salarial já assegurada pela Constituição de 1988 e pela LDB 1996, exigindo o cumprimento destas leis, a implantação de um piso salarial para a categoria com preservação do poder aquisitivo, reposição das perdas salariais em data base e que 30% da jornada de trabalho fosse dedicada a atividades extraclasse (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008).

Além disto, era preciso garantir a implantação de planos de cargos, carreiras e salários, pagamentos das despesas com formação e qualificação pelos entes federativos, realização de concursos públicos, unificação dos planos de carreira destes profissionais, remuneração digna e condizente para cada profissão, número máximo de alunos por turma e por professor, 1/3 da carga horária para estudo, definição de um padrão mínimo de infraestrutura nas escolas, ampliação e democratização da distribuição de bolsas de mestrado e doutorado para professores da rede pública, com licença remunerada (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008).

Assim, os encaminhamentos finais da CONEB para garantir e consolidar a mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação básica apontaram para

[...] a realização de uma Conferência Nacional de Educação, em Brasília, precedida de Conferências Municipais e Estaduais, de acordo com o seguinte cronograma: - Conferências Municipais de Educação a serem realizadas no primeiro semestre de 2009; - Conferências Estaduais de Educação a serem realizadas no segundo semestre de 2009; - Conferência Nacional de Educação, contemplando todos os níveis educacionais, a ser realizada no primeiro semestre de 2010 (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2008, p.105).

É importante registrar que no intervalo entre a CONEB em 2008 e a I CONAE em 2010, em cumprimento aos artigos 7º e 206 da parte geral da Constituição de 1988, ao 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ao 67 da Lei 9.394/96, foi publicada a Lei nº11.738, de 16 de julho de 2008, do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Esta lei

abriu a possibilidade de se reivindicar o cumprimento do piso salarial, mas foi uma iniciativa ainda muito limitada. Basta se atentar para o fato de que alguns estados dentre os que postergaram a elaboração de seus planos de educação com a publicação da Lei 10.172/01 abriram ação de inconstitucionalidade para não atender a lei do piso salarial, adiando por anos o seu cumprimento.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) devido a sua grande estrutura e ao sistema de participação ampliada foi estruturada em três etapas. A primeira etapa se deu com a realização das conferências nas etapas municipais e intermunicipais durante o primeiro semestre de 2009 e das estaduais no segundo semestre de 2009, tendo como base a discussão do Documento Referência. As deliberações e emendas aprovadas nestes encontros deram origem ao Documento Base que foi discutido na segunda etapa, a nacional. Na terceira etapa foram sistematizadas as propostas aprovadas na etapa nacional que deram origem ao Documento Final, para subsidiar o Plano Nacional, os planos estaduais, o distrital e os planos municipais (BORDIGNON *et al.*, 2011). Cabe mencionar que a mudança no plano político com as eleições de 2002 tornou o cenário mais favorável a ampliação da participação popular e as Conferências Nacionais de Educação refletiram esta mudança, congregando nas etapas municipais, estaduais e nacional centenas de milhares de participantes.

O Documento Final da 1ª CONAE consistiu no

[...] resultado das deliberações, majoritárias ou consensuadas, nas plenárias de eixo e que foram aprovadas na plenária final. Ele traz, assim, uma contribuição inestimável para o futuro da educação brasileira, pois concretiza o resultado de lutas históricas e de embates e debates democráticos, construídos pela sociedade civil organizada, pelos movimentos sociais e pelo governo na direção da garantia da educação como bem público e direito social. Espera-se que sua ampla divulgação, disseminação e debate possam servir de referencial e subsídio efetivo para a construção do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) e para o estabelecimento, consolidação e avanço das políticas de educação e gestão que dele resultarem em políticas de Estado (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, p. 11).

Assim, o Documento Final em relação à formação e valorização dos profissionais da educação reafirmou os princípios defendidos

na CONEB em 2008. Visando a institucionalização de uma política nacional de formação também apontou novas diretrizes, metas e estratégias como: ampliar as vagas nas licenciaturas, proporcionar formação superior para professores de populações específicas (indígenas, tradicionais etc.) formar professores para atuarem na diversidade e na inclusão, garantir plano de carreira unificado para profissionais da educação com isonomia salarial, garantir piso salarial, exercício do magistério em uma única instituição de ensino, reduzir a jornada em 50% para cursar especialização, liberação integral para cursar pós-graduação *stricto sensu*, assegurar licença remunerada para mandatos classistas nos Estados, Municípios e DF, instituir o Fórum Nacional de Formação dos Profissionais da Educação (BORDIGNON *et al.*, 2011).

Alguns meses depois da realização da CONAE foi instituído o Fórum Nacional de Educação (FNE) pela Portaria nº1.407, de 14 de dezembro de 2010, alterada posteriormente pela Portaria nº502, de 09 de maio de 2012. O FNE foi instituído em caráter permanente para coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar, avaliar a implementação de suas deliberações e promover a articulação entre os Fóruns Estaduais, Distrital e Municipais (Port. 1.407/2010, art.1º). O FNE deveria ser integrado pelos seguintes interlocutores: Secretarias do MEC, Comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Conselho Nacional de Educação, Associações, Federações, Confederações, Conselhos, Sindicatos, Fóruns e Uniões Nacionais, Movimentos Sociais, Entidades Públicas e Privadas (art.3º). A Portaria 502/2012 ampliou a composição do Fórum de forma a integrar mais representantes da comunidade educacional, dos movimentos sociais e das entidades privadas.

Porém, antes desta alteração foi proposto pelo Poder Executivo o Projeto de Lei nº8.035 em 20 de dezembro de 2010 sobre aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. O intervalo temporal que existiu entre o projeto e a lei do PNE, que só foi aprovado em 2014, foi marcado por diversas alterações propostas internamente e por manobras políticas externas para modificar o projeto original. Muitas alterações se deram devido às mudanças estruturais e conceituais na lei de organização da educação (LDB 1996). Outras propostas ampliaram o compromisso do Governo na oferta da educação pública, ampliaram a participação da sociedade civil e algumas serviram para postergar o cumprimento de alguns compromissos assumidos em legislações anteriores na forma de garantias e direitos.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

A Lei do PNE 2014-2024, publicada em 25 de junho de 2014 (Lei 13.005), avançou bastante em relação ao plano anterior, como era de se esperar, tendo em vista a mudança política e a forma como o PNE foi elaborado. A parte geral buscou regulamentar algumas questões em aberto, deu mais organicidade ao documento, trouxe uma sistematização mais coerente, objetiva, estruturada e articulada. O acompanhamento do plano e sua fiscalização foram estabelecidos através de instâncias oficiais reconhecidas em lei. O PNE em si, constante no anexo da lei, foi elaborado com mais objetividade, foi organizado em metas e estratégias melhor definidas. A parte geral trouxe as diretrizes gerais do plano, incumbências dos entes federativos e definição de responsabilidades. No geral, talvez o plano tenha falhado em criar condições e estabelecer obrigações para os entes federativos cumprirem as metas e em caso negativo receberem sanções.

O Plano manteve a duração decenal em cumprimento ao artigo 214 da Constituição (art. 1º da Lei 13.005/14) e reproduziu os objetivos estabelecidos no art. 214 da Constituição, que foram ampliados e transformados em diretrizes (art.2º).

Foi assegurado o prazo de cumprimento de metas específicas como exceção ao período de vigor do plano (art.3º) e ficaram estabelecidas como referência para as metas a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior (art.4º). A Lei 13.005/14 legitimou a atuação do MEC, da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, do Conselho Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação no monitoramento contínuo e nas avaliações periódicas do plano (art.5º).

Na Lei 13.005/14 teve destaque também a determinação da ação do INEP na publicação de estudos a cada dois anos para aferir a evolução no cumprimento das metas (art.5º, § 2º) e a possibilidade de ampliação da meta progressiva do investimento público em educação (§ 3º).

A União deveria promover a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final do decênio (com intervalo de até quatro anos entre elas) precedidas das conferências distrital, municipais e estaduais, coordenadas pelo FNE (art.6º), responsável por acompanhar a execução do PNE, o cumprimento das metas (§ 1º, inciso I) e promover a articulação entre as conferências (inciso II). Contudo,

a realização da próxima CONAE, prevista para 2018, está ameaçada devido à mudança do cenário político com o impeachment da ex-presidente Dilma Roussef, tendo em vista os ataques ao PNE e seu desmonte promovidos pelo Governo Michel Temer.

Nesse sentido destaca-se a revogação do Decreto nº6.755 de 2009, pela publicação do Decreto nº8.752 de maio de 2016 e a publicação da Emenda Constitucional nº95 de dezembro de 2016, que instituiu o novo regime fiscal e limitou os gastos públicos por 20 anos. Ela ameaça o cumprimento do atual do PNE com a redução do financiamento previsto para a educação, o que certamente produzirá impactos negativos para a formação (ANFOPE, 2016). Outra ação recente foi a publicação do Decreto de 26 de abril de 2017, que desrespeitou as deliberações do Pleno do Fórum Nacional de Educação com relação ao cronograma da Conferência Nacional de Educação 2018, subordinando o FNE ao MEC na condução da conferência. E a edição da Portaria do MEC nº577 de abril de 2017, que promoveu a desarticulação e o desmonte do FNE, instituído em 2010, com a exclusão de entidades históricas do campo da educação, aumentando a bancada governamental e empresarial, e comprometendo a realização da conferência, já prejudicada com a EC 95/16.

No prazo de um ano a partir da publicação da Lei 13005/14, os Estados, o DF e os Municípios deveriam elaborar seus planos ou adequarem os já existentes ao PNE (art.8º), garantindo ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (§ 2º). Muitos estados e municípios elaboraram seus planos de maneira aligeirada para cumprir o prazo de 1 ano estabelecido na lei do PNE. Na verdade, o PNE 2001 já havia determinado a elaboração dos planos subnacionais, que foi ignorada por muitos, dificultando o cumprimento das metas.

Na Lei 13.005/14 foi repetido o mesmo erro do plano anterior ao assegurar no artigo 12 apenas o envio do projeto de lei do próximo PNE ao Congresso até o primeiro semestre do nono ano de vigência do plano atual. No lugar poderia ter sido colocada a obrigação de aprovar o próximo plano antes do término do atual, para não incorrer no mesmo atraso na aprovação do plano anterior e do atual.

Os outros artigos da parte geral da Lei 13.005/14 trataram ainda da criação do Sistema Nacional de Educação, que foi considerado por Saviani (2010a, 2010b) como condição fundamental para articulação das ações educacionais no país, regulamentação da gestão democrática e fortalecimento do regime de colaboração.

METAS DE FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES

A meta 15 do PNE 2014-2024 reafirmou o anseio já presente em outros espaços de debate da comunidade educacional como a CONEB 2008 e a CONAE 2010, da efetivação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação definidos no artigo 61 da LDB e tentativa de formação todos os profissionais da educação básica em nível superior.

Ainda que não estivesse instituída a Política Nacional a que se refere à meta 15, já existia desde 2009 a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto 6.755/09), que foi revogada pelo Decreto 8.752/16 de criação da Política objetivo da meta. Ou seja, já existia uma política nacional, mas que não abrangia todos os profissionais da educação. O problema era que enquanto o SNE não estivesse previsto em lei, o regime de colaboração como condição de articulação da Política Nacional criada em 2016 permaneceria amparado legalmente pela Constituição e pela LDB, mas ao mesmo tempo dissolvido pela falta do SNE.

Formar os profissionais em nível superior é uma meta progressiva que se sustenta na definição do artigo 61 da LDB, porque os professores habilitados em nível médio para docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio se incluem nestes profissionais. Isto é, a formação em nível médio funciona como período de transição desde a aprovação da LDB em 1996.

Entretanto, por falta de estrutura, recursos, vagas, por ainda existirem instituições com formação docente em nível médio e os concursos públicos aceitarem a exigência mínima deste nível de ensino sob falsas alegações de não poderem contrariar a legislação vigente, que disfarça a real intenção de pagar menos ao professor por este ter uma formação em nível médio; ao mesmo tempo em que se almeja a formação global em nível superior são necessários esforços para a sustentação e para a manutenção dos Cursos Normais. Com efeito, mesmo considerando as várias críticas dirigidas às Escolas Normais desde o século XIX, estas instituições serviram de base para a formação, de modo que permaneceram como alternativas, incorporadas na estrutura educacional brasileira e não poderão ser facilmente extinguidas.

Em outras palavras, enquanto não for garantida a formação de todos os professores em exercício em nível superior, enquanto não forem garantidas oportunidades iguais para todos os futuros professores

e enquanto a legislação educacional permitir o exercício do magistério com o Curso Normal, este deverá ser aceito.

A meta 15 do PNE na redação proposta pela ANFOPE em 2011 consistia na implantação de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais de Educação (SNFVPE), baseado na atuação conjunta dos entes federados. Através de um plano estratégico seria realizado um diagnóstico da situação dos profissionais para definição das obrigações recíprocas entre os integrantes do subsistema, considerando a obrigatoriedade de implantação da Lei do Piso Salarial Nacional (BRZEZINSKI, 2011).

O Subsistema citado deveria compor um agrupamento de subsistemas articulados com o Sistema Nacional de Educação. São eles: Subsistema de Avaliação Educacional, Subsistema de Financiamento da Educação e Subsistema de Gestão Democrática (ANFOPE, 2016, p. 13).

Evidentemente a proposta do SNFVPE não foi contemplada no texto final do PNE justamente porque ela representava um avanço que o Governo não quis adotar, já que sairia do campo da proposição política e definição de prazos para leis ou leis de prazos, iniciando um movimento mais efetivo. Com obrigações e responsabilidades definidas o não cumprimento das políticas submeteria os entes federados a sanções, fazendo com que os direitos e garantias de formação e valorização se consolidasse.

O SNFVPE não se concretizou também porque a obrigatoriedade de implantação do piso salarial provocaria uma reação negativa por parte dos gestores. O que não ficou claro foi se o subsistema dependeria de um sistema nacional de formação, que por não estar estabelecido, a priori inviabilizaria a criação do subsistema. É claro que como alternativa poderia ser criado um projeto de lei onde estivessem previstos o sistema nacional e os subsistemas dos entes federativos.

Já a meta 16 do PNE 2014-2024 sustentou a necessidade de formação em nível de pós-graduação dos professores da educação básica em consonância com o artigo 61 da LDB e a garantia de formação continuada para os profissionais da educação básica.

Os indicadores da pós-graduação de professores são bem mais preocupantes do que os da graduação. De acordo com o Censo Escolar de 2013, enquanto do total de dois milhões de professores 69,8%

possuem graduação, apenas 30,2% dos professores da educação básica cursaram pós-graduação (BRASIL, 2014b).

Esta meta foi um tanto utópica ao pretender formar em nível de pós-graduação 50% dos professores tendo em vista que para isso deveria formar grande número de professores na graduação, ou seja, ter cursado a graduação continuava sendo um pré-requisito para ingressar em um curso de pós-graduação. E enquanto não houvessem avanços significativos na meta nacional de formação dos professores em nível superior, a projeção da meta 16 não passaria de uma ilusão.

Dentro da lógica das emendas elaboradas pela ANFOPE (BRZEZINSKI, 2011) o cumprimento da meta 16 estava condicionado à criação, organização e implantação do SNFVPE.

Esta meta se melhor construída e estruturada poderia representar um avanço na formação continuada dos profissionais, a partir da criação de um mecanismo para assegurar que os entes federados iriam oferecer subsídios para estes profissionais se formarem por meio de incentivos e de convênios. E também poderiam desenvolver ações articuladas com as universidades públicas do entorno.

A meta 17 do PNE 2014-2024 foi a que explicitou com mais ênfase a urgência de valorizar os professores da educação básica pública visando à equiparação de seus rendimentos médios aos demais profissionais com escolaridade equivalente.

Ela partiu da constatação da desvalorização profissional do magistério na educação brasileira e da constatação de que os professores com nível médio recebem um salário médio 9% menor do que profissionais de outra área com a mesma escolaridade. E professores com nível superior recebem um salário 57% menor em comparação a outros profissionais (BRASIL, 2014b).

A defasagem salarial confirma um passado de desvalorização, constituiu-se como um fator responsável pelo declínio de interesse pela carreira e põe em risco a oferta da educação em geral. E também é vista como obstáculo para a melhoria da qualidade da educação, estando relacionada com o desenvolvimento social e econômico do país (BRASIL, 2014b).

Ao contrário da emenda proposta pela ANFOPE (BRZEZINSKI, 2011) o texto do PNE aprovado não vinculou a obrigatoriedade do cumprimento da lei do piso salarial como forma inicial e exclusiva de equiparação. No texto do PNE poderia ter sido elaborada pelo menos uma estratégia para evoluir na garantia da aplicação do piso e na regulamentação da profissão.

Amparada pela Constituição e pela LDB a meta 18 do PNE buscou assegurar a existência dos planos de carreira dos profissionais da educação básica e superior pública. A emenda da ANFOPE (BRZEZINSKI, 2011) sugeriu a fusão das metas 17 e 18 para não expandir o plano e traçar uma ação mais enfática. A Lei 11.738/2008 e a Portaria Normativa nº3/2011 do MEC “[...] não foi suficiente para a consolidação, nos termos das normatizações em vigor, dos planos de carreira [...]” (BRASIL, 2014b, p.57) nos entes federativos.

Apesar dos esforços empreendidos nos últimos anos, 31,74% dos municípios informam que ainda não possuem planos de carreira implementados, ou porque os planos estão em fase de construção ou em tramitação legislativa, ou porque a carreira não é específica, ou simplesmente porque não existe iniciativa nesse sentido [...] (BRASIL, 2014b, p.57).

A orientação das estratégias aprovadas pelo PNE demarcou o objetivo de ter o maior número possível dos profissionais da educação aprovados por concurso público, implantar acompanhamento dos profissionais iniciantes, garantir formação para atuação na carreira, prever licenças remuneradas nos planos de carreira, incentivos inclusive para cursar mestrado e doutorado, priorizar transferências federais voluntárias para os entes federativos que tenham aprovado planos de carreira, entre outras indicações (BRASIL, 2014a).

As metas que abordaram a formação e a valorização dos profissionais da educação (metas 15 a 18) geraram certa confusão sobre o que estava direcionado para os profissionais em geral e para os professores, dando origem a questionamentos sobre porquê priorizar ou não as ações para um ou para o outro grupo. E ainda

[...] a efetividade dessas metas, também, dependerá de múltiplos fatores, especialmente de uma política de financiamento visando à operacionalização da Meta 20, que as sustente, e, mais ainda, da construção de um Subsistema Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação que, integrado ao Sistema Nacional de Educação, possa atender às necessidades educacionais e formativas, assim como à efetivação do regime de colaboração entre os entes federativos (ANFOPE, 2016, p.53).

As deliberações da II Conferência Nacional de Educação foram parcialmente incorporadas na Lei 13.005/14 de aprovação do PNE. A CONAE 2014 manteve o sistema de articulação sendo precedida das etapas municipal/intermunicipal, estadual e depois a nacional, resultando no Documento Final que constituiu

[...] importante referencial para o processo de mobilização e o debate permanente entre educadores e entidades da sociedade civil organizada comprometida com a educação, na perspectiva de articular o sistema nacional de educação na ocasião da implementação e avaliação do Plano Nacional de Educação e dos correspondentes planos decenais dos estados, Distrito Federal e municípios (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 12).

Contudo, as recentes mudanças no campo político-educacional brasileiro desencadeadas pelo Governo Michel Temer trazem propostas que tendem a inviabilizar o cumprimento das metas do PNE 2014-2024 e colocam em risco a realização da CONAE 2018 prevista no referido plano.

Depois do desmonte do projeto de educação baseado na concepção histórico-crítica com o golpe desferido pelo governo Michel Temer e com a reforma estrutural do MEC, o FNE vive uma situação de instabilidade; pois, no momento, não está definida sua vinculação, se poderá continuar na Sase ou retornará à Secretaria Executiva do MEC, seu locus original. Como o FNE é órgão do MEC, que tem por finalidade fazer o monitoramento e avaliação da implementação do Plano Nacional de Educação, este é responsável pela realização da Conferência Nacional 2018. Tendo em vista a presente instabilidade e desmonte da estrutura do FNE, assim como a não destinação de recursos para a realização da CONAE 2018, há dívidas quanto à sua efetivação nos prazos previstos para as etapas intermunicipais, estaduais e nacional, assim como em sua configuração (ANFOPE, 2016, p. 14).

Isto gerou uma situação de incerteza política, na qual, novamente, o encaminhamento das questões referentes à formação docente está ameaçado pela descontinuidade na área das políticas educacionais,

traço marcante da história brasileira. O Governo atual deu continuidade à política de contrapartidas e compromissos assumidos pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios, sistema já utilizado em outras legislações, que começou a se fazer bastante presente na reestruturação administrativa, política e econômica.

Igualmente podemos dizer que se abre um novo ciclo no processo de definição das políticas de formação, não apenas pela exclusão das entidades educacionais e sindicais representativas dos diferentes segmentos e movimentos sociais nessas definições, mas, principalmente, instituindo o fim da exclusividade de articulação com as IES públicas e comunitárias na abertura dos editais para as ações e programas a serem desenvolvidos – PIBID, Prodocência, entre outros, o que significa escancarar a destinação de recursos públicos para todo o setor privado, incluindo as grandes corporações e as instituições de caráter marcadamente mercantilista (ANFOPE, 2016, p. 29).

Cabe destacar que a partir da crise política-institucional orquestrada logo após os resultados das eleições 2014 e principalmente após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, a maioria dos programas de formação coordenados em nível federal pelo MEC, em parceria com as Universidades Federais e as redes públicas, enfrentam um processo de descontinuidade e asfixia financeira, que levou a suspensão de grande parte deles sem, contudo, terem sido oficialmente extintos. O cenário de retrocesso nas políticas educacionais é evidente e amplia-se a passos largos, comprometendo o cumprimento das metas do PNE, a realização da CONAE 2018, a continuidade dos programas de formação continuada de professores, ameaçando a qualidade da educação pública e o direito à cidadania e à educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vitória das propostas governistas nos dois planos nacionais de educação - no de 2001 de forma mais expressiva derrotando o Plano da Sociedade Brasileira e no de 2014, com a PL 8.035/10 - que depois de modificada se tornou a Lei 13.005/14, resultaram no não atendimento de muitas reivindicações de grupos organizados da área educacional, na continuidade do cumprimento formal da participação da sociedade

civil na construção destas políticas e na postergação do cumprimento de metas e garantias definidas desde a Lei nº9.394/96 e ratificadas pelos dois planos educacionais posteriores.

Isto não significa afirmar que em mais de 20 anos, considerando a publicação da LDB 1996, não tenha sido alcançado nenhum avanço na área da formação de professores. Contudo, a falta de esforço político em áreas consideradas mais prioritárias, como as constantes manobras dos grupos que são maioria na elaboração das políticas públicas, revelam um cenário cheio de discursos e projeções de mudança vazias, que dificilmente se concretizam, de forma que pautas como planos de carreira, piso salarial, formação inicial e continuada, valorização da profissão, entre outras, ainda são objeto de luta e reivindicação dos trabalhadores da educação.

A ideia de visualizar um cenário de crescimento progressivo fica sempre dificultada principalmente pelas trocas das lideranças do Governo, o que gera muita descontinuidade nas ações. Isto também se deve ao fato de que em todas as esferas muitas questões são definidas por escolhas políticas, os programas e os planos estão sujeitos à adesão dos entes federativos e o nível de fiscalização dos atos dos gestores públicos é muito incipiente, fazendo que por vezes a participação popular seja suprimida ou ignorada e que as determinações legais não sejam cumpridas. A exemplo disto temos muitos estados e municípios que, apesar de a Lei 10.172/01 determinar a elaboração dos planos decenais correspondentes, apenas 10 anos depois aprovaram os respectivos planos.

TEACHER TRAINING IN THE NATIONAL EDUCATION PLAN 2014-2024

Abstract: *the National Education Plan (PNE), approved by Law 13,005 / 14, established specific goals and strategies for training and enhancing education professionals. A bibliographical review and documentary analysis was carried out, seeking to highlight the limits, possibilities of advances and challenges present in Law No. 13,005 / 14 (PNE 2014-2024). The analysis offers clues to the understanding of its developments and shows that the understanding of the plan, the monitoring and the inspection of the actions proposed in it are of substantial importance for the realization of the guarantees and the rights of these workers.*

Keywords: *Teacher Training. National Education Plan. Valorization.*

Nota

- 1 Este artigo apresenta parte do resultado final da dissertação de mestrado defendida em maio de 2017 ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEDuc), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, sobre políticas de formação docente.

Referências

ANFOPE. *Documento Final do 18º Encontro Nacional*. Goiânia, p.1-65, 2016. Disponível em: http://www.gppege.org.br/ArquivosUpload/1/file/Doc%20FINAL%20XVIII%20ENANFOPE%206_3_2017%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20Iria.pdf. Acesso em: 20 dez. 2017.

BORDIGNON, G. (colab. esp.); QUEIROZ, A.; GOMES, L. (colabs.). *O Planejamento Educacional no Brasil*. Brasília: MEC, Fórum Nacional de Educação, p.1-67, 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acesso em: 07 ago. 2014.

BRASIL. *Constituição (1934)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 mar. 2016.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº1.407, de 14 de dezembro de 2010. *Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE*. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/9-uncategorised/926-portaria-1-407>. Acesso em: 11 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 21 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências*. 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 12 out. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. 2014b. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 25 fev. 2015.

BRZEZINSKI, I. *Emendas da ANFOPE ao PL 8.035/11*. Goiânia, p.1-14, 2011. Disponível em: <https://blogdaanfope.files.wordpress.com/2015/08/emendas-da-anfope-11-5-2011.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1, Brasília, 2010. *Documento Final*. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf. Acesso em: 10 jun. 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2, Brasília, 2014. *Documento Final*. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/doc/>

DocumentoFina240415.pdf. Acesso em: 10 jun. 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 1, Brasília, 2008. *Documento Final*. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf. Acesso em: 8 mar. 2016.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p.380-412, maio/ago.2010a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>. Acesso em: 12 out. 2015.

SAVIANI, D. Organização da educação nacional: Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul. /set. 2010b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/07.pdf>. Acesso em: 12 out. 2015.